

a cura di
GIUSEPPE PALMISANO



**GAETANO
ARANGIO-RUIZ
LA LEZIONE
DI UNA VITA**

**COS'È E COM'È
IL DIRITTO
INTERNAZIONALE**

Collana

**Diritto internazionale,
Diritto internazionale privato
e dell'Unione Europea**

5



Roma TrE-Press

2023



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

Il presente volume è il n. 5 della Collana Diritto internazionale, Diritto internazionale privato e dell'Unione Europea, varata su iniziativa di docenti del Dipartimento di Giurisprudenza. Con questa Collana si intende condividere e sostenere scientificamente il progetto editoriale di Roma TrE-Press, che si propone di promuovere la cultura giuridica incentivando la ricerca e diffondendo la conoscenza mediante l'uso del formato digitale ad accesso aperto.

This volume belongs to the Roma TrE-Press series devoted to Public and Private International Law, and European Union Law, which was founded by professors of the Law Department to support the Roma Tre University project aimed at promoting high quality research and fostering education through on-line open access publications available for free download.

Membri del Comitato scientifico della Collana:

Pia Acconci, Roberto Baratta, Giulio Bartolini, Antonio Blanc Altemir, Paolo Benvenuti, Giandonato Caggiano, Javier Carrascosa Gonzales, Roberta Clerici, Antonietta Di Blase, Alessandra Gianelli, Andrea Giardina, Alessandra Lanciotti, Fiona MacMillan, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi, Claudia Morviducci, Teresa Maria Moschetta, Giuseppe Palmisano, Francesco Salerno, Mirko Sossai, Ennio Triggiani, Ugo Villani.

Coordinamento editoriale:

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**, mosquitoroma.it

Impaginazione e cura editoriale: Colitti-Roma colitti.it

Edizioni: *Roma TrE-Press*

Roma, maggio 2023

ISBN: 979-12-5977-187-2

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell'ambito della

Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

Indice

<i>Presentazione</i>	7
PAOLO BENVENUTI, <i>Introduzione: un ricordo di Gaetano Arangio-Ruiz</i>	9
GIUSEPPE PALMISANO, <i>La persona internazionale dello Stato e la questione della ricostruzione dell'attività e volontà dello Stato</i>	17
FRANCESCO SALERNO, <i>La rivisitazione della concezione dualista alla luce della diversità tra diritto internazionale e dimensione interindividuale del diritto</i>	29
FLAVIA LATTANZI, <i>Significato e portata del dominio riservato come limite a protezione della sovranità-indipendenza dello Stato</i>	43
SERGIO MARCHISIO, <i>La critica dell'analogia federale e di paradigmi costituzionalistici come chiavi di lettura del ruolo delle organizzazioni internazionali</i>	63
GIUSEPPE NESI, <i>Immagine e realtà della funzione normativa dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite</i>	73
MAURIZIO ARCARI, <i>Contromisure e obblighi di regolamento delle controversie nella responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti</i>	81

Maurizio Arcari

*Contromisure e obblighi di regolamento delle controversie
nella responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Una visione del sistema della responsabilità (e del diritto) internazionale – 3. L'esito (infelice) della visione – 4. La visione e l'attualità – 4.1. Il sistema della responsabilità internazionale in stallo – 4.2. La brutalità dei fatti – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Quando sono stato invitato a partecipare all'iniziativa celebrativa della figura e dell'opera scientifica di Gaetano Arangio-Ruiz ho scelto senza troppe esitazioni, tra i temi possibili, quello del rapporto tra contromisure e obblighi di regolamento delle controversie nel diritto della responsabilità internazionale degli Stati. Ciò innanzitutto perché al tema è legato il mio primo incontro con Arangio-Ruiz, avvenuto a Ginevra nel 1994 quando egli svolgeva alla Commissione del diritto internazionale (CDI o Commissione) la funzione di relatore speciale sul tema della responsabilità degli Stati. Fui allora coinvolto in una ricerca che il relatore speciale stava svolgendo per rispondere ad alcune questioni sollevate in seno alla Commissione circa il regime degli adempimenti preventivi all'adozione di contromisure¹. Quel primo contatto proseguì durante l'anno successivo, quando ebbi l'occasione di collaborare all'attività di ricerca preparatoria al settimo rapporto sulla responsabilità degli Stati, relativo alle conseguenze dei crimini internazionali e al noto sistema istituzionale di accertamento dei crimini². Proprio quest'ultimo rilievo mi porterà, nelle pagine che seguono,

¹ Cfr. G. ARANGIO-RUIZ, *Sixth report on State responsibility*, UN Doc. A/CN.4/461 and Add.1-3 (19 and 26 April, 14 June and 21 July 1994), riprodotto in *Yearbook of the International Law Commission*, 1994, vol. II, part one, in particolare pp. 3-18.

² Cfr. ARANGIO-RUIZ, *Seventh report on State responsibility*, UN Doc. A/CN.4/469 and Add.1 and 2 (9, 24 and 29 May 1995), riprodotto in *Yearbook of the International Law Commission*, 1995, vol. II, part one, pp. 3-31.

a considerare la questione del rapporto tra contromisure e soluzione delle controversie al di là della stretta dimensione bilaterale che tali nozioni evocano, per toccare profili riguardanti la gestione delle reazioni collettive alla violazione di obblighi di importanza fondamentale per la comunità internazionale.

