

Natalino Ronzitti

Diritto internazionale

SETTIMA EDIZIONE



Giappichelli

Capitolo 1

Enti che partecipano alla vita di relazione internazionale

1. Premessa

Occorre precisare che non vi è una completa identificazione tra soggetti di diritto internazionale ed “enti che partecipano alla vita di relazione internazionale”. Vi sono degli enti, come gli Stati sovrani e indipendenti, i quali hanno una piena soggettività internazionale, ed altri, come gli insorti, che hanno una limitata capacità internazionale e sono quindi destinatari solo di talune situazioni giuridiche soggettive. Come ha affermato la Corte internazionale di giustizia, “i soggetti del diritto, in un sistema giuridico, non sono necessariamente identici per quanto riguarda la loro natura o il contenuto dei loro diritti”¹. Inoltre, la soggettività internazionale di talune “entità minori”, come i comitati nazionali all'estero o l'Ordine di Malta, è contestata in dottrina. Per questo motivo si è preferito, seguendo un'impostazione teorica non tradizionale², usare la dizione “enti che partecipano alla vita di relazione internazionale”, al fine di effettuare una migliore descrizione della dinamica della comunità internazionale.

Una considerazione d'insieme dei vari enti che partecipano alla vita di relazione internazionale permette di individuare, a fini sistematici, quattro categorie, ciascuna delle quali si distingue per i propri caratteri peculiari.

Un primo gruppo comprende gli enti territoriali, cioè quelle entità che presentano quale tratto caratteristico l'esercizio del potere di governo su una comunità territoriale. Appartengono a questa prima categoria gli Stati sovrani e indipendenti e gli insorti.

Una seconda categoria si compone di enti accomunati dal fatto di non esercitare attualmente un potere di imperio su un territorio, ma di tendere, quale

¹ *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, 11 April 1949, *ICJ Reports*, 1949, 178.

² Sperduti, *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, 1958, 1-40.

obiettivo naturale, all'acquisizione di siffatto potere di governo. Fra gli enti non territoriali che aspirano a divenire organizzazioni di governo di una comunità territoriale vanno annoverati i Governi in esilio, i Comitati nazionali all'estero e i Movimenti di liberazione nazionale.

Possono ricomprendersi in una terza categoria alcuni enti non territoriali, di diversa natura, i quali neppure aspirano ad acquisire un territorio. Gli enti che appartengono a questo terzo gruppo hanno la peculiarità di essere individualmente determinati. Si tratta cioè di entità *sui generis* alle quali è eccezionalmente attribuita la capacità di intrattenere relazioni internazionali. Vanno considerati in questo contesto la Santa Sede, l'Ordine di Malta e il Comitato Internazionale della Croce Rossa.

Una quarta categoria di enti che partecipano alla vita di relazione internazionale è costituita dalle Organizzazioni internazionali. Si tratta di enti non territoriali (quantunque occasionalmente possano essere chiamati ad amministrare un territorio), che sorgono per volontà degli Stati e che mantengono durante la loro esistenza un legame indissolubile, "un cordone ombelicale", con gli Stati.

Controverso è lo status dell'individuo nel diritto internazionale. La tutela dei diritti umani è oggi divenuta un settore importante delle relazioni internazionali sia a livello regionale sia a livello universale, contribuendo non poco a trasformare le norme di diritto internazionale consuetudinario. Sennonché l'individuo non è partecipe, secondo il diritto internazionale consuetudinario, di nessuna delle tre funzioni dell'ordinamento internazionale (produzione, accertamento e realizzazione coercitiva del diritto), a prescindere dai poteri che gli sono conferiti da alcune convenzioni internazionali di mettere in moto meccanismi per la salvaguardia dei propri diritti e di contribuire, per questa via, alla funzione di accertamento del diritto. Tuttavia, poiché taluni autori (divenuti ormai la maggioranza) attribuiscono personalità internazionale all'individuo, occorre fare un breve cenno della sua posizione in questo capitolo, salvo trattare più ampiamente in un capitolo successivo della tutela internazionale dei diritti umani.

Sezione I

Enti territoriali

2. *Stati sovrani e indipendenti*

Un ruolo primario nella vita di relazione internazionale è assunto dagli enti dotati di potestà territoriale, ed innanzi tutto dagli Stati. Gli Stati sono i soggetti principali del diritto internazionale, che è nato e continua ad operare quale sistema normativo volto essenzialmente a regolare la coesistenza tra enti sovrani.

Atteso che la soggettività internazionale costituisce prerogativa degli Stati sovrani ed indipendenti, non sono soggetti gli Stati membri di Stati federali. Si tratta di enti organizzati secondo il modello statale, i quali tuttavia difettano del carattere dell'indipendenza, costituendo parti componenti un più ampio ente, lo Stato federale, al quale soltanto è da riconoscere la soggettività internazionale. Così, è lo Stato federale che è ritenuto responsabile sul piano internazionale per eventuali illeciti compiuti da organi di Stati membri. Anche la capacità di stipulare trattati, eventualmente attribuita dalla Costituzione allo Stato membro dello Stato federale, non è elemento da cui si possa desumere la personalità internazionale. Si tratta soltanto di capacità che spettano allo Stato federale e che sono costituzionalmente decentrate. Parimenti, l'art. 117, ult. comma, della Costituzione italiana attribuisce alle regioni la potestà, nelle materie di loro competenza, di concludere accordi con Stati. Ma, secondo il diritto internazionale, la potestà di concludere accordi spetta allo Stato italiano che, per certe materie, ha attribuito competenza anche agli enti territoriali minori.

