

Diritto internazionale (Prof. A. Bultrini) – Anno accademico 2010-2011

A) Scheda integrativa del programma d'esame

1. In materia di formazione di nuovi soggetti di diritto internazionale

- 1.1 Nel parere consultivo del 22 luglio 2010, la Corte internazionale di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi per la prima volta sulla legalità di una dichiarazione unilaterale di indipendenza (al di fuori del contesto del diritto all'autodeterminazione dei popoli), ovvero quella del Kosovo del 17 febbraio 2008. Su questo punto (la Corte ha affrontato anche altre questioni, in particolare quelle connesse al rispetto della Risoluzione 1244/1999 del Consiglio di Sicurezza, su cui cfr. p. 386 del manuale "Diritto internazionale" e p. 44 del manuale "Le sfide ..."), il parere ha affermato, a ragione a nostro avviso, che il diritto internazionale non autorizza né proibisce una dichiarazione (unilaterale) di indipendenza. Il parere contiene tuttavia indizi che sembrerebbero suggerire uno sviluppo progressivo del diritto internazionale verso una forma di "remedial secession", ovvero il diritto di secedere in modo pacifico qualora i negoziati per individuare una soluzione di comune accordo siano falliti. Naturalmente si tratta al più di una mera indicazione di tendenza: una norma sufficientemente precisa in tal senso, ovvero in grado di circoscrivere l'esercizio di un tale diritto, non si è ancora formata.
- 1.2 Secondo l'art. 4 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, le regole in essa contenute si applicano anche ai trattati istitutivi di organizzazioni internazionali, ad eccezione delle norme riguardanti l'acquisizione della qualità di membro. Tale disposizione, che riflette il diritto consuetudinario, implica quindi che in caso di secessione lo Stato di nuova formazione deve espletare la normale procedura di ammissione nell'organizzazione.

2. Sulle Nazioni Unite

2.1 Ai sensi dell'art. 4 dello Statuto delle Nazioni Unite, solo gli Stati possono divenire membri delle Nazioni Unite. Questo rende impossibile, allo stato attuale, ammettere l'Unione europea alle Nazioni Unite e attribuirle eventualmente un seggio nel Consiglio di Sicurezza in aggiunta ai seggi permanenti di Francia e Gran Bretagna. Resterebbe la possibilità, remota tenuto conto dell'attuale fase storica, dell'attribuzione all'Unione europea del seggio attualmente assegnato a Francia e Gran Bretagna qualora l'Unione europea divenisse soggetto statale a sé stante, di tipo federale o confederale, derivante dalla fusione, nella nuova entità unitaria, degli attuali Stati membri dell'Unione europea.

2.2 L'appartenenza alle Nazioni Unite comporta il diritto di aderire alle agenzie specializzate delle Nazioni Unite ma non tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite si avvalgono poi di tale possibilità. Attualmente, ad esempio, 183 Stati sui 192 Membri delle Nazioni Unite aderiscono all'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL/ILO) e 169 su 192 all'Organizzazione marittima internazionale (OMI/IMO).

3. Sul diritto del mare

Un obbligo generale di soccorso il alto mare è previsto dalla stessa Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Convenzione di Montego Bay), all'art. 98. Tale norma ha ormai natura consuetudinaria. Due convenzioni specifiche sono state adottate nell'ambito dell'Organizzazione marittima internazionale (OMI/IMO), un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite che ha sede a Londra: la Convenzione di Amburgo sulla ricerca e il salvataggio in mare (c.d. Convenzione SAR – *Search and Rescue*), adottata nel 1979, e la Convenzione di Londra in tema di soccorso, adottata nel

1989. Le operazioni di salvataggio eseguite in mare non perfezionano l'adempimento dell'obbligo di portare soccorso, cosa che si verifica solo quando i naufraghi sono fatti sbarcare in un luogo sicuro (la nave che è intervenuta può costituire un luogo sicuro solo a titolo provvisorio). La Convenzione di Amburgo prevede anche la conclusione di accordi regionali tra Stati frontisti o contigui per la delimitazione delle zone SAR di competenza nazionale. I principi guida adottati dal Comitato per la sicurezza marittima dell'IMO sottolineano la responsabilità dello Stato nella cui zona SAR è avvenuto il salvataggio di fornire un luogo di approdo sicuro oppure di assicurarsi che un luogo di approdo sicuro sia trovato. Nei rapporti tra Malta e Italia, tuttavia, l'assenza di un accordo bilaterale e la diversa interpretazione fra i due Stati di cosa debba intendersi per luogo di approdo sicuro (il porto più vicino dello Stato titolare della SAR in cui si è svolta l'operazione di soccorso oppure il porto più vicino in assoluto?) hanno creato seri contrasti sull'individuazione dello Stato responsabile del perfezionamento delle operazioni di salvataggio, nel senso definito dalle suddette linee-guida.