Oltre allo spunto personale appena ricordato, altre ragioni spiegano il mio interesse per il tema oggetto di queste righe. Da un lato, vi è la convinzione che, tra i tanti e notevoli contributi forniti da Arangio-Ruiz alla scienza internazionalistica, le proposte nel campo del diritto della responsabilità internazionale rappresentino l'elaborazione più compiuta e originale della sua visione della società internazionale e del relativo ordinamento giuridico. D'altro lato, vi è l'ulteriore convincimento che, benché inesorabilmente superate dagli eventi, alcune delle proposte in questione restino ancora dei validi (quando non imprescindibili) punti di riferimento per ragionare sulla soluzione dei problemi che ancor oggi affliggono il sistema della responsabilità internazionale e, più in generale, del diritto internazionale contemporaneo.

2. Una visione del sistema della responsabilità (e del diritto) internazionale

Ci sono pochi dubbi sul fatto che l'insieme delle regole generali che disciplinano il settore della responsabilità degli Stati rappresentino uno dei pilastri dell'ordinamento internazionale contemporaneo³. Al pari, pochi dubbi esistono riguardo all'apporto arrecato dalla scienza internazionalistica italiana, e in particolare dai relatori speciali italiani alla CDI, alla ricostruzione di un regime unitario della materia⁴. La visione

³ V. in questo senso le ripetute dichiarazioni formulate dagli Stati in sede di commento agli Articoli sulla responsabilità internazionale elaborati dalla Commissione del Diritto Internazionale: ad es. il rappresentante dell'Austria alla riunione del 28 ottobre 2004 della Sesta Commissione dell'Assemblea Generale qualificava gli Articoli sulla responsabilità come «the root of the international legal order and (...) the basis of the whole system of international law» (cfr. UN Doc. A/C.6/59/SR.15, p. 14, par. 92); parimenti, il Portogallo, nei commenti scritti agli Articoli definiva gli stessi come «the third structuring pillar [together with the Charter of the United Nations and the Law of Treaties codified in the Vienna Convention of 1969] of the international legal order set up after the Second World War» (cfr. *Comments and information received from Governments*, UN Doc. A/62/63 (9 March 2007), p. 4, par. 4).

⁴ Il ruolo della dottrina italiana di diritto internazionale, e dei relatori speciali italiani sulla materia alla CDI, è brevemente ma vividamente tratteggiato dallo stesso ARANGIO-

della responsabilità internazionale come sistema coerente di regole, esaltata da Ago nella prima parte del progetto di articoli grazie al felice espediente relativo alla natura secondaria delle stesse, viene raccolta da Arangio-Ruiz nello sviluppo della seconda parte del progetto, concernente le conseguenze dell'illecito e l'attuazione del rapporto di responsabilità⁵. Sul punto, Arangio-Ruiz tenta di proporre una serie di soluzioni non solo internamente coerenti al sistema della responsabilità internazionale, ma che permettano al contempo di correggere alcuni limiti strutturali della comunità internazionale e del suo diritto. Proprio sul versante del rapporto tra reazioni unilaterali all'illecito e obblighi degli Stati in materia di soluzione delle controversie si dispiega lo sforzo maggiore del relatore speciale. Arangio-Ruiz muove dall'intuizione dell'interazione esistente tra il regime delle contromisure e i mezzi di soluzione delle controversie (e relativi obblighi degli Stati) – che in senso lato condividerebbero un carattere *strumentale* rispetto alla messa in opera degli obblighi secondari di cessazione/riparazione nascenti dalla commissione di un illecito internazionale⁶.

Il relatore speciale è ben consapevole dei difetti strutturali che caratterizzano le contromisure, ma altrettanto convinto della possibilità che tali difetti possano essere corretti facendo ricorso alle potenzialità insite nei meccanismi di soluzione delle controversie. Già il terzo rapporto alla CDI sulla responsabilità internazionale degli Stati, presentato alla CDI nel 1991, rivela un approccio alla questione di ampio respiro: introducendo il tema delle contromisure come conseguenze 'strumentali' dell'illecito internazionale, il relatore rileva che «in no other area in the 'society of States' is the lack of adequate institutional framework for present or conceivable future regulation of State conduct so keenly felt»⁷.

RUIZ nello scritto *Fine prematura del ruolo preminente di studiosi italiani nel progetto di codificazione della responsabilità degli Stati: specie a proposito di crimini internazionali e dei poteri del Consiglio di sicurezza*, in «Rivista di diritto internazionale», 1998, pp. 110 s.

⁵ Cfr. ARANGIO-RUIZ, *Preliminary report on State responsibility*, UN Doc. A/CN.4/416 and Add. 1 (18 and 27 May 1988), riprodotto in *Yearbook of the International Law Commission*, 1988, vol. II, part one, pp. 6-43.

⁶ Oltre ad essere sviluppato nei rapporti alla CDI, il punto è efficacemente sintetizzato nello scritto di ARANGIO-RUIZ, *The Role of the Judge within the Framework of the International Law Commission's Project on States Responsibility*, in F. Salerno (a cura di), *Il ruolo del giudice internazionale nell'evoluzione del diritto internazionale e comunitario*, CEDAM, Padova, 1995, pp. 29 s. specialmente p. 49.

⁷ ARANGIO-RUIZ, *Third report on State responsibility*, UN Doc. A/CN.4/440 and Add.1 (19 July 1991), riprodotto in *Yearbook of the International Law Commission*, 1991, vol. II, part one, p. 7, par. 3.