In linea di principio, non costituisce elemento rilevante ai fini dell'acquisto della soggettività internazionale la dimensione del territorio di uno Stato o della sua popolazione. Partecipano a pieno titolo alla vita di relazione internazionale Stati di dimensione territoriale ridotta (ad es. Granducato del Lussemburgo). Un problema sorge tuttavia con riferimento ai c.d. Stati esigui, quali ad es. Andorra, Monaco, San Marino e Liechtenstein. Tali Stati, invero, dipendono in misura più o meno larga da terzi per la condotta delle loro relazioni internazionali. Parte della dottrina ha perciò dubitato che tali entità possano essere considerate quali soggetti del diritto internazionale, in quanto sprovviste del

carattere dell'indipendenza. È ad ogni modo impossibile formulare conclusioni di carattere generale, ma occorre analizzare individualmente le situazioni concrete che si presentano nella vita di relazione internazionale. Qualora l'ingerenza sia particolarmente penetrante, è da dubitare della soggettività internazionale dell'ente. Basti qui ricordare come alcuni di questi Stati siano oggetto di incisive ingerenze da parte dello Stato vicino. Così, ad es., in virtù del Trattato del 17 luglio 1918 con la Francia, Monaco si era impegnato "ad esercitare i suoi diritti di sovranità in perfetta conformità agli interessi politici, militari, navali ed economici della Francia". Inoltre, in caso di urgenza, la Francia aveva il diritto di far penetrare e soggiornare a Monaco, anche senza il preventivo accordo del sovrano monegasco, le forze militari e navali necessarie al mantenimento della sicurezza dei due Stati. Infine, il Trattato del 1918 poneva una pesante ipoteca sulla forma di regime dello Stato monegasco: il Principato non poteva mutare corona e, in caso di estinzione della casa regnante, Monaco sarebbe dovuto divenire un protettorato francese. Il Trattato del 1918 è stato sostituito da un nuovo Trattato, stipulato il 24 ottobre 2002, più conforme allo stato attuale del diritto e delle relazioni internazionali. Ma anche questo trattato, pur confermando che le relazioni Francia-Monaco si fondano sul diritto internazionale e la Carta delle Nazioni Unite, obbliga Monaco a esercitare la propria sovranità in conformità "agli interessi fondamentali della Repubblica francese nei settori della politica, economia, sicurezza e difesa" (art. 1) e permette alla Francia d'intervenire, senza il consenso monegasco, quando l'indipendenza e la sovranità del Principato siano minacciate in modo grave e immediato e vi sia una rottura dell'ordine istituzionale (art. 4). È stata abolita la clausola secondo cui, in caso di estinzione della casa regnante Monaco sarebbe diventato un protettorato francese, ma viene internazionalizzata la disposizione costituzionale che stabilisce la successione al trono e si afferma che il territorio del Principato è inalienabile (art. 3). Occorre comunque ricordare che ormai gli Stati esigui sono membri delle Nazioni Unite (ad es. Andorra, Liechtenstein, Monaco e San Marino). Inoltre, alcuni Stati esigui dell'Oceano Pacifico (es. Vanuatu) hanno proclamato una zona economica esclusiva sulle acque adiacenti di 200 miglia marine, dove esercitano diritti sovrani ai fini dello sfruttamento delle risorse.

Mancano del requisito dell'indipendenza, ma sono da taluni considerati come soggetti di diritto internazionale, gli Stati protetti. Si tratta di entità formatesi durante il periodo coloniale. Lo Stato protettore assumeva la rappresentanza internazionale dello Stato protetto e stipulava per suo conto i trattati internazionali. Come in ogni rapporto giuridico di rappresentanza, titolare delle situazioni giuridiche derivanti dal trattato era lo Stato protetto e non lo Stato protettore. Lo Stato protettore aveva anche un'ingerenza più o meno penetrante nei confronti dell'ordinamento interno dello Stato protetto,

ingerenza che poteva manifestarsi nella forma del concorso di organi o della sostituzione di organi³. Nel primo caso, il potere legislativo veniva esercitato congiuntamente da organi dello Stato protetto e dello Stato protettore (leggi adottate dall'assemblea locale, ma promulgate da un organo dello Stato protettore); nel secondo, gli organi dello Stato protettore si sostituivano pienamente allo Stato protetto (ad es. per quanto riguarda l'amministrazione della giustizia nei confronti dei cittadini europei, esercitata da giudici dello Stato protettore). Esempi di protettorato, prima del raggiungimento dell'indipendenza dalla Francia, sono stati il Marocco e la Tunisia. I rapporti tra Stato protettore e Stato protetto erano disciplinati da un trattato internazionale concluso tra i due soggetti. Oggi, un tale trattato sarebbe probabilmente da considerarsi invalido, poiché contrario ad una norma imperativa del diritto internazionale (divieto di ristabilimento di una dominazione coloniale e situazioni assimilabili). Ma riteniamo opportuno dar conto di tali fenomeni, insieme a quelli che seguono, poiché si tratta di figure che spesso, sotto mutato nome, riaffiorano nell'attuale assetto della comunità internazionale. Viene comunque in considerazione, ai nostri fini, il protettorato di diritto internazionale, che presuppone l'esistenza di due Stati (Stato protetto e Stato protettore) e non il protettorato di diritto coloniale, frutto di accordi stipulati a livello locale con i capi-tribù e che non erano altro che una forma di espansione coloniale. In questo secondo caso, il territorio del protettorato doveva considerarsi parte integrante della madrepatria. Nel protettorato di diritto internazionale, i trattati internazionali venivano stipulati dallo Stato protettore per conto dello Stato protetto, che ne restava titolare al momento del raggiungimento dell'indipendenza, venendo in considerazione un fenomeno di rappresentanza e non di successione tra Stati (Capitolo 5, par. 1).