4. Sulle imprese multinazionali

Ad oggi non è stato ancora possibile adottare norme internazionali vincolanti per le imprese multinazionali e la tendenza è più che mai nel senso di elaborare norme di condotta non vincolanti da un punto di vista giuridico, ovvero appartenenti alla categoria della *soft law*. I principali strumenti sin qui adottati a livello internazionale sono i seguenti:

- a) le linee-guida dell'OCSE/OECD (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), adottate nel 1976 e rivedute nel 2000;
- b) la Dichiarazione di principi dell'OIL/ILO (Organizzazione internazionale del lavoro), adottata nel 1977 ed emendata nel 2000 e nel 2006;
- c) il programma "Global Compact", lanciato dalle Nazioni Unite nel 2000;
- d) le *Norms* adottate nel 2003 e cui il manuale "Diritto internazionale" fa riferimento a p. 192 s.;
- e) il Libro verde dell'Unione europea del 2001.

L'evoluzione del lavoro sulle *Norms* di cui al punto d) e il Libro verde dell'Unione europea confermano una tendenza favorevole ad un approccio basato più sulla *moral suasion* (persuasione morale) che sull'adozione di norme vincolanti.

Gli strumenti di cui ai punti a) e c) comportano però alcuni aspetti pratici degni di nota.

Il meccanismo dell'OCSE è probabilmente il più interessante (v. www.oecd.org, cercare "Guidelines for Multinational Enterprises"). Gli Stati aderenti promuovono il rispetto delle linee-guida da parte delle imprese operanti *sul* o *a partire dal* loro territorio. Le organizzazioni non governative possono attivare i c.d. punti di contatto nazionali ("national contact points"), competenti a lanciare una procedura di controllo, nei confronti della multinazionale chiamata in causa, sul rispetto delle linee-guida. Tale procedura è suscettibile di condurre a risultati interessanti, sebbene privi di carattere vincolante.

Per quanto riguarda il *Global Compact* (www.unglobalcompact.org), trattasi di un'iniziativa volta a promuovere un partenariato con le Nazioni Unite finalizzato ad incoraggiare le imprese multinazionali a rispettare spontaneamente i cosiddetti "dieci principi" (in materia di lotta contro la corruzione e di tutela dei diritti umani, dei lavoratori e dell'ambiente). Ad oggi vi hanno aderito 4700 grandi imprese. L'adesione si effettua mediante una lettera al Segretario Generale delle Nazioni Unite in cui l'impresa dichiara la propria adesione al programma e ai dieci principi, impegnandosi a renderli parte integrante della politica aziendale. L'impresa si impegna altresì a

descrivere i progressi compiuti in una comunicazione annuale (“communication on progress”). L’unico meccanismo sanzionatorio, tuttavia, è costituito dall’esclusione dalla lista delle imprese aderenti in caso di mancato invio della “communication on progress”, pur senza tralasciare il danno per l’immagine dell’impresa che potrebbe in qualche caso derivarne (in tal senso v. A. GIGANTE, *L’evoluzione della politica dell’ONU e dell’UE nel campo della responsabilità sociale delle imprese multinazionali*, in *La Comunità Internazionale*, 2009, p. 594).

Sul piano della responsabilità degli Stati resta d’altra parte la possibilità di mettere pienamente a frutto il potenziale offerto dal Patto delle Nazioni Unite sui diritti sociali, economici e culturali del 1966, nel senso di considerare lo Stato parte del Patto obbligato ad inserire nel diritto interno standard di tutela obbligatori a carico delle imprese multinazionali, anche e specialmente quando operano all’estero (in un’ottica quindi di responsabilità extra-territoriale in virtù del Patto). Questo consentirebbe da un lato di chiamare le multinazionali a rispondere del rispetto dei suddetti standard di fronte ai tribunali dello Stato Parte del Patto in cui hanno la sede o una delle sedi o in cui operano, e dall’altro di chiamare lo Stato Parte a rispondere del rispetto degli obblighi sopra delineati di fronte al Comitato di controllo istituito dal Patto (Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali/CESCR – www.ohchr.org , → “Human Rights Bodies”, in “Treaty-based bodies”).

5. Sulla portata dell’art. 117 c. 1 della Costituzione italiana

Con le sentenze nn. 348 e 349 del 24 ottobre 2007 la Corte costituzionale italiana ha utilizzato per la prima volta l’art. 117 c. 1 Cost. per controllare la costituzionalità di una legge italiana rispetto ad un trattato, segnatamente la Convenzione europea dei diritti dell’uomo. E’ tuttavia dubbio che la disposizione costituzionale citata possa comportare l’incostituzionalità di una legge italiana per contrasto con qualunque trattato. L’obbligo di conformità è stato del resto affermato, dalla Corte costituzionale, con riferimento ad un trattato, la Convenzione europea dei diritti dell’uomo, di speciale importanza sia per il fatto di riguardare una materia fondamentale, sia per il fatto di essere dotato di un meccanismo di controllo giudiziario, ovvero la Corte europea dei diritti dell’uomo.

6. Sull’immunità degli Stati dalla giurisdizione civile

Pende attualmente, di fronte alla Corte internazionale di giustizia, la causa promossa nel 2008 dalla Germania contro l’Italia e avente ad oggetto il diniego alla Germania dell’immunità dalla giurisdizione civile, tanto in sede di cognizione quanto in sede di esecuzione, da parte di giudici italiani in seguito ad una serie di condanne relative a crimini contro l’umanità e crimini di guerra commessi dalle truppe tedesche durante la seconda guerra mondiale (la causa riguarda anche la decisione di giudici italiani di dare esecuzione in Italia ad un’analoga condanna pronunciata da giudici greci). La giurisprudenza italiana in questione trae origine dal caso *Ferrini* del 2004 (v. pp. 109-111 del manuale). La causa è stata promossa dalla Germania sulla base della clausola compromissoria contenuta nell’art. 1 della Convenzione del Consiglio d’Europa del 1957 sulla soluzione pacifica delle controversie.

La sentenza della Corte internazionale di giustizia contribuirà, forse, a chiarire la questione dell’eventuale esistenza di una deroga al principio dell’immunità dello Stato dalla giurisdizione civile di uno Stato estero per atti *iure imperii* nel caso in cui questi ultimi costituiscano crimini contro l’umanità o crimini di guerra.

7. Sull'inchiesta

L'inchiesta, inclusa dall'art. 33 dello Statuto delle Nazioni Unite fra i mezzi di soluzione pacifica delle controversie, costituisce, ad avviso di chi scrive, un mezzo accessorio, funzionale tanto rispetto agli strumenti di soluzione di carattere politico-diplomatico quanto rispetto a quelli di carattere arbitrale-giudiziale. L'inchiesta, in quanto strumento di accertamento dei fatti, può del resto far parte integrante di un procedimento di controllo da parte di meccanismi pattizi giudiziari o quasi-giurisdizionali. Fra gli esempi recenti di ricorso ad inchiesta in via generale, ovvero al di fuori di un meccanismo di controllo istituzionalizzato, uno dei più significativi, se non il più significativo, è costituito dal rapporto di inchiesta sul conflitto in Georgia dell'agosto del 2008. L'inchiesta fu disposta dal Consiglio dell'Unione europea con decisione del 2 dicembre 2008 (una decisione senza precedenti nell'Unione europea). Il rapporto finale è consultabile al seguente indirizzo: www.ceiig.ch

8. In materia di responsabilità degli Stati

La responsabilità dello Stato per le attività che questo affida ai c.d. *contractors*, ad esempio nel campo della sicurezza, è chiaramente configurabile in base all'art. 5 del progetto sulla responsabilità degli Stati, che prevede l'attribuzione allo Stato della condotta di persone o enti che non sono organi dello Stato ai sensi dell'art. 4 del progetto ma cui l'ordinamento dello Stato in questione affida settori di attività governativa. Nel suo commento al progetto, la Commissione di diritto internazionale chiarisce che fra tali enti rientrano anche società private che per contratto esercitano attività che sono state loro affidate dalle autorità statali.

B) Sitografia complementare

I testi in lingua italiana dei principali strumenti del diritto internazionale generale sono reperibili sul sito dell'Amministrazione federale della Confederazione elvetica:

<http://www.admin.ch/ch/i/rs/0.1.html>

Le firme, ratifiche, riserve, dichiarazioni, eccetera relative ai trattati delle Nazioni Unite sono reperibili (in "Status of Treaties") sulla relativa banca-dati:

<http://treaties.un.org/>

Sito della Corte internazionale di giustizia:

<http://www.icj-cij.org>

I trattati del Consiglio d'Europa (incluse le tabelle relative a firme e ratifiche e le liste di riserve e dichiarazioni) sono reperibili attraverso la lista completa di tali trattati accessibile attraverso il sito del Consiglio d'Europa (www.coe.int, "Organisation" → "Treaty Office, International Law, Terrorism" → "Treaty Office" → "Full list"), oppure direttamente su:

<http://conventions.coe.int/>

Sito delle Nazioni Unite (l'organigramma è nella sezione "About the United Nations"):

<http://www.un.org>