Benché la contromisura sia mezzo irrinunciabile di attuazione del diritto nella struttura decentrata della comunità internazionale, il suo intrinseco carattere unilaterale ne fa uno strumento tendenzialmente sbilanciato e ingiusto (perché risponde alla violazione del diritto incentivando un'ulteriore violazione, perché si presta a giocare a favore degli Stati più forti e a detrimento dei più deboli, perché rischia di innescare una esponenziale catena di reazioni e controeazioni)⁸. Sempre alla luce della realtà decentralizzata della comunità internazionale, l'unico possibile tentativo di risposta 'istituzionale' ai menzionati difetti delle contromisure è far leva sui margini di accertamento 'imparziale' e oggettivo dei fatti e del diritto offerti dall'attivazione degli obblighi di soluzione pacifica delle controversie degli Stati, già operanti in virtù di regole e strumenti esistenti (consuetudine, articoli 2.3 e 33 della Carta ONU, altri trattati di regolamento generale o specifico delle controversie) o futuri (la stessa convenzione generale sulla responsabilità che dovrà nascere dalla codificazione della CDI)⁹.

Senza scendere nell'esame dettagliato delle soluzioni presentate alla Commissione del diritto internazionale tra il 1992 e il 1994, ricordiamo che Arangio-Ruiz propone un elaborato apparato per il ricorso a meccanismi di soluzione delle controversie, strutturato intorno a una fase preliminare all'assunzione di contromisure da parte di uno Stato leso (*pre-countermeasures regime*) e una fase posteriore alla loro adozione (*post-countermeasures regime*)¹⁰.

La prima fase, che si riassume nel noto articolo 12 elaborato nel quarto rapporto sulla responsabilità degli Stati del 1994, fa perno sui c.d. adempimenti preventivi alle contromisure, e tra questi presenta importanza capitale l'obbligo, per lo Stato leso che intenda ricorrere a contromisure, del previo esaurimento di tutti i mezzi pacifici di soluzione disponibili in base al diritto internazionale generale, alla Carta delle Nazioni Unite o in base a qualsiasi strumento di soluzione al quale tale Stato sia parte. Tale (stringente) condizione preliminare non si applica nel caso lo Stato presunto autore dell'illecito non cooperi in buona fede nella messa in opera del mezzo di soluzione pacifica disponibile; inoltre, non copre quelle 'misure provvisorie urgenti di protezione' che lo stesso Stato leso possa prendere unilateralmente in pendenza di una decisione di un'istanza terza, nonché le ulteriori misure che lo Stato leso possa adottare di fronte al mancato adempimento, da parte dell'autore dell'illecito, di misure

⁸ *Third Report* cit., p. 8, par. 4; e *The Role of the Judge* cit., pp. 32-33, par. 4.

⁹ *The Role of the Judge* cit., pp. 33-34, par. 5.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 37-38, par. 10.

provvisorie ordinate da un'istanza terza di soluzione della controversia¹¹.

La seconda fase, proposta nel quinto rapporto alla CDI del 1993, riguarda invece le controversie che possono sorgere *dopo* l'adozione di contromisure da parte dello Stato leso, quando la legittimità delle stesse venga contestata dall'autore presunto della violazione. In questo caso, sulla base dello specifico obbligo di soluzione incombente sugli Stati parte in virtù della futura convenzione sulla responsabilità, saranno potenzialmente attivati i diversi meccanismi che successivamente fanno capo a una commissione di conciliazione, all'arbitrato e alla soluzione giudiziale rimessa alla Corte internazionale di giustizia¹².

L'ancora embrionale processo di istituzionalizzazione nel ricorso a contromisure, che si realizza nel sistema sommariamente descritto mediante l'attivazione degli obblighi di soluzione pacifica delle controversie esistenti in capo agli Stati coinvolti nel rapporto di responsabilità, verrà portato a ulteriore sviluppo l'anno seguente, nel 1995, quando il relatore speciale presenterà alla Commissione le proposte per affrontare il tema delle conseguenze dei crimini internazionali. In questo contesto, il problema del controllo delle reazioni unilaterali all'illecito da parte di istanze terze diventa ancora più cruciale, poiché si allarga potenzialmente a tutti gli Stati la cerchia dei soggetti legittimati a rispondere a gravi infrazioni lesive di interessi condivisi della comunità internazionale¹³. Per far fronte al problema, Arangio-Ruiz elabora un complesso apparato istituzionale che, in una prima fase, fa perno su un accertamento preliminare da parte degli organi politici delle Nazioni Unite (Assemblea Generale o Consiglio di Sicurezza) circa l'eventualità che un crimine sia stato commesso. In una seconda fase, il sistema prevede l'attivazione della giurisdizione contenziosa della Corte internazionale di giustizia da parte di ogni Stato membro delle Nazioni Unite parte alla futura convenzione sulla responsabilità, allo scopo di ottenere un accertamento giudiziale dell'avvenuta commissione

¹¹ Cfr. ARANGIO-RUIZ, *Fourth report on State responsibility*, UN Doc. A/CN.4/444 and Add.1-3 (12 and 25 May and 1 and 17 June 1992), riprodotto in *Yearbook of the International Law Commission*, 1992, vol. II, part one, specialmente pp. 19-22, par. 41-52; *Sixth report cit.*, specialmente pp. 5-18, par. 6-93; nonché *The Role of the Judge cit.*, pp. 39-41, par. 12-15.

¹² Cfr. ARANGIO-RUIZ, *Fifth report on State responsibility*, UN Doc. A/CN.4/453 and Add.1-3 (12 and 28 May and 8 and 24 June 1993), riprodotto in *Yearbook of the International Law Commission*, 1993, vol. II, part one, specialmente pp. 19-30, par. 62-108; nonché *The Role of the Judge cit.*, pp. 41-48, par. 16-25.

¹³ Cfr. *Fourth report cit.*, pp. 43-49, par. 127-152; *Fifth report cit.*, pp. 43-54, par. 167-249.

del crimine e della responsabilità dello Stato accusato¹⁴. La decisione sul punto da parte della Corte internazionale di giustizia avrebbe integrato la condizione per la messa in opera, da parte di tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite parti alla convenzione sulla responsabilità, delle conseguenze speciali o supplementari dei crimini internazionali previste nelle contestuali proposte del relatore speciale. Per il punto che qui interessa, va ricordato che tra tali conseguenze andava inclusa la facoltà di ogni Stato di ricorrere a contromisure, mentre gli obblighi di previo ricorso a meccanismi di soluzione delle controversie si intendevano ‘assorbiti’ dall’avvenuto accertamento giudiziale della Corte internazionale di giustizia¹⁵.