Il protettorato deve essere distinto dai territori sotto mandato, esistenti al tempo della Società delle Nazioni e da quelli sotto amministrazione fiduciaria disciplinati dal Capitolo XII della Carta delle Nazioni Unite, che sono entità prive di soggettività internazionale. Mentre il protettorato veniva amministrato nell'interesse della potenza protettrice, i mandati e in particolare le amministrazioni fiduciarie venivano amministrati nell'interesse della popolazione locale. I mandati sono cessati con l'estinzione della Società delle Nazioni; l'amministrazione fiduciaria ha avuto per oggetto i territori delle potenze coloniali sconfitte (II guerra mondiale) o i territori coloniali o già sotto mandato sottoposti volontariamente ad amministrazione fiduciaria. Con il raggiungimento dell'indipendenza di questi territori, l'amministrazione fiduciaria, disciplinata dal Capitolo XII della Carta, ha esaurito la sua efficacia. Il protettorato deve essere pure tenuto distinto dall'amministrazione internazionale di territori, quali il

³ Sperduti, *Lezioni*, cit., 11-12.

Kosovo, provincia iugoslava (Serbia), ma amministrata dalle Nazioni Unite, in virtù della ris. 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza. Il 17 febbraio 2008, il Kosovo ha proclamato la propria indipendenza (sul parere richiesto dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite alla Corte internazionale di giustizia, vedi Capitolo II, par. 1).

Protettorato e vassallaggio sono due figure distinte. Nel vassallaggio (o *suzeraineté*) l'entità sotto vassallaggio, pur godendo di una certa autonomia, ha funzioni di governo indistinte da quelle dell'entità superiore. Ad es. al tempo dell'Impero ottomano, le forze armate egiziane erano parte integrante dell'organizzazione militare ottomana, con la conseguenza che l'Egitto, in caso di guerra, non poteva restare neutrale, ma veniva necessariamente coinvolto nel conflitto. Balladore Pallieri evoca la figura del vassallaggio per descrivere i rapporti Stato della Città del Vaticano (Stato vassallo) – Santa Sede.

Da non annoverare tra i soggetti aventi qualità statale sono pure quelle entità, dotate di autonomia all'interno di uno Stato, che dovrebbero diventare il nucleo su cui costituire un futuro Stato. È questo il caso della Palestina (amministrata sul piano interno dall'Autorità nazionale palestinese: ANP), costituita sui territori occupati da Israele in attuazione degli accordi di Oslo-Washington (1993). La Palestina manca dei requisiti dell'effettività e dell'indipendenza, essendo soggetta alla volontà d'Israele, che controlla le frontiere terrestri, marittime e aeree dei territori "governati" dalla Palestina. I rapporti Israele-Palestina devono essere inquadrati nel contesto del diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese, piuttosto che qualificati come rapporti tra due entità sovrane. Una Corte d'Appello Usa ha affermato che l'ANP non poteva godere dell'immunità dalla giurisdizione dinanzi alle corti americane poiché non era uno Stato⁴. Nel 2005, Israele si è ritirata dalla Striscia di Gaza, ma il territorio è praticamente sotto assedio israeliano ed è generalmente ritenuto ancora sotto *occupatio bellica* israeliana, poiché Israele controlla le frontiere aeree, marittime e terrestri della Striscia.

La proclamazione di uno Stato della Palestina, con capitale Gerusalemme, è avvenuta nel 1988, ma tale proclamazione è rimasta priva di effettività, nonostante il riconoscimento di molteplici Stati (arabi e afroasiatici, e ora anche qualche Stato occidentale come la Norvegia). La Palestina non è membro delle Nazioni Unite e gode solo dello status di Stato osservatore. Tuttavia, è una pura questione nominalistica: in un primo tempo l'Assemblea Generale ha sostituito il nome di OLP (Organizzazione per la Liberazione della Palestina)

⁴U.S. Court of Appeals for the First Circuit, 31 March 2005, AJIL, 2005, 696-699. Tale statuizione è stata ribadita nel 2007 da una decisione di una Corte distrettuale in Washington, nonostante il ritiro israeliano da Gaza (*Bilton v. Palestinian Self-Government Authority*, in *Opinio Juris*, 29 August 2007).

con quello di Palestina, come ente osservatore; successivamente, con la ris. 67/19 del 29 novembre 2012, ha attribuito alla Palestina lo *status* di “Stato” osservatore, con l’intenzione di far ripartire il processo volto alla sua effettiva creazione⁵. È fuori discussione il diritto all’autodeterminazione del “popolo palestinese”, come precisato dalla Corte internazionale di giustizia nel parere sulla *Costruzione di un muro in Palestina*⁶. La ris. 2334 (2016) del Consiglio di Sicurezza, nel condannare gli insediamenti israeliani in Palestina, ha ribadito che il territorio si trova sotto occupazione. Occorre precisare che l’OLP ha stipulato gli accordi conclusi nel quadro del processo di Oslo, che avrebbero dovuto condurre alla creazione di un vero e proprio Stato palestinese. Ma ormai le nuove ratifiche/adesioni ai trattati multilaterali sono sottoscritte dallo Stato della Palestina. Tra l’altro dal 2011 la Palestina è membro dell’UNESCO e nel 2016 è divenuta membro della Corte Permanente di Arbitrato. La Palestina ha pure ratificato o aderito a un numero notevole di trattati stipulati sotto l’egida delle Nazioni Unite, tra cui lo Statuto della Corte penale internazionale. La Camera preliminare della Corte penale internazionale, nella decisione del 5 febbraio 2021, ha affermato che la Palestina, ai fini dello Statuto della Corte e del relativo esercizio della giurisdizione, è uno Stato, pur lasciando impregiudicata la questione della statualità sotto il profilo del diritto internazionale generale. Tra i trattati di cui la Palestina è parte è da annoverare anche il Trattato di non proliferazione nucleare e quello sulla Proibizione delle armi nucleari. Tutto quello che si può dire è che la Palestina ha una limitata soggettività internazionale e la sua statualità è in *statu nascendi*: vedrà la luce se e solo se sarà completato il processo di autodeterminazione.

Non sono Stati, mancando del requisito dell’indipendenza, i c.d. Stati fantoccio, creati dall’occupante durante la guerra, un atto proibito dal diritto internazionale. Pertanto, la qualifica di Stato e di soggetto di diritto internazionale non può essere riconosciuta al Manchukuo, la cui nascita avvenne durante l’occupazione giapponese della Manciuria (1931-1945), alla Slovacchia (1939-1945), creata dalla Germania, o alla Croazia (1941-1945), nata al tempo dell’occupazione italo-tedesca della Jugoslavia. Né furono mai considerati Stati sovrani e indipendenti i Bantustan di cui il Sud Africa dichiarò l’indipendenza tra il 1976 e il 1981 (Bophuthatswana, Transkei, Venda e Ciskei), in attuazione della politica di apartheid. Il sistema dei Bantustan fu completamente eliminato intorno alla metà degli anni Novanta.

⁵ Vedi Mancini (M.), “Conseguenze giuridiche dell’attribuzione alla Palestina dello status di Stato osservatore presso le Nazioni Unite”, RDI, 2013, 100 ss. In AG la denominazione usata è quella di “State of Palestine” e non più semplicemente “Palestine”.

⁶ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9 July 2004, ICJ Reports 2004, 183, par. 118.

L'art. 1 della Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati (1933) dà la seguente definizione di Stato: "The State as a person of international law should possess the following qualifications: (a) permanent population; (b) a defined territory; (c) government, and (d) capacity to enter international relations with other States". In realtà, quello che viene in considerazione in diritto internazionale è lo Stato-organizzazione, cioè quel complesso ristretto di organi che dirige l'ente. La triade governo-territorio-popolazione rappresenta lo Stato-comunità, ma territorio e popolazione, pur essendo essenziali per l'esistenza dello Stato, non ne sono elementi costitutivi della sua personalità. Essi ne sono, tuttavia, elementi identificativi e possono avere una loro rilevanza per determinare, in caso di dissoluzione, se lo Stato si è estinto oppure se vi sia un'entità che continui la personalità internazionale del soggetto esistente prima della dissoluzione.

La nascita di uno Stato è una questione di fatto in diritto internazionale, come ha osservato la Commissione Badinter nel suo parere n. 1 sulla Jugoslavia (Capitolo 2, par. 1), quantunque taluni autori attualmente preferiscano la tesi secondo cui la nascita non può realizzarsi in contrasto con elementari principi del diritto internazionale, in particolare il principio di autodeterminazione e il divieto di aggressione. La Cassazione italiana ha affermato che l'organizzazione di governo che eserciti effettivamente ed indipendentemente il potere di governo su una comunità territoriale diviene soggetto di diritto internazionale in modo automatico, senza che sia necessario il riconoscimento di altri Stati⁷. Così come la nascita, anche l'estinzione dello Stato è un fenomeno reale. Da considerarsi una mera *fictio iuris* è la teoria degli "Stati risorti", secondo cui la personalità internazionale dello Stato non sarebbe venuta meno, nonostante l'incorporazione da parte di un altro Stato. Ad es. l'Etiopia ha preteso, con successo, di essere considerata identica allo Stato esistente prima dell'annessione italiana (1936). Eguali considerazioni valgono per le tre Repubbliche baltiche (Estonia, Lettonia, Lituania), incorporate dall'Unione Sovietica nel 1940 e divenute di nuovo indipendenti nel 1991. La teoria degli Stati risorti potrebbe essere applicata anche all'Albania al termine della II guerra mondiale. Gli Stati risorti, di regola, pretendono di essere titolari delle situazioni giuridiche loro facenti capo prima dell'incorporazione. La teoria degli Stati risorti, quando l'incorporazione sia frutto di un uso illecito della forza, potrebbe oggi essere apprezzata alla luce del principio secondo cui esiste il dovere di non riconoscere le conseguenze giuridiche derivanti dall'aggressione.

⁷ Seguendo tale ragionamento, la Cassazione ha escluso la soggettività internazionale del Montenegro, quando tale entità, non ancora indipendente, faceva parte della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia-Montenegro): Cass., sez. III pen., 28 dicembre 2004, n. 49666, RDI, 2006, 568 ss.

Anche una situazione di anarchia, che comporti una rottura costituzionale dell'ordinamento interno, non estingue lo Stato nel senso del diritto internazionale. La prassi attesta che i c.d. *failed States*, per esprimerci con terminologia oggi in uso, continuano ad essere membri delle organizzazioni internazionali, come dimostrano i casi della Somalia e della Sierra Leone (ma anche del Libano a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta). Tali Stati, ad es., hanno continuato ad essere membri delle Nazioni Unite.

Una nuova fattispecie di estinzione dello Stato potrebbe essere dovuta ai cambiamenti climatici. Taluni Stati insulari del Pacifico sembrano destinati a scomparire a causa del surriscaldamento terrestre e dell'innalzamento del livello degli oceani (Tuvalu, Kiribati, Isole Marshall). Resterebbe un popolo, da ospitare altrove, ma senza territorio. Difficile far affidamento sul principio di autodeterminazione per affermare la continuità dello Stato. La questione è attualmente allo studio della Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite.

3. *Insorti*

Oltre agli Stati sovrani e indipendenti, partecipano alla vita di relazione internazionale quali enti territoriali i movimenti insurrezionali (o insorti o partito insurrezionale), che perseguono mediante la lotta armata il rovesciamento del governo di uno Stato (c.d. governo legittimo o costituito), oppure la secessione di una parte del territorio dello Stato medesimo. Il movimento insurrezionale è da annoverare fra gli enti territoriali, in quanto esso assume una propria individualità sul piano internazionale soltanto qualora eserciti effettivamente un controllo esclusivo su una porzione di territorio e relativa popolazione e non si tratti di semplici tensioni o disordini interni, quali le sommosse o gli atti sporadici o isolati di violenza (art. 1, par. 2, del II Protocollo del 1977, addizionale alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949). A questo proposito, è ininfluyente se si tratti di un movimento secessionista oppure se obiettivo degli insorti sia di sostituirsi al governo al potere nello Stato costituito. La rilevanza internazionale degli insorti è legata al principio di effettività, cioè al controllo territoriale e alla capacità di condurre operazioni militari. Il movimento insurrezionale si caratterizza per essere un ente temporaneo, in quanto suscettibile di una evoluzione o di una involuzione: esso è destinato a trasformarsi, in caso di vittoria, in uno Stato (nato per secessione) o a sostituirsi

tuirsi al governo costituito, ovvero, in caso di sconfitta, a retrocedere a semplice gruppo di individui⁸. Da tale caratteristica fondamentale consegue che, a differenza degli Stati sovrani e indipendenti, gli insorti hanno una capacità internazionale limitata. Ad es., il movimento insurrezionale non può validamente trasferire il territorio sotto suo controllo ad altro soggetto, mediante trattato di cessione.