3. *L'esito (infelice) della visione*

L'esito delle appena illustrate proposte di Arangio-Ruiz alla Commissione del diritto internazionale è noto, e non è il caso di dilungarsi sulle sue ragioni¹⁶. Solamente, ricordiamo che già nella prima lettura del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati, adottata dalla Commissione nel 1996, la portata degli obblighi di esperimento dei mezzi di soluzione delle controversie preliminari al ricorso a contromisure era stata ridotta al solo obbligo di negoziare¹⁷; lo Stato leso che avesse adottato contromisure era semplicemente tenuto ad adempiere agli obblighi di soluzione esistenti in base a trattati in vigore con lo Stato autore dell'illecito o dai meccanismi previsti dalla stessa convenzione sulla responsabilità, a loro volta alquanto ridimensionati rispetto alle proposte originali del relatore speciale¹⁸; infine, pur rimanendo presente nell'ambito del Progetto la figura del crimine

¹⁴ Cfr. *Seventh report cit.*, pp. 17-26, par. 70-120 e a p. 30 l'art. 19 proposto dal relatore speciale.

¹⁵ Cfr. *ibidem*, p. 12, par. 41, e a p. 29 l'art. 17 proposto dal relatore speciale.

¹⁶ Si veda, per una accurata disamina di tale esito e delle sue ragioni, G. PALMISANO, *Cronaca di una morte annunciata: la responsabilità dello Stato per crimini internazionali*, in *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti* (a cura di M. Spinedi, A. Gianelli, M. Alaimo), Giuffrè, Milano, 2006, pp. 203-243.

¹⁷ V. il testo del progetto di Articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati adottati in prima lettura dalla CDI in *Report of the International Law Commission on the work of its forty-eighth session (6 May-26 July 1996)*, UN Doc. A/51/10 (1996), riprodotto in *Yearbook of the International Law Commission*, 1996, vol. II, part two, pp. 58-65. In particolare, cfr. l'art. 48, par. 1, per quanto riguarda l'obbligo di negoziato preliminare al ricorso a contromisure da parte dello Stato leso.

¹⁸ Cfr. *ibidem*, l'art. 48, par. 2 del progetto adottato in prima lettura dalla CDI.

internazionale dello Stato e la previsione delle relative conseguenze speciali, erano del tutto scomparse le disposizioni relative alle procedure di previo accertamento istituzionale del crimine stesso¹⁹.

Il passaggio, nel 2001, alla successiva seconda e definitiva lettura degli Articoli sulla responsabilità degli Stati doveva però segnare un ancor più drastico ridimensionamento. Complice anche la scelta della Commissione di non prendere una posizione definitiva circa lo *status* definitivo del testo, segnalandone semplicemente il contenuto all'Assemblea generale, l'intera parte sulla soluzione delle controversie veniva espunta dal Progetto, in quanto ritenuta superflua per uno strumento provvisoriamente privo del formato convenzionale e di carattere vincolante²⁰. D'altro canto, scompariva la figura del crimine internazionale e tramontava correlativamente l'ipotesi di un apparato istituzionale deputato alla gestione della reazione collettiva degli Stati a gravi violazioni di obblighi di importanza fondamentale del diritto internazionale²¹.

Quale unica traccia delle passate proposte in materia di rapporti tra contromisure e obblighi di soluzione delle controversie resta, nell'attuale testo sulla responsabilità degli Stati, l'art. 52 ('Condizioni relative al ricorso a contromisure'), ove si prevede l'obbligo di non adottare contromisure, o di sospenderne l'esecuzione qualora già adottate, ove la controversia tra lo Stato leso e lo Stato autore dell'illecito sia pendente di fronte a una corte o un tribunale dotati dell'autorità di adottare una decisione vincolante per le parti²².

¹⁹ Cfr. *ibidem*, gli artt. 19, 51-53 del progetto adottato in prima lettura dalla CDI.

²⁰ Cfr. il testo degli Articoli adottati in seconda lettura dalla CDI in *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session (23 April-1 June and 2 July-10 August 2001)*, UN Doc. A/56/10 (2001), riprodotto in *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, part two, pp. 26-30. In particolare, circa le scelte della CDI relative alla forma degli Articoli e la scelta di espungere dal testo le disposizioni relative alla soluzione delle controversie, *ibidem*, rispettivamente pp. 24-25, parr. 61-67 e p. 23, parr. 56-60.

²¹ Sul piano sostanziale, una evidente 'traccia' della vecchia figura del crimine internazionale dello Stato si trova negli artt. 40 e 41 del testo del 2001, relativi alle gravi violazioni di obblighi derivanti da norme imperative del diritto internazionale generale (*ibidem*, pp. 112-116, per il testo degli articoli e relativo commento della CDI). Tuttavia, nessuna disposizione affronta i problemi procedurali relativi all'accertamento di tali gravi violazioni e alla determinazione delle relative conseguenze.

²² Cfr. il testo dell'art. 52 della seconda lettura del 2001, con relativo commento della CDI, *ibidem*, pp. 135-137.