La capacità internazionale degli insorti è sostanzialmente limitata alle norme che regolano la condotta delle ostilità con il governo legittimo ed a quelle che disciplinano l'esercizio del potere d'imperio del movimento insurrezionale sul territorio da esso controllato (ad es. regole in materia di protezione degli stranieri presenti sul territorio stesso). In relazione a tali materie, il movimento insurrezionale gode altresì della capacità di concludere accordi con altri soggetti internazionali. Naturalmente tali accordi possono avere ad oggetto il futuro status del territorio, in caso di movimento secessionista. Ad es., gli accordi di Rambouillet (1999), che avrebbero dovuto riguardare il futuro status del Kosovo ed entrare in vigore all'atto della firma, furono firmati dal movimento insurrezionale kosovaro, ma non dalla Repubblica federale di Jugoslavia. Gli accordi in questione possono riguardare anche la definitiva cessazione della guerra civile ed incidere sul modo di essere dell'ordinamento giuridico dello Stato in cui si svolge l'insurrezione, come è avvenuto per l'accordo del 29-30 novembre 2016 tra le FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*) e il Governo colombiano per la cessazione definitiva delle ostilità. Altro esempio è costituito dagli accordi di Doha del 29 febbraio 2020 tra i ribelli talebani e gli Stati Uniti circa il definitivo ritiro degli USA e dei militari della coalizione (NATO) dall'Afghanistan.

Per quanto concerne in particolare la disciplina della guerra civile, il governo legittimo può lecitamente reprimere l'insurrezione, incontrando nella sua azione soltanto limiti di natura umanitaria, stabiliti dall'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e dal II Protocollo addizionale del 1977. I membri delle forze armate insurrezionali non sono legittimi combattenti, e dunque, ove catturati, non hanno diritto allo status di prigioniero di guerra, ma possono essere trattati quali semplici criminali per gli atti di violenza compiuti.

Gli insorti hanno una capacità bellica limitata. Non possono condurre ostilità in alto mare, quantunque i terzi non trattino l'insurrezione alla stregua della pirateria, essendo questa un crimine perpetrato per fini privati e non per scopi politici.

A causa dell'insurrezione, i terzi possono avere subito danni dagli insorti. In linea di principio, se l'insurrezione è sconfitta, il governo legittimo non è re-

⁸Sperduti, *Lezioni*, cit., 16.

sponsabile per i danni provocati dagli insorti. Al contrario, se l'insurrezione è vittoriosa, il nuovo governo è tenuto a riparare i danni causati dagli insorti. Esso è altresì responsabile per i danni causati dal governo predecessore. Il principio trova espressione nella prassi. Ad es. nelle istruzioni date dall'amministrazione Usa all'ambasciatore a Cuba, dopo la vittoria dell'insurrezione castrista, si legge: "un governo che è diventato il governo legittimo di uno Stato in seguito ad una rivoluzione vittoriosa ..., è di norma internazionalmente responsabile per i danni causati dalle forze e dalle autorità tanto del governo precedente che dei rivoluzionari ...". Tali principi sono stati ora consacrati nell'art. 10 del progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati, approvato dalla CDI (2001).

I terzi possono aiutare il governo costituito, ma non gli insorti, tranne che non intervenga una risoluzione di segno contrario del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Qualora lo facessero, commetterebbero un illecito internazionale. Si tratta di una norma frequentemente violata, ma è da respingere la tesi secondo cui i terzi possono fornire aiuti sia al governo legittimo sia agli insorti. Anche l'opinione secondo cui il principio di autodeterminazione dei popoli impedirebbe ai terzi, in assenza del riconoscimento di belligeranza, di intervenire a fianco dell'uno o dell'altro contendente non trova riscontro nella prassi.

Non incide sulla realtà del fenomeno il fatto che gli insorti pratichino forme di violenza bellica in totale dispregio dei più elementari principi di diritto umanitario. Ad es. l'ISIL (*Islamic State of Syria and Levant*) è stato un movimento insurrezionale sorto a cavallo tra Siria ed Iraq che, per circa un triennio, ha occupato stabilmente una porzione di territorio nei due Stati e che è riuscito ad effettuare operazioni in paesi più o meno vicini (Libia), ma anche azioni terroristiche in Europa attraverso i propri affiliati, conducendo le ostilità con metodi terroristici. Peraltro, l'ISIL, ormai sconfitto nella sua dimensione territoriale, era dotato di un alto livello di effettività nei territori sotto il suo controllo.

Sezione II

Enti non territoriali, che aspirano a divenire organizzazione di governo di una comunità territoriale

4. Governi in esilio

Fra gli enti che, pur non esercitando attualmente un potere di imperio su un territorio, aspirano a divenire organizzazioni di governo di una comunità territoriale vengono in primo luogo in considerazione i Governi in esilio. L'istituto dei Governi in esilio ha avuto particolare rilevanza nel secondo conflitto mondiale, quando diversi governi di Stati occupati dalla Germania (Belgio, Grecia, Jugoslavia, Lussemburgo, Olanda, Polonia, Norvegia) si rifugiarono nel Regno Unito. Perché possa aversi un Governo in esilio è ovviamente necessario che vi sia uno Stato disposto ad ospitare tale ente ed a permettergli di esplicare funzioni modellate su quelle di un'organizzazione statale⁹.

È da ammettere una rilevanza sul piano internazionale dei Governi in esilio quando il nuovo assetto della comunità territoriale da cui essi provengono, e che aspirano a governare di nuovo, sia da giudicare transitorio, sprovvisto cioè di stabilità. Ciò si verifica in particolare nel caso di occupazione di uno Stato nel corso di una guerra (*occupatio bellica*), la quale, secondo la tesi qui accolta, non estingue la personalità dello Stato occupato. Taluni ammettono che possa costituirsi un Governo in esilio anche in ipotesi di mutamento rivoluzionario di governo all'interno di uno Stato. Ma tale opinione è difficilmente accettabile. Proteste si ebbero anche durante il periodo della decolonizzazione. Prima dell'indipendenza, fu costituito un Governo algerino in esilio. La Francia, allora sovrana del territorio, protestò contro gli Stati che, come l'Egitto, avevano ospitato un tale governo.

Come si è autorevolmente osservato in dottrina (Sperduti), il governo in esilio opera come una sorta di "ente fiduciario" del popolo da esso rappresen-

⁹ Spesso l'occupante installa al potere un "governo fantoccio", il quale non è rappresentativo dello Stato occupato, mancando di qualsiasi effettività. Il governo fantoccio viene talvolta denominato anche "governo Quisling", dal nome del collaborazionista norvegese installato al governo dai tedeschi durante l'occupazione della Norvegia.

tato. Opinione che trova ora una conferma alla luce del principio di autodeterminazione dei popoli. Così il governo in esilio può esigere l'adempimento di accordi a favore della popolazione per cui opera. Non tutti gli autori riconoscono una rilevanza ai governi in esilio. Ma l'opinione contraria a quella qui sostenuta appare errata, specialmente ora che la norma cogente sul divieto di aggressione impedisce di riconoscere qualsiasi effetto alle situazioni internazionali derivanti da tale illecito internazionale. Si pensi, ad es., all'annessione del Kuwait da parte dell'Iraq, dichiarata nulla e non avvenuta dalle Nazioni Unite con ris. 662 (1990) del Consiglio di sicurezza, ed alla rilevanza internazionale assunta dal Governo kuwaitiano in esilio in Arabia Saudita. Il Kuwait ha avuto titolo per chiedere che gli Stati intervenissero in suo aiuto, nell'esercizio della legittima difesa collettiva. Il Kuwait, tramite il suo Governo in esilio, ha continuato ad essere rappresentato in seno alle Nazioni Unite.

La fine del fenomeno bellico dovrebbe comportare l'estinzione della figura del governo in esilio. Secondo taluni, o questi riesce a reintegrarsi come organizzazione centrale dello Stato da cui proviene oppure si estingue¹⁰. Ma quest'affermazione non è più sostenibile nella sua assolutezza, dovendo oggi essere confrontata con il principio del disconoscimento di situazioni conseguenza del ricorso alla forza armata in violazione del diritto internazionale e con quello di autodeterminazione dei popoli.

5. *Comitati nazionali all'estero*

Una seconda figura di enti non territoriali che aspirano a divenire organizzazioni di governo di una comunità territoriale è data dai Comitati nazionali all'estero. Il fenomeno della costituzione dei Comitati nazionali all'estero ha assunto particolare rilievo nel corso della Prima guerra mondiale, con il riconoscimento da parte di Francia, Italia e Regno Unito dei comitati nazionali cecoslovacco e polacco. Il Comitato nazionale all'estero è un ente il quale assume la gestione degli interessi di una comunità nazionale che aspira a governare in futuro, ma che è attualmente soggetta ad un potere statale. L'esistenza dei comitati nazionali all'estero presuppone che vi sia uno Stato, in guerra con lo Stato che attualmente governa la comunità nazionale di cui il Comitato è espressione, disposto ad ospitarlo. Altrimenti lo Stato ospitante violerebbe la norma sul non intervento e nello stesso tempo il Comitato nazionale all'estero non avrebbe una rilevanza internazionale. L'ospitalità dello Stato di sede, però, non

¹⁰ Capotorti, *Corso di diritto internazionale*, Milano, 1995, 31.

è sufficiente per affermare la partecipazione del Comitato nazionale all'estero alla vita di relazione internazionale. Si richiede altresì che al Comitato nazionale sia consentito l'esercizio di funzioni di governo sui connazionali che si trovino all'estero. Inoltre, costituisce un requisito necessario, al fine della rilevanza internazionale del Comitato all'estero, che questo si ponga quale ente militare, che esso disponga cioè di proprie forze armate. L'esistenza di una guerra in corso contro l'organizzazione di governo alla quale il Comitato nazionale si oppone determina in questi casi una "crisi di effettività" di tale organizzazione e spiega l'attribuzione di un ruolo sul piano delle relazioni internazionali al Comitato all'estero. I Comitati nazionali all'estero divengono titolari di diritti ed obblighi derivanti dal diritto bellico, possono concludere accordi circa l'impiego delle proprie forze armate (ad es. accordo concluso nel 1918 dall'Italia con il Comitato nazionale cecoslovacco) e in alcuni casi intrattengono relazioni diplomatiche.

Le recenti trasformazioni della comunità internazionale hanno comportato un aggiustamento della figura dei comitati nazionali all'estero. Ad un Comitato nazionale all'estero è da assimilare il Consiglio delle Nazioni Unite per la Namibia istituito dall'Assemblea Generale nel 1967 dopo che questa aveva dichiarato decaduto il mandato sul Sud Ovest africano (Namibia), che la Società delle Nazioni aveva affidato al Sud Africa. Il Consiglio, le cui funzioni sono cessate con la proclamazione dell'indipendenza della Namibia nel 1990, dovette operare all'estero poiché il Sud Africa ne negò l'ingresso in territorio namibiano. Stesse considerazioni valgono, *mutatis mutandis*, per il GNA (*Government of National Accord*) a guida di Serraj, che ambisce a governare l'intera Libia. Il GNA è stato legittimato con ris. 2259 (2015) del Consiglio di sicurezza ed è stato costituito in Tunisia, dove ha operato, in qualità di comitato nazionale all'estero, fino a quando non si è insediato in Libia (Tripoli). Di rilievo è che le Nazioni Unite hanno stabilito, fin dall'inizio, che il GNA dovesse amministrare le risorse libiche, inclusi i fondi costituiti all'estero dal precedente governo. Nel 2021 si è insediato a Tripoli il "Government of National Unity".

La prassi attesta come esistano anche formazioni miste che mutuano i caratteri dagli enti precedentemente considerati. Ad es. il Movimento "Francia Libera", diretto dal Generale De Gaulle, si costituì nel Regno Unito, dopo l'armistizio del Governo di Vichy con la Germania durante la seconda guerra mondiale. In quanto operante all'estero, il Movimento era da configurare come un Comitato nazionale. Nello stesso tempo, il Movimento esercitava poteri di governo nelle colonie francesi e quindi, sotto questo aspetto, condivideva i caratteri del partito insurrezionale.

La figura del Comitato nazionale ha oggi perso d'importanza e per certi aspetti appare assorbita da quella del movimento di liberazione nazionale.

6. *Movimenti di liberazione nazionale*

Si definisce movimento di liberazione nazionale l'ente organizzato rappresentativo di un popolo in lotta per l'autodeterminazione. Anche i movimenti di liberazione nazionale vanno classificati fra gli enti non territoriali che aspirano a divenire organizzazioni di governo di una comunità territoriale. È bensì vero che non mancano esempi di movimenti di liberazione nazionale, i quali sono riusciti a conseguire un controllo effettivo su una porzione di territorio e sulla comunità ivi stanziata. Tuttavia, la rilevanza internazionale dei movimenti di liberazione nazionale, a differenza di quanto avviene per gli insorti, non è legata alla circostanza di esercitare un potere di governo su un territorio, e dunque al principio di effettività, ma trova il suo fondamento in un diverso principio giuridico, quello di autodeterminazione dei popoli. In particolare, il movimento di liberazione nazionale è l'ente rappresentativo di un popolo, soggetto a dominio coloniale o razzista o ad occupazione straniera. La figura dei movimenti di liberazione nazionale ha assunto una sua rilevanza con la decolonizzazione, e in particolare con la decolonizzazione violenta degli anni Sessanta.

Diverse sono le forme attraverso le quali si concretizza la partecipazione dei movimenti di liberazione nazionale alla vita sociale internazionale. Essi prendono parte ai lavori di organizzazioni internazionali e partecipano a conferenze internazionali. L'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP), ad es., ha goduto dello status di osservatore in seno all'Assemblea Generale ed è stata presente, senza diritto di voto, in tutte le conferenze internazionali convocate sotto gli auspici delle Nazioni Unite (come si è detto dal 1988 l'OLP è presente in seno all'Assemblea Generale con il nome di Palestina). L'OLP è stata altresì membro a pieno titolo della Lega Araba. Può poi ricordarsi che la III Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare ha visto la partecipazione, senza diritto di voto, dei movimenti di liberazione nazionale riconosciuti dall'Organizzazione per l'Unità Africana (OAU, ora Unione Africana) e dalla Lega Araba. Tale partecipazione, pur non implicando il diritto di voto, attribuisce in genere la facoltà di proporre emendamenti ai testi oggetto di negoziato.

Una seconda manifestazione importante della personalità internazionale dei movimenti di liberazione nazionale è data dalla capacità di concludere accordi, soprattutto riguardo allo svolgimento delle ostilità contro il governo costituito o alla costituzione del futuro Stato. Particolarmente significativi sono stati gli accordi conclusi dall'OLP con vari Stati arabi per regolare la presenza sul loro territorio delle forze armate palestinesi. Di notevole interesse è altresì l'accordo stipulato nel 1979 dal Fronte Polisario e dalla Mauritania allo scopo di stabilire i confini fra lo Stato della Mauritania e il futuro Stato del Sahara Occidentale. OLP e Israele hanno firmato a Washington, nel 1993 (accordi di Oslo-Washing-

ton), una dichiarazione sui principi relativi allo status dei territori palestinesi¹¹. L'OLP ha altresì concluso una serie di accordi internazionali.

Sono da annoverare anche esempi di presentazione di reclami a istanze internazionali, com'è avvenuto per la Palestina che ha potuto sottoporre alla UNCC (United Nations Compensation Commission), istituita per accordare i risarcimenti per i danni provocati dall'occupazione irachena del Kuwait, i reclami per danni sofferti dai palestinesi.

Ovviamente, il campo in cui maggiormente si manifesta la rilevanza internazionale dei movimenti di liberazione nazionale è quello relativo alla lotta armata che essi, quali enti organizzati rappresentativi di un popolo soggetto a dominazione coloniale o razzista o ad occupazione straniera, conducono per realizzare il diritto all'autodeterminazione (guerre di liberazione nazionale). La disciplina giuridica delle guerre di liberazione nazionale si è profondamente distaccata da quella propria delle guerre civili. Per quanto riguarda in particolare i rapporti fra il governo costituito e il popolo in lotta per l'autodeterminazione, si è affermata sul piano del diritto consuetudinario la regola per la quale il governo costituito non può usare la forza per privare il popolo del diritto all'autodeterminazione. La repressione mediante mezzi coercitivi della lotta di un popolo soggetto a dominio coloniale, razzista o ad occupazione straniera è dunque illecita, in quanto contraria al principio di autodeterminazione.

Quanto alla posizione giuridica dei terzi Stati in una guerra di liberazione nazionale, il diritto consuetudinario vigente vieta agli Stati terzi di intervenire a favore del governo costituito. Tale divieto copre sia l'intervento armato diretto sia ogni altra forma di assistenza (ad es. la fornitura di materiale bellico o il supporto logistico), il cui scopo sia quello di facilitare l'azione repressiva del governo costituito.

Varie risoluzioni dell'Assemblea Generale attribuiscono ai popoli privati con la forza del loro diritto all'autodeterminazione – cioè i popoli sotto dominazione coloniale, razzista o straniera – il diritto di ricevere assistenza dai terzi Stati nel corso di una guerra di liberazione nazionale (c.d. diritto di resistenza). Tale diritto è, ad es., esplicitamente riconosciuto dalla Dichiarazione sulle relazioni amichevoli del 1970 e da quella sulla Definizione dell'Aggressione del 1974¹².

¹¹ La Corte di Cassazione ha riconosciuto ai movimenti di liberazione nazionale una limitata soggettività internazionale. Nel caso concreto la Corte, però, ha negato che l'OLP potesse godere del diritto di legazione attivo e passivo e che il suo capo fosse titolare dell'immunità dalla giurisdizione penale che spetta ai capi di Stato (Cass. 25 giugno 1985, n. 1981: Focarelli, *Digesto del diritto internazionale*, Napoli, 2004, 36 ss.). La giurisprudenza dei tribunali Usa, precedentemente citata (nota 4), ha negato non solo all'Autorità nazionale palestinese ma anche all'OLP l'immunità dalla giurisdizione di fronte ai tribunali americani.

¹² Vedi, rispettivamente, la ris. 2625 (XXV) dell'Assemblea Generale intitolata "Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la coopera-

Vi è però un netto contrasto relativamente alla più precisa individuazione del contenuto di tale diritto. Mentre a parere degli Stati afro-asiatici e degli allora Stati socialisti i terzi potrebbero intervenire militarmente, in modo diretto o indiretto, a fianco del movimento di liberazione nazionale, gli Stati occidentali sono fermi nell'asserire che i terzi possono concedere esclusivamente aiuti di natura umanitaria.

Particolarmente delicato è il problema dell'applicabilità delle regole del diritto di guerra (*ius in bello*) alle guerre di liberazione nazionale. L'art. 1, par. 4, del I Protocollo del 1977, addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, configura le lotte per l'autodeterminazione come conflitti armati internazionali, equiparandole quindi a conflitti tra Stati. Mediante una dichiarazione, da notificare al Consiglio federale svizzero, depositario del Protocollo, il movimento di liberazione nazionale può mettere in vigore il Protocollo e le Convenzioni di Ginevra nei confronti dello Stato contro cui è intrapresa la lotta armata, purché questi sia parte del Protocollo. In tal caso, i membri del movimento di liberazione nazionale devono essere considerati come legittimi combattenti e, qualora catturati, hanno diritto allo status di prigionieri di guerra. Sennonché la disposizione in questione è mero diritto convenzionale e, non essendosi trasformata in diritto consuetudinario, non vincola gli Stati che non sono parti del Protocollo addizionale.

Delicati problemi si pongono per quei territori, il cui popolo abbia diritto all'autodeterminazione, amministrati da Stati che li hanno occupati illegalmente, qualora si debba stipulare un accordo internazionale. È questo il caso del Sahara occidentale, il cui territorio è parzialmente occupato dal Marocco. L'Unione Europea ha concluso con il Marocco un accordo di associazione e, nel quadro di questo, un accordo di liberalizzazione per i prodotti agricoli. Al Fronte Polisario, che rappresenta il popolo saharawi, il Tribunale dell'Unione Europea aveva riconosciuto la legittimazione ad agire per escludere che l'accordo potesse essere applicato nella parte di Sahara occidentale occupata dal Marocco. Successivamente la sentenza è stata annullata dalla Corte di Giustizia UE con decisione del 21 dicembre 2016, sul presupposto della mancanza della materia del contendere, in quanto l'accordo, stando ad un'esegesi delle sue clausole, non poteva trovare applicazione nel Sahara occidentale. La sentenza, pur non riconoscendo la legittimazione ad agire del Fronte Polisario nel caso concreto, attribuisce a tale ente la qualifica di rappresentate del popolo saharawi, titolare del diritto all'autodeterminazione, stanziato su un territorio che non appartiene al Marocco (cfr. Mori, *Osservatorio europeo*, dUE, gennaio 2017, nonché le notazioni critiche di Kassoti in *IYIL*, 2016, 157-170 e in *The Empire Strikes Back*, ecc., *European Pa-*

zione tra gli Stati conformemente alla Carta delle Nazioni Unite" del 24 ottobre 1970 e la ris. 3314 (XXIX) dell'Assemblea Generale relativa alla "Definizione dell'aggressione", del 14 dicembre 1974.

pers, febbraio 2019). Peraltro, con la sentenza del 29 settembre 2021, il Tribunale dell'Unione Europea ha stabilito non solo che il Fronte Polisario poteva agire in giudizio in quanto rappresentante del popolo del Sahara Occidentale, ma ha anche affermato che gli accordi stipulati dall'UE, in quanto applicabili al Sahara Occidentale, dovevano essere annullati perché contrari al principio di autodeterminazione (Tribunale, nona sezione allargata, 29 settembre 2021, *Front Polisario c. Consiglio dell'Unione Europea*, T- 279/19). Pertanto, il Tribunale non ha riconosciuto la sovranità del Marocco sul Sahara Occidentale, al contrario di quanto hanno fatto recentemente gli Stati Uniti (10 dicembre 2020). La sentenza del Tribunale è stata impugnata dal Consiglio il 16 dicembre 2021 dinanzi alla Corte di Giustizia, contestando la legittimazione del Fronte Polisario di stare in giudizio.