4. *La visione e l'attualità*

Va ora verificato cosa rimanga della visione del sistema della responsabilità internazionale (e, più ampiamente, del diritto internazionale) proposta da Arangio-Ruiz. Questa verifica può essere declinata su due versanti: il primo è quello del destino complessivo degli Articoli della responsabilità internazionale vent'anni dopo la loro adozione da parte della CDI; il secondo è quello della dinamica attuale dei rapporti internazionali, considerati in particolare sullo sfondo della crisi determinata dal conflitto armato in corso tra Russia e Ucraina.

4.1. *Il sistema della responsabilità internazionale in stallo*

È noto che a tutt'oggi l'Assemblea generale non ha espresso una scelta definitiva circa il formato da assegnare agli Articoli sulla responsabilità degli Stati adottati dalla CDI. Nel 2001, l'Assemblea generale si limitava a 'prender nota' e 'segnalare ai Governi' il testo degli Articoli, senza però pregiudicare la questione della loro futura adozione o altra appropriata azione²³. Ancora recentemente, con una risoluzione adottata durante la sessione del 2022, l'Assemblea ha deciso di rinviare alla 80esima sessione del 2025 la questione dell'adozione di una convenzione sulla responsabilità internazionale degli Stati o di altra azione appropriata sulla base degli Articoli²⁴. Tale opzione di rinvio, più volte rinnovata con cadenza triennale nell'ultimo ventennio²⁵, si è accompagnata all'ulteriore scelta di verificare l'impatto degli Articoli nella prassi giudiziaria internazionale, incaricando il Segretario generale di compilare una rassegna dei casi in cui gli Articoli sono stati applicati o citati da un giudice internazionale²⁶. Si è così assistito

²³ Cfr. la ris. 56/83 del 12 dicembre 2001, recante in annesso gli Articoli adottati in seconda lettura dalla CDI, UN Doc. A/RES/56/83 (28 January 2002), par. 3.

²⁴ Cfr. la ris. 77/97 del 7 dicembre 2022, UN Doc. A/RES/77/97 (19 December 2022), par. 9.

²⁵ Cfr. le precedenti risoluzioni dell'Assemblea generale 59/35 del 2 dicembre 2004; 62/61 del 6 dicembre 2007; 65/19 del 6 dicembre 2010; 68/104 del 16 dicembre 2013; 71/133 del 13 dicembre 2016; 74/180 del 27 dicembre 2019.

²⁶ Cfr. il par. 7 della ris. 77/97 cit. Le varie rassegne preparate dal Segretario generale sulla prassi giudiziaria internazionale si trovano in UN Doc. A/62/62 (1 February 2007) and Add. 1 (17 April 2007); UN Doc. A/65/76 (30 April 2010); UN Doc. A/68/72 (30 April 2013); UN Doc. A/71/80 (21 April 2016) and Add. 1 (20 June 2017); UN Doc. A/74/83 (23 April 2019). Complessivamente, le rassegne enumerano oltre 300 casi in cui istanze giudiziarie o quasi-giudiziarie internazionali hanno fatto applicazione degli

al curioso espediente di affidare il riscontro circa la corrispondenza delle soluzioni incorporate negli Articoli a norme del diritto internazionale generale proprio a quel contenzioso internazionale che gli stessi Articoli hanno in pratica del tutto escluso dal loro ambito di applicazione.

Non sorprende però, data la totale assenza negli Articoli di disposizioni in materia di contenzioso sulla responsabilità, che nessuna indicazione al riguardo arrivi dalle diverse compilazioni preparate dal Segretario generale. In più, le stesse compilazioni non forniscono praticamente alcuna traccia di applicazione giudiziaria dell'unica disposizione che ancora presenti un vago rilievo circa la questione dei rapporti tra contromisure e obblighi di soluzione delle controversie, il citato art. 52 sulle condizioni relative al ricorso a contromisure.

In tale panorama piuttosto sconfortante, resta il fatto che all'interno dell'Assemblea generale il dibattito si sta polarizzando intorno a due diverse, opposte, posizioni. Da una parte, vi sono gli Stati (soprattutto occidentali) che vorrebbero mantenere gli Articoli nella loro forma attuale di testo non vincolante; dall'altra parte, si schierano gli Stati che sostengono la necessità di procedere alla convocazione di una conferenza diplomatica incaricata di adottare una convenzione sulla responsabilità internazionale²⁷. Significativamente, in questo secondo blocco vi sono voci che lamentano il carattere insoddisfacente del regime delle contromisure e, in particolare, l'assenza di disposizioni in materia di soluzione delle controversie che, secondo le indicazioni a suo tempo fornite da Arangio-Ruiz, dovrebbero proprio aver lo scopo di ovviare ai più gravi difetti insiti negli strumenti di reazioni unilaterali all'illecito internazionale. Quale esempio di tali posizioni, si può menzionare l'intervento dell'Iran all'ultima sessione della sesta commissione dell'AG dedicata alla questione della forma degli Articoli sulla responsabilità. In tale occasione, il delegato dell'Iran ha indicato l'importanza di codificare gli Articoli in uno strumento vincolante e di includere in una futura convenzione sulla materia un meccanismo di soluzione delle controversie, quali condizioni per rafforzare il rispetto della *rule of law* e l'accesso alla giustizia a livello internazionale²⁸.

Articoli della CDI.

²⁷ Cfr. al riguardo le posizioni espresse dai diversi Stati durante la tredicesima e quattordicesima riunione della sesta commissione dell'Assemblea Generale (settantasettesima sessione del 2022), come riassunte nel *Press release* intitolato «Sixth Committee Unable to Agree about Form of Draft Articles on State Responsibility», UN Doc. GA/L/3663 (13 October 2022) disponibile al sito <<https://press.un.org/en/2022/gal3663.doc.htm>>.

²⁸ *Ibidem*.

4.2. *La brutalità dei fatti*

Al di là dei destini ancora incerti degli Articoli della CDI, è interessante considerare i tratti fondamentali della ‘visione’ della responsabilità internazionale a suo tempo proposta da Arangio-Ruiz alla luce dei drammatici eventi che si stanno consumando nel conflitto scatenato dalla Russia in Ucraina. Come noto, la reazione della comunità internazionale organizzata all’operazione militare speciale lanciata il 24 febbraio 2022 contro l’Ucraina è stata, quando non proprio balbettante, certamente controversa. Sul lato Nazioni Unite, il Consiglio di sicurezza è rimasto quasi subito paralizzato dal veto russo²⁹. L’Assemblea Generale è stata convocata a partire dal 27 febbraio 2022 in sessione speciale d’emergenza in base al meccanismo ‘Uniting for peace’³⁰ e, nell’anno a seguire, ha adottato una serie di sei risoluzioni dedicate al conflitto³¹. Tra queste, la più notevole resta la risoluzione del 2 marzo 2022, sostenuta da una maggioranza di 141 voti favorevoli (5 contrari e 35 astensioni), ove si deplora l’iniziativa militare russa come violazione dell’art. 2, par. 4, della Carta e la si qualifica inequivocabilmente come ‘aggressione’³². A fronte di tale esplicita determinazione, è difficile non pensare al ruolo che era stato assegnato all’organo politico rappresentativo della comunità internazionale

²⁹ Cfr. il progetto di risoluzione di condanna dell’intervento militare russo contenuto in UN Doc. S/2022/155 (25 February 2022) e l’esito della votazione alla seduta del 25 febbraio 2022 al Consiglio di sicurezza in UN Doc. S/PV.8979.

³⁰ Cfr. la ris. 2623 (2022) del 27 febbraio 2022, nella quale il Consiglio di sicurezza ha deciso di convocare una sessione speciale d’emergenza dell’Assemblea Generale per esaminare la questione del conflitto in Ucraina. Trattandosi di questione procedurale, la risoluzione è stata adottata nonostante il voto contrario della Russia (cfr. UN Doc. S/PV.8980 del 27 febbraio 2022). V. inoltre UN Doc. A/ES-11/1 (27 February 2022) per la nota del Segretario Generale di convocazione della undicesima sessione speciale d’emergenza dell’Assemblea Generale.

³¹ Si vedano in particolare: ris. A/RES/ES-11/1 del 3 marzo 2022, intitolata «Aggression against Ukraine»; ris. A/RES/ES-11/2 del 28 marzo 2022, intitolata «Humanitarian consequences of the aggression against Ukraine»; ris. A/RS/ES-11/3 del 7 aprile 2022, intitolata «Suspension of the rights of membership of the Russian Federation in the Human Rights Council»; ris. A/RES/ES-11/4 del 12 ottobre 2022, intitolata «Territorial integrity of Ukraine: defending the principles of the United Nations»; ris. A/RES/ES-11/5 del 14 novembre 2022, intitolata «Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine»; e, da ultima, la ris. A/RES/ES-11/6 del 2 marzo 2023, intitolata «Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine».

³² Cfr. la ris. A/RES/ES-11/1 cit., in particolare il par. 2, ove l’Assemblea Generale «Deplores in the strongest terms the aggression by the Russian Federation against Ukraine in violation of Article 2(4) of the Charter».

organizzata nel quadro del sistema istituzionale elaborato da Arangio-Ruiz per l'accertamento della commissione di un crimine internazionale³³.

Resta però il fatto che, almeno fino ad ora, nessuna efficace misura collettiva volta a contrastare l'aggressione russa è stata adottata al livello istituzionale delle Nazioni Unite. Non pare che si possano inquadrare in tale prospettiva neppure le due risoluzioni in cui l'Assemblea generale ha, da un lato, dichiarato l'invalidità dei referendum celebrati nelle zone del Donbass sotto occupazione russa e chiesto agli Stati di non riconoscere gli effetti di qualsiasi alterazione dello status giuridico di tali territori³⁴; d'altro lato, ha raccomandato agli Stati la creazione di un registro dei danni causati all'Ucraina dall'operazione militare russa.³⁵ Quanto alla risoluzione relativa ai referendum secessionisti, essa di fatto non fa che ribadire le conseguenze (in termini di invalidità e inopponibilità) di una grave violazione di una norma di importanza fondamentale del diritto internazionale, già previste in base al diritto generale della responsabilità internazionale³⁶. Anche la risoluzione concernente la creazione di un registro internazionale dei danni subiti dall'Ucraina si colloca, più che nella linea delle «efficaci misure collettive... per reprimere gli atti di aggressione o le altre violazioni della pace» di cui all'art. 1, par. 1 della Carta delle Nazioni Unite, nell'ottica della determinazione delle conseguenze giuridiche dell'illecita azione militare russa. Proprio su quest'ultimo versante, la risoluzione è stata vivacemente contestata da alcuni Stati, in quanto iniziativa corrispondente all'assunzione di un ruolo 'para-giudiziario' da parte dell'Assemblea generale, ultroneo rispetto alle competenze dell'organo³⁷. Sia pur indirettamente, anche

³³ Cfr. *Seventh report* cit., p. 21, parr. 91-93, in particolare per quel che riguarda il ruolo dell'Assemblea generale nel processo di accertamento dell'esistenza di un crimine internazionale.

³⁴ Cfr. la ris. A/RES/ES-11/4 cit., in particolare i parr. 3 e 4.

³⁵ Cfr. la ris. A/RES/ES-11/5 cit., in particolare par. 4.

³⁶ Cfr. le 'conseguenze particolari' della violazione grave di un obbligo derivante da una norma imperativa del diritto internazionale generale, previste dall'attuale art. 41 degli Articoli sulla responsabilità internazionale del 2001, *Report of the International Law Commission* (2001) cit., pp. 113-116. Tali conseguenze, essenzialmente consistenti nell'obbligo per tutti gli Stati di non riconoscere come lecita la situazione creata dalla violazione e di cooperare per porre fine alla stessa, erano già incluse nelle proposte sul regime dei crimini internazionali dello Stato presentate da Arangio-Ruiz alla CDI nel 1995: cfr. *Seventh report* cit., p. 29-30 il progetto di art. 18 proposto dal relatore speciale.

³⁷ Cfr. le osservazioni particolarmente critiche espresse dalla Cina durante la quindicesima riunione della sessione speciale d'emergenza dell'Assemblea generale, in UN Doc. A/ES-11/PV.15 del 14 novembre 2022, pp. 19-20 (ove si sottolinea che «[t]he General Assembly is not an international judicial body and therefore has no right to legally define or assign accountability for internationally wrongful acts»). Non sorprende, alla luce di

tali rilievi paiono confermare la validità delle intuizioni di Arangio-Ruiz quanto alla necessità di un'integrazione tra le funzioni degli organi politici e degli organi giudiziari nella delicata fase dell'accertamento delle gravi violazioni di norme fondamentali del diritto internazionale³⁸.

Stante la situazione di forte divisione all'interno delle Nazioni Unite, le principali reazioni all'aggressione russa si sono sviluppate soprattutto in un contesto non-istituzionalizzato. Su un primo versante, le reazioni sono consistite nella fornitura da parte di Stati 'terzi' (principalmente occidentali) di aiuti militari massicci all'Ucraina³⁹. È in questo caso dubbio se si tratti di reazioni assunte a titolo di legittima difesa collettiva, a titolo di contromisura o ad altro titolo⁴⁰. Al riguardo, può solo aggiungersi che l'estrema cautela manifestata dagli Stati interessati nel qualificare il sostegno logistico prestato all'Ucraina rivela, più che una reale difficoltà di inquadramento nelle appropriate categorie giuridiche, l'intento di evitare un coinvolgimento diretto nel conflitto in corso e una sua conseguente *escalation* militare⁴¹.

In alternativa o in aggiunta agli aiuti militari, la reazione di singoli Stati terzi o gruppi organizzati di Stati terzi (Unione europea) è consistita nell'adozione di pacchetti di 'sanzioni', di natura principalmente economica, nei confronti della Russia⁴². In questo caso è piuttosto evidente trattarsi di vere e proprie contromisure nella loro variante 'collettiva', assunte nell'ambito di una reazione da parte di Stati non direttamente lesi a fronte di gravi violazioni di norme di importanza cardinale del diritto internazionale. Tuttavia, al di là delle difficoltà di inquadramento di siffatte 'contromisure collettive' dal punto di vista del diritto generale

tali critiche, che la risoluzione ES-11/5 sia stata adottata con una maggioranza ben più ridotta (94 a favore, 14 contrari e 73 astensioni) rispetto a quella che aveva sostenuto la precedente risoluzione dell'Assemblea di condanna dell'aggressione russa.

³⁸ Cfr. *Seventh report* cit., pp. 22-23, parr. 100-107.

³⁹ Per una panoramica sulle varie forme di assistenza militare fornite all'Ucraina da Stati 'terzi' cfr. *Contemporary Practice of the United States relating to International Law—The United States and Allies Provide Military and Intelligence Support to Ukraine*, in «American Journal of International Law», 2022, pp. 646-652.

⁴⁰ Cfr. al riguardo S. TALMON, *The Provision of Arms to the Victim of Armed Aggression: The Case of Ukraine*, in «Bonn Research Papers on Public International Law», n. 20/2022 (6 April 2022), disponibile al sito <<http://ssrn.com/abstract=4077084>>.

⁴¹ Si rinvia sul punto a M. ARCARI, *The Conflict in Ukraine and the Hurdles of Collective Action*, in «QIL—Questions of International Law», n. 96, 2022, pp. 18-22.

⁴² Per una panoramica sulle varie sanzioni adottate da singoli Stati o gruppi di Stati contro la Russia all'indomani dell'aggressione contro l'Ucraina cfr. *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law—United States and Allies Target Russia and Belarus with Sanctions and Other Economic Measures*, in «American Journal of International Law», 2022, pp. 614-631.

della responsabilità internazionale⁴³, è vero che la legalità di queste ultime ‘sanzioni’ ha sollevato diverse obiezioni e resistenze, non solo da parte dello Stato che vi è direttamente esposto, la Russia, ma in diversi altri settori della comunità internazionale⁴⁴. D’altro canto, non va neppure trascurata la possibilità che l’adozione di contromisure da parte di Stati ‘terzi’ al conflitto possa innescare una spirale di controreazioni (ovviamente del tutto opinabili quanto al fondamento giuridico e alla loro proporzionalità) da parte dello Stato colpito: quest’ultimo, nell’ambito di una riunione al Consiglio di sicurezza, non ha mancato di alludere al fatto che lanci missilistici russi contro infrastrutture (civili) ucraine possano integrare una risposta alla continua fornitura di materiale militare da parte degli Stati occidentali all’Ucraina⁴⁵. Insomma, è piuttosto evidente che, nella tragicità del conflitto in corso, stanno emergendo tutti i difetti strutturali del regime giuridico delle reazioni unilaterali all’illecito a suo tempo evidenziati negli studi di Arangio-Ruiz.

Vi è però un altro aspetto meritevole di considerazione, sempre nella prospettiva dei rapporti tra contromisure e mezzi di soluzione delle controversie. Tutto sommato piuttosto paradossalmente, la più significativa reazione istituzionale all’aggressione russa ha preso forma di fronte all’organo giudiziario principale delle Nazioni Unite, la Corte internazionale di giustizia. Di fatto, la Corte è stata l’unica istanza delle Nazioni Unite che, nel contesto del caso che oppone Ucraina e Russia sull’interpretazione della Convenzione sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, è stata in grado di emettere un’ordinanza vincolante nei confronti della Russia, con la quale si domanda l’immediata sospensione delle ostilità e il ritiro delle truppe russe dal territorio ucraino⁴⁶. Ancor più significativamente, sempre nell’ambito del medesimo

⁴³ Cfr. sul punto l’ambiguità del ben noto art. 54 degli Articoli sulla responsabilità internazionale del 2001, che non intende pregiudicare la facoltà degli Stati diversi da quello direttamente leso dall’illecito, ma interessati a invocare la responsabilità dell’autore della violazione, di adottare ‘misure lecite’ per ottenere l’adempimento dei relativi obblighi di cessazione e riparazione: *Report of the International Law Commission* (2001), pp. 137-139.

⁴⁴ Sul punto si veda, ancora una volta, l’atteggiamento particolarmente critico espresso in diverse occasioni alle riunioni del Consiglio di sicurezza da parte della Cina: ad esempio UN Doc. S/PV.9138 del 27 settembre 2022, p. 11; UN Doc. S/PV.9176 del 31 ottobre 2022, p. 13.

⁴⁵ Cfr. l’intervento del delegato russo alla riunione del Consiglio di sicurezza del 23 novembre 2022, UN Doc. S/PV.9202, p. 11.

⁴⁶ Cfr. Corte internazionale di Giustizia, ord. 16 marzo 2022, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)* disponibile al sito <www.icj-cij.org/public/files/case-relat-

caso tra Ucraina e Russia, ad oggi sono state depositate presso la cancelleria della Corte 32 dichiarazioni di intervento, basate sull'art. 63 dello Statuto della Corte, da parte di Stati parti alla convenzione Genocidio interessati all'interpretazione della Convenzione oggetto di contenzioso di fronte alla Corte⁴⁷. Significativamente, in diverse di tali richieste gli Stati intervenienti sottolineano come proprio l'accertamento dell'avvenuta commissione di un genocidio è questione che non può essere lasciata all'apprezzamento unilaterale di uno Stato coinvolto, ma dev'essere materia di valutazione oggettiva da parte di un'istanza terza e imparziale⁴⁸. Anche in questo caso, è quasi superfluo sottolineare quanto simili osservazioni facciano da eco alle considerazioni che, trent'anni prima, erano state alla base delle proposte di Gaetano Arangio-Ruiz alla CDI in tema di rapporti tra contromisure e obblighi di soluzione pacifica delle controversie.

5. Conclusioni

Alla fine di questa panoramica, da un lato restiamo con la fotografia di una visione del diritto della responsabilità internazionale (e del diritto internazionale in senso ampio) ambiziosa e idealistica, anche se indiscutibilmente superata dagli eventi di un processo di codificazione che, forse, è rimasto troppo condizionato dall'idolo della 'accettabilità' da parte degli Stati. D'altra parte, dobbiamo fare i conti con una realtà dei rapporti internazionali a dir poco brutale, cui gli Stati tentano di far fronte articolando faticosamente, sul piano giuridico, forme di reazione collettiva istituzionalizzata. Diversi sono i passaggi mancanti tra le suggestioni istituzionali di Arangio-Ruiz e la dinamica delle reazioni elaborate dagli Stati della comunità internazionale per far fronte al conflitto in Ucraina. Varrebbe però la pena di recuperare e riflettere almeno sui tratti essenziali della visione di Gaetano Arangio-Ruiz sommariamente presentata: essa, soprattutto se letta alla luce della corrente crisi internazionale, conserva intatta quantomeno l'attualità dello slancio ideale.

ed/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>.

⁴⁷ V., per l'elenco di tali dichiarazioni di intervento, il sito della Corte <www.icj-cij.org/case/182/intervention>.

⁴⁸ V. le dichiarazioni di intervento di Svezia e Norvegia, nonché gli altri esempi riportati in B. BONAFÉ, *The Collective Dimension of Bilateral Litigation: The Ukraine v. Russia case before the IJC*, in «QIL-Questions of International Law», n. 96, 2022, pp. 27 s., specialmente pp. 43-45.

Questo breve volume raccoglie gli atti dell'incontro tenutosi il 29 novembre 2022 presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, a soli due mesi dalla scomparsa del Professor Gaetano Arangio-Ruiz, per celebrare il contributo di questo grande giurista alla conoscenza, all'insegnamento e allo sviluppo del Diritto internazionale. Allievi e colleghi di uno dei più grandi maestri della scuola italiana del diritto internazionale esaminano e discutono gli argomenti e le questioni che ne hanno maggiormente caratterizzato il pensiero e il lavoro nel corso della sua lunga vita: la personalità dello Stato nel diritto internazionale; la natura giuridica del fenomeno dell'organizzazione internazionale; il valore normativo degli atti dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite; l'intreccio tra contromisure e regolamento pacifico delle controversie nel diritto della responsabilità internazionale.

Giuseppe Palmisano insegna Diritto internazionale e International Human Rights Law presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre. È stato per sei anni Direttore dell'Istituto di studi giuridici internazionali del CNR. Dal 2011 al 2022 è stato membro – e per sei anni Presidente – del Comitato europeo dei diritti sociali, presso il Consiglio d'Europa, a Strasburgo. Dal 1988 al 1996 ha avuto il privilegio di assistere il Prof. Gaetano Arangio-Ruiz nella sua attività di Relatore speciale sulla responsabilità degli Stati presso la Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite.