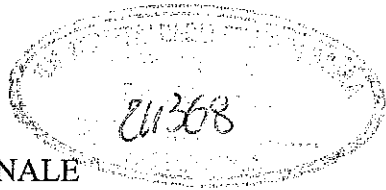


361 (C)



## LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXIV

quarto trimestre 2009

N. 4

RIVISTA TRIMESTRALE  
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

### INDICE

*RICORDO DI GIULIANO VASSALLI* .....509

#### *ARTICOLI E SAGGI*

- ELISABETTA BELLONI – Le nuove sfide della cooperazione allo sviluppo italiana .....519  
ROBERTO PANIZZA – La crisi finanziaria internazionale e il fraintendimento del pensiero economico classico .....525  
ANNA CAFFARENA – 1989-2009, ovvero il paradosso della politica globale .....555  
MARIA CLELIA CICIRIELLO, FEDERICA MUCCI – L'effettività quale principio informatore del diritto internazionale .....571

#### *OSSERVATORIO DIRITTI UMANI*

L'evoluzione della politica dell'ONU e dell'UE nel campo della responsabilità sociale delle imprese multinazionali – *Antonio Gigante* .....589

#### *OSSERVATORIO EUROPEO*

La politica nella Unione Europea all'orizzonte 2009: gruppi e partiti in azione – *Marco Peronaci, Edoardo Bressanelli* .....607

#### *NOTE E COMMENTI*

Il Trattato di Pelindaba sulla denuclearizzazione dell'Africa – *Anna Di Lieto* .....629

#### *RASSEGNE*

#### ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

##### Nazioni Unite

*Assemblea Generale* (63<sup>a</sup> sessione, 2008), p. 635

##### QUESTIONI GIURIDICHE

1. Premessa, p. 635; 2. La responsabilità penale dei funzionari delle Nazioni Unite e degli esperti in missione, p. 635; 3. Misure per l'eliminazione del terrorismo internazionale, p. 637; 4. Questioni

## L'EFFETTIVITÀ QUALE PRINCIPIO INFORMATORE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

MARIA CLELIA CICIRIELLO – FEDERICA MUCCI\*

SOMMARIO: 1. Premessa: l'effettività tra i principi strutturali dell'ordinamento internazionale. – 2. L'effettività quale requisito irrinunciabile per la soggettività dello Stato. – 3. Il monismo strutturale quale chiave di lettura del problema dell'effettività dell'ordinamento internazionale. – 4. Meccanismi procedurali di "non compliance" ed efficacia delle norme: l'esempio del patrimonio mondiale. – 5. Osservazioni conclusive: l'effettività degli Stati a garanzia dell'effettività dell'ordinamento.

1. Al centro dell'ordinamento e della composizione stessa della Comunità internazionale, l'effettività rappresenta un argomento affascinante ed inesauribile di riflessione, che ha impegnato ed impegna teorici del diritto interno e del diritto internazionale, questi ultimi soprattutto a partire dal momento in cui le trasformazioni di ordine politico, sociale e tecnico a un ritmo accelerato, a volte anche precipitoso, unico nella storia, hanno rimesso in questione le strutture dei rapporti internazionali. Dette trasformazioni hanno sostituito all'avanzata lenta ed incerta dei processi classici di produzione del diritto il ricorso diretto a regolamentazioni internazionali collettive prodotte spontaneamente dall'impatto del fatto sull'espressione del diritto, alle incertezze derivanti da prassi non coordinate, «l'effort délibéré d'une entreprise commune assumée dans la claire vision de ses objectifs sociaux»<sup>1</sup>.

---

\* Maria Clelia Ciciriello, Professore ordinario di diritto internazionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, ha redatto i paragrafi 1 e 5 di questo articolo e Federica Mucci, ricercatore confermato e Professore aggregato presso la stessa facoltà, ha redatto i paragrafi 2, 3 e 4.

<sup>1</sup> Così DE VISSCHER, *Les effectivités du droit international public*, Paris, 1967, 7 s. L'Autore, infatti, sostiene che «Plus impérieuse est la pression du fait, plus rapide et plus nette est la réponse qui lui est faite, plus certain son passage, sans entremise coutumière, à la réglementation conventionnelle». Per una disamina mirata al ruolo del principio di effettività nel diritto internazionale si vedano, tra gli altri, OTTOLENGHI, *Il principio di effettività e la sua funzione nell'ordinamento internazionale*, in OTTOLENGHI, *Scritti vari di diritto internazionale* (con prefazione di Riccardo Monaco), Torino, 1959 (estratto dalla RDI, 1936, Fasc. IV); LAUTERPACHT, *Restrictive Interpretation and the Principle of Effectiveness in the Interpretation of Treaties*, in BYIL, 1949, 48-85; SPERDUTI, *L'individuo nel diritto internazionale. Contributo all'interpretazione del diritto internazionale secondo il principio di effettività*, Milano, 1950; TUCKER, *The Principle of Effectiveness in International Law*, in LIPSKY (edited by), *Law and Politics in the World Community: Essays on Hans Kelsen's Pure Theory and Related Problems in International Law*, Berkeley, 1953, 31-48; TOUSCOZ, *Le principe d'effectivité dans l'ordre international*, Parigi, 1964 e MIELE, *La Comunità internazionale. I. I caratteri originari*, Torino, 1995.

Il principio dell'effettività fa indubbiamente parte di quella categoria, che possiamo definire "strutturale", di regole internazionali che manifestano i caratteri stessi della Comunità internazionale (libertà, eguaglianza sovrana, divieto di ingerenza, integrità territoriale) e sono pertanto collegate indissolubilmente alla sovranità statale<sup>2</sup>. Tali principi hanno subito un "ridimensionamento", dovuto alla evoluzione delle norme che tutelano diritti fondamentali dell'intera Comunità a danno della sfera della "domestic jurisdiction"; l'effettività, tuttavia, mantiene il suo ruolo centrale ed insostituibile nell'ordinamento internazionale, in ordine sia alla soggettività dello Stato, sia alla legittimazione stessa dell'ordinamento, intesa come fondamento della sua obbligatorietà<sup>3</sup>.

Proprio a questi temi è dedicata la breve riflessione che segue, alla luce del realismo giuridico quadriano, tutto costruito sulla dialettica tra giuridicità, che si presenta come un dato assoluto, ed effettività, che si presenta come un dato relativo. È, infatti, attraverso l'effettività che il dato assoluto della giuridicità si contestualizza in un determinato momento storico ed in uno specifico assetto di relazioni internazionali: pertanto ciò che è effettivo è reale e viceversa.

2. L'effettività è al centro della teoria realistica italiana di diritto internazionale, senza che ciò, tuttavia, prenda la forma di una contemplazione e riflessione astratta sul "principio di effettività", che invano si cercherà come unitariamente ricostruito negli scritti giuridici, in particolare di Rolando Quadri, poiché cristallizzarne le caratteristiche in una definizione statica ne negherebbe la natura relativa e la funzione vivificatrice attraverso il rapporto dialettico con il dato assoluto della giuridicità. Tale rispetto per le caratteristiche "reali" del fenomeno-effettività deve sussistere ed essere verificato anche con riferimento alla sua applicazione più immediata, nell'ambito della individuazio-

---

<sup>2</sup> In merito ai rapporti tra i principi-cardine del diritto internazionale tradizionale (eguaglianza sovrana e non ingerenza) ed i "nuovi" principi affermatasi in seguito alla seconda guerra mondiale (divieto della minaccia e dell'uso della forza, soluzione pacifica delle controversie, rispetto dei diritti umani, autodeterminazione dei popoli) ed al problema del loro coordinamento si veda CASSESE, *Diritto internazionale. I. I lineamenti*, a cura di Paola Gaeta, Bologna, 2003, 82 ss.

<sup>3</sup> Quelli ricordati sono i due aspetti fondamentali, "strutturali", assunti nell'ordinamento internazionale dal principio di effettività, che permea di sé in modo evidente il contenuto stesso di molte norme internazionali, basti pensare, in diritto del mare, al "genuine link" che deve esistere tra lo Stato di bandiera ed i suoi mezzi navali.

ne dei requisiti per la sussistenza dello Stato-soggetto di diritto internazionale.

Che l'acquisto del diritto di sovranità non fosse ricostruibile in base a meri presupposti privato-patrimonialistici (*animus possidendi* con riferimento a territorio *nullius*), ma dovesse essere inteso nel senso di una "espansione (effettiva) dell'organizzazione sovrana", comportante l'estensione corrispondente del dovere di astensione degli Stati esteri, era già affermato da molti<sup>4</sup>; tuttavia è proprio il Quadri che sottolinea in modo originale – ed estremamente moderno – un aspetto essenziale di tale espansione effettiva dell'organizzazione sovrana. Egli nota infatti, in particolare quando rivolge la propria attenzione al diritto cosmico, che, poiché le attività delle comunità umane si irraggiano anche al di sopra ed al di sotto del suolo (ed in alcuni spazi marittimi), il diritto internazionale riconosce e protegge l'attività governativa riguardante tali manifestazioni della vita delle comunità umane facendo sì che il limite spaziale di tale protezione coincida con quello della capacità effettiva di governarle<sup>5</sup>.

Il governo effettivo non è, dunque, esercitato su di un territorio, bensì nei confronti di una comunità umana o, meglio ancora, delle sue attività. Grazie a questa limpida ricostruzione della *ratio* e delle modalità di esercizio del potere di governo è possibile comprendere e sistematizzare quei fenomeni di estensione della giurisdizione funzionale dello Stato che portano all'esercizio di poteri d'imperio anche al di là dei confini dell'ambito della sovranità territoriale, nello spazio cosmico, appunto, e nelle zone marittime di giurisdizione che si spingono oltre i limiti del mare territoriale. In tali ambiti è, infatti, inadeguato e comunque insufficiente il dato di delimitazione meramente spaziale, che nel caso dello spazio cosmico non è nemmeno possibile individuare in modo univoco.

Non è certo questo il luogo per diffondersi sulla teoria funzionale della potestà di governo<sup>6</sup>, ma sembra pertinente all'oggetto di queste brevi riflessioni un'osservazione: la teoria funzionale della potestà di governo mette ben in luce i criteri che possono guidare l'interprete nella "lettura" delle situazioni di fatto attraverso la lente del criterio

<sup>4</sup> Cfr. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, V edizione, Napoli, 1968, 711 e bibliografia ivi citata.

<sup>5</sup> Cfr. QUADRI, *Droit international cosmique*, in *Rec. des Cours*, 1959, III, 509 ss., 558 ss.

<sup>6</sup> Cfr. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, cit. 633 ss.; per svolgimenti ulteriori della teoria funzionale della potestà di governo e della concezione funzionale del territorio stesso dello Stato si veda LEANZA, *Il diritto degli spazi internazionali. Parte prima: la tradizione*, Torino, 1999, 14 ss.

dell'effettività del potere di governo, poiché ne individua l'oggetto reale, ossia le attività umane e non un determinato ambito spaziale. Così facendo, si chiarisce in che senso il dato dell'effettività del potere di governo quale requisito per la soggettività dello Stato è relativo: esso non significa controllo costante di ogni millimetro del territorio, bensì capacità effettiva di governare le manifestazioni rilevanti della vita della comunità umana. Calato nella sua dimensione reale, e dunque relativa, il dato dell'effettività, però, si evidenzia ancor più come fondante ed irrinunciabile.

Non è, infatti, da intendersi che il diritto internazionale riconosce l'esclusività del governo perché *concretamente* lo Stato è in grado di controllare o di governare le attività umane. «Le droit international commun présume que cette capacité existe, quand l'expérience générale est dans ce sens»<sup>7</sup>. Se ciò è vero per quanto riguarda le attività delle comunità umane che si irradiano al di sopra, al di sotto ed al di là del suolo, tanto più tale presunzione opera con riferimento al territorio dello Stato propriamente detto. Dunque, poiché tutto il diritto – anche quello internazionale – è rivolto alle attività umane e lo stesso vale per la potestà d'imperio degli Stati, così come non è *reale* uno Stato che eserciti il controllo assoluto delle attività umane, non è *reale* nemmeno – e perciò non è considerato dal diritto – uno “Stato” che, per carenza estrema di effettività, non sia in grado di accendere e mantenere viva tale presunzione<sup>8</sup>.

Ribadire l'irrinunciabilità dell'effettività del potere di governo quale requisito per la soggettività degli Stati nell'ordinamento internazionale non significa, tuttavia, che dalla sola effettività si faccia dipendere tale soggettività. Infatti occorre distinguere il concetto dello Stato rispetto ad altri enti territoriali ad esso cosiddetti analoghi (in particolare comuni, province ed il caso, ancor più significativo, degli Stati federati), intesi come organizzazioni che, in un determinato ambito personale e spaziale, esercitano il potere pubblico, ma attraverso atti il

<sup>7</sup> Cfr. QUADRI, *Droit international cosmique*, cit., 559.

<sup>8</sup> Del resto, come ricorda il Quadri, il principio di effettività affonda le sue radici nel tempo e già le discussioni fra Inghilterra e Spagna alla fine del secolo XVIII circa la costa nord-orientale dell'America e quelle fra Inghilterra e Stati Uniti a proposito dell'Oregon portarono al riconoscimento di tale criterio, che poi venne stigmatizzato dall'Atto della Conferenza di Berlino del 26 febbraio 1885, che all'art. 34 stabilisce l'obbligo delle Potenze firmatarie di assicurare sulle coste del continente africano da esse possedute la presenza di un'autorità sufficiente per rispettare i diritti acquisiti e la libertà di commercio e di transito nelle condizioni in cui essa fosse stata stipulata. Gli stessi obblighi furono, in seguito, ribaditi nella Convenzione di Saint Germain del 10 settembre 1919 (cfr. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, cit., 709 ss.).

cui valore giuridico non è autonomo, espressione di un loro proprio potere istituzionale, bensì derivato dalla costituzione dello Stato centrale, unico detentore di un potere originario; tra tali altri enti territoriali e lo Stato è possibile, conseguentemente, ricostruire un rapporto di subordinazione o di identità, ma in ambedue le ipotesi è chiaro che essi non possono essere qualificati propriamente come Stati<sup>9</sup>. L'originarietà del potere di governo che è propria solo dello Stato soggetto di diritto internazionale rappresenta, quindi, un ulteriore requisito per il riconoscimento della soggettività: l'indipendenza intesa come non-subordinazione<sup>10</sup>.

Due sono, dunque, i requisiti che un ente deve presentare per essere ritenuto uno Stato soggetto di diritto internazionale: l'effettività e l'indipendenza – intesa come originarietà – del potere di governo. Eppure, l'accento più evidente è indubbiamente posto sul requisito dell'effettività, coerentemente, come si vedrà, con l'intera ricostruzione sistematica dei caratteri dell'ordinamento internazionale attraverso la chiave del monismo strutturale, visto come teoria realista del diritto internazionale (in opposizione alle correnti giusnaturalistiche e giuspositivistiche).

A tale irrinunciabilità del principio di effettività quale fondamento della soggettività internazionale degli Stati ci sentiamo decisamente di aderire. Ciò non solo perché apparteniamo alla scuola realista del diritto internazionale, professata in Italia in particolare da Rolando Quadri, e per la sentita condivisione di molti dei punti focali della Sua teoria del diritto internazionale, bensì anche perché – come sarà evidenziato in conclusione di queste riflessioni – proprio l'effettività del potere di governo degli Stati, ben lungi dal costituire un requisito destinato a perdere importanza di fronte alle più rilevanti recenti

<sup>9</sup> Cfr. QUADRI, *Scritti giuridici. I, Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1988, 202 ss.

<sup>10</sup> Con riferimento alla prevalenza dell'uno o dell'altro dei due requisiti – effettività ed indipendenza – che un ente deve presentare per godere, in quanto Stato, della soggettività di diritto internazionale si veda ARANGIO-RUIZ, *Diritto internazionale e personalità giuridica*, Bologna, 1972. L'Autore non nega il rilievo della effettività del potere di governo, ma confuta la teoria secondo la quale la sovraordinazione ai sudditi e la potestà di governo sarebbero un elemento necessario e le persone internazionali sarebbero *qualificate* come organizzazioni o apparati di governo dal diritto delle genti poiché ritiene che, benché molto spesso rilevanti alla luce di norme internazionali in quanto adempimento o violazione di obblighi da esse posti, le funzioni governative di ciascuna persona internazionale siano per il diritto internazionale attività di fatto, ossia non siano esercizio di attribuzioni conferite allo Stato dal diritto internazionale. Più che la sovraordinazione in sé, sarebbe, dunque, l'indipendenza, nel senso di non subordinazione, l'elemento decisivo (cfr. *op. ult. cit.*, 50 ss).

evoluzioni del diritto internazionale, rappresenta una condizione essenziale perché tali sviluppi siano *reali*.

3. L'effettività quale requisito per la soggettività, importante argomento di discussione per gli studiosi di diritto internazionale, non rappresenta, invece – a causa delle differenze di struttura e funzionamento tra i due ordinamenti – una questione di particolare rilevanza per gli studiosi di diritto interno. Così non è per la questione relativa all'effettività dell'ordinamento stesso, intesa, in estrema sintesi, come “aderenza delle norme alla realtà sociale”, che è stata diffusamente studiata sia per il diritto interno, sia per il diritto internazionale. Anche in tal caso, tuttavia, le specificità dell'ordinamento di riferimento fatalmente condizionano l'impostazione dell'analisi ed i suoi risultati.

Con riferimento all'ordinamento internazionale, il problema dell'effettività ha cominciato ad essere più intensamente discusso, come si è già accennato nella premessa, quando hanno iniziato a moltiplicarsi le enunciazioni di principi, soprattutto attraverso l'operato delle organizzazioni internazionali, molto spesso in apparente contrasto con evidenti manifestazioni della prassi internazionale. Tale problema può essere affrontato secondo due approcci diversi, ma logicamente concatenati l'uno all'altro: da un lato la questione – apparentemente più teorica – relativa al fondamento dell'obbligatorietà del diritto internazionale, d'altro lato la questione – di evidente rilevanza pratica – delle garanzie di effettività dell'ordinamento, che si pone normalmente con riferimento alle conseguenze dell'illecito internazionale e dunque alla funzione di “attuazione coattiva” del diritto nell'ordinamento internazionale. Secondo la “teoria realista del diritto internazionale”, la soluzione di entrambe le questioni va necessariamente ricercata nel ruolo che viene svolto dagli Stati *uti universi*, attraverso la ricostruzione del monismo strutturale.

Si deve, infatti, prendere atto che l'ordinamento giuridico non si esaurisce in un sistema normativo, bensì si presenta come una struttura sociale nell'ambito della quale “le norme non sono che i comandi della struttura sociale dotata di forza irresistibile”. In questa ottica la superiorità del diritto internazionale – che deriva dalla superiorità della Comunità internazionale in quanto capace di condizionare lo stesso funzionamento delle strutture statali – non esclude che la norma di diritto internazionale possa restare senza esecuzione all'interno di

un singolo Stato, in quanto "l'effettività dell'ordinamento giuridico internazionale non è la stessa di quella delle leggi naturali"<sup>11</sup>.

Il fatto che il comportamento di uno o di alcuni Stati sia ripetutamente in contrasto con un obbligo internazionale – pur rappresentando tale situazione un "momento patologico" dell'ordinamento, da superare ogni volta attraverso la forza della dialettica giuridicità/effettività – non mette, dunque, in dubbio non solo la legittimazione dell'ordinamento in quanto ordinamento giuridico, ma addirittura nemmeno la naturale superiorità dell'ordinamento internazionale su quello interno degli Stati. Il sistema complesso dei rapporti tra i due ordinamenti, internazionale ed interno, può, infatti, manifestare delle disfunzioni, temporanee ed occasionali, in questo caso localizzate nella struttura statale, pur mantenendo la sua naturale tendenza verso l'armonia, rappresentata dalla ricomposizione della rottura causata dall'antigiuridicità del comportamento statale, che costituisce un *vulnus* all'effettività della norma violata. Tale ferita viene sanata attraverso un sistema di garanzie che si basa sulla reazione degli Stati *uti universi* alla violazione della norma, norma che sempre nella autorità degli Stati collettivamente considerati trova la sua legittimazione<sup>12</sup>.

Inevitabilmente, dunque, il principio di effettività permea l'intero sistema giuridico internazionale, sia nei suoi profili normativi che in quelli strutturali, poiché nella Comunità internazionale – orizzontale ed anorganica – l'inesistenza di una autorità superiore organizzata non consente di legittimare le nuove situazioni in conformità a valori e principi prestabiliti. Ciò è immediatamente evidente con riferimento all'assetto tradizionale della Comunità internazionale e del suo ordinamento, nell'ambito del quale ricevevano legittimazione internazionale solo le nuove situazioni che dimostravano di essere diventate effettive secondo un processo di formazione della norma generale che accentuava il ruolo della *diuturnitas* rispetto a quello dell'*opinio*. Diversamente è poi avvenuto, invece, per i principi cogenti di diritto

<sup>11</sup> Così QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, cit., 50 s.

<sup>12</sup> Per il Quadri sia l'origine della obbligatorietà del diritto internazionale, sia le garanzie dello stesso, consistono nell'azione degli Stati *uti universi*, unici "gestori" dell'ordinamento in mancanza di qualsiasi sovrastruttura che si imponga alla Comunità internazionale. Tali considerazioni prescindono totalmente dall'analisi del contenuto dell'obbligo violato e dunque della individuazione del tipo di interesse leso, di natura individuale o collettiva, in quanto lo Stato, nello svolgere la funzione di attuazione coattiva dell'ordinamento, agisce comunque in qualità di gestore dello stesso, sia allorquando sta difendendo il suo interesse particolare, sia allorquando è chiamato, invece, a reagire alla violazione di un obbligo posto a tutela di un interesse collettivo.



internazionale –, nell'ottica di un principio di effettività interpretato in modo – per così dire – statico. L'emergere di obblighi di natura solidale in quanto espressione di interessi dell'intera Comunità internazionale collettivamente considerata rafforza, tuttavia, e non ridimensiona, l'importanza dell'effettività, nonostante l'apparente divario fra l'assetto normativo sostanziale dell'ordinamento internazionale e quello della sua attuazione coercitiva, purché i criteri di valutazione dell'effettività siano rapportati alla natura ed al contenuto delle nuove norme.

È vero, infatti, che le norme che impongono obblighi *erga omnes* non sono mai istantaneamente attuate attraverso l'azione unanime dei singoli Stati che, in genere, reagiscono solo nel momento in cui sono in gioco loro specifici interessi<sup>13</sup>, ma occorre prendere atto che la prassi internazionale è in continua evoluzione dando vita, da un lato, a veri e propri obblighi di reazione, dall'altro, a nuovi meccanismi – cosiddetti “morbidi” – di garanzia, previsti da trattati ed altri strumenti giuridici.

All'obbligo di reazione in caso di violazioni gravi di norme imperative – che, allo stato attuale di sviluppo del diritto internazionale, impongono tutte obblighi *erga omnes* – è dedicato l'art. 41 del Progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità degli Stati il quale, pur non essendo ancora un trattato, trova, nella sostanza, importanti conferme, anche nelle pronunce della Corte Internazionale di Giustizia<sup>14</sup>. In conseguenza della violazione, l'articolo sancisce, infatti, un “obbligo di non riconoscimento” della legittimità delle situazioni create da tali gravi violazioni. “Non riconoscimento”, in questo caso – come chiarito nel commento al Progetto –,

<sup>13</sup> Sull'importanza del principio di effettività e sull'impatto prodotto dalle nuove tendenze del diritto internazionale, che vede l'affermazione di interessi solidali, si veda A. CASSESE, *Diritto Internazionale*, cit., 27-32.

<sup>14</sup> Rilevanti esempi della prassi internazionale relativi all'obbligo di non riconoscimento sono ricordati dalla stessa Commissione del diritto internazionale nel suo commento al Progetto di articoli. Sull'obbligo di non riconoscimento si è espressa anche recentemente la Corte Internazionale di Giustizia nel suo parere sulle conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati (cfr. in part., par. 159, ove si afferma: «Given the character and the importance of the rights and obligations involved, the Court is of the view that all States are under an obligation not to recognize the illegal situation resulting from the construction of the wall in the Occupied Palestinian Territory, including in and around East Jerusalem. They are also under an obligation not to render aid or assistance in maintaining the situation created by such construction. It is also for all States, while respecting the United Nations Charter and international law, to see to it that any impediment, resulting from the construction of the wall, to the exercise by the Palestinian people of its right to self-determination is brought to an end (...)», *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, in *ICJ Reports*, 2004, 136.

non deve essere inteso semplicemente in senso formale, bensì in senso sostanziale, e quindi *effettivo*, comportante il divieto di atti «which would imply such recognition»<sup>15</sup>.

D'altronde l'effettività, carattere primo di ogni ordinamento giuridico, in altri termini espressa come efficacia delle norme di questo, in una concezione realistica è in funzione dei mezzi di cui l'Autorità sociale dispone per prevenire le violazioni delle norme, o eliminarne le conseguenze ove le violazioni siano già state perpetrate<sup>16</sup>. A tale proposito, sembra interessante rilevare come la natura solidale di alcuni interessi spinga la prassi internazionale a dare vita a meccanismi "di garanzia", configurando obblighi di natura procedurale, idonei soprattutto a prevenire le violazioni, in quanto queste ultime potrebbero determinare un pregiudizio definitivo al valore protetto dalla norma.

4. Sempre più frequentemente, nella prassi, si riscontrano "forme morbide di attuazione" delle norme internazionali poste a tutela di interessi condivisi, diverse dai meccanismi classici fondati sulla responsabilità e dalle azioni volte ad ottenere il risarcimento dei danni, attraverso le quali realizzare comunque un controllo – in genere preventivo – sull'adempimento degli obblighi. I settori nell'ambito dei quali si stanno diffondendo tali meccanismi sono essenzialmente quelli del disarmo, della tutela ambientale e dei diritti umani, con particolare riferimento alla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale<sup>17</sup>. Proprio a tale ultimo settore intendiamo dedicare le brevi

<sup>15</sup> La prassi in merito, pur non abbondante, è particolarmente significativa, tanto che il DE VISSCHER, nel 1968, affermava: «Illegal violence is no longer admitted as a demonstration of effectivity. Even total conquest (debellatio) may not be recognized by States signatory to treaties condemning recourse to war. In obedience to such a moral imperative, they may refuse to cover by their inaction the illegality of an annexation». Cfr. DE VISSCHER, *Theory and reality in public international law*, Princeton, 1968, 323.

<sup>16</sup> Così QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, cit., 229.

<sup>17</sup> Riferisce, tra gli altri, tale tendenza della prassi internazionale LEANZA, *Il diritto internazionale. Da diritto per gli Stati a diritto per gli individui*, Torino, 2002, 79; per uno studio approfondito di tali meccanismi convenzionali si veda ULFSTEIN, *Making Treaties Work. Human Rights, Environment and Arms Control*, Cambridge, 2007; sugli aspetti relativi in particolare alla protezione ambientale si veda TREVES, PINESCHI, TANZI, PITEA, RAGNI, ROMANIN JACUR (a cura di), *Non-compliance Procedure and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements*, The Hague, 2009. Fa riferimento ai meccanismi di *non-compliance* come realtà già esistente nel settore ambientale e possibile ipotetica prospettiva anche per il patrimonio mondiale FRANCIONI, *Thirty Years on: is the World Heritage Convention Ready for the 21st Century?*, in *Italian YIL*, 2002, 13 ss., 36 s., rilevando, però, che il modello di comitato di *non-compliance* inaugurato dall'art. 8 del Protocollo di Montreal sullo strato di ozono, ormai ripreso in molti trattati ambientali, non sembra adatto alle caratteristiche della Convenzione sul patrimonio mondiale, per la quale sembrerebbe più

considerazioni che seguono, a titolo esemplificativo di una tendenza evolutiva della prassi convenzionale di indubbio interesse ai fini della valutazione dei mezzi attraverso i quali l'ordinamento internazionale "difende" l'effettività delle proprie norme.

Sembra, infatti, assai significativo l'esempio costituito dalla Convenzione UNESCO del 1972 sulla protezione del patrimonio mondiale, assai nota e molto spesso riferita come "di grande successo", certamente non solo per la diffusione della conoscenza stessa del patrimonio attraverso il sistema delle Liste, ma anche e soprattutto in ragione dell'efficacia che hanno dimostrato i meccanismi di attuazione della Convenzione, che si sono sviluppati nel tempo, forse anche oltre le aspettative iniziali, pur non mettendo in discussione i limiti rappresentati dalla sovranità statale, trattandosi di beni localizzati nel territorio degli Stati. A fronte del significativo aumento delle iscrizioni nella Lista del patrimonio mondiale, che rischia di mettere in crisi l'efficace funzionamento dell'intero sistema, il Comitato del patrimonio ha da qualche anno iniziato a riflettere sulla necessità di adeguare tali meccanismi di attuazione all'accresciuto carico di lavoro. Ciò rappresenta una conferma dell'attenzione che il Comitato riserva alla credibilità della Convenzione, ossia, in altri termini, alla sua efficacia.

Come è noto, la Convenzione è volta a proteggere, in quanto di interesse comune, i siti culturali e naturali "di eccezionale valore universale", proposti dagli Stati contraenti ciascuno con riferimento a quanto esistente nel proprio territorio e riconosciuti come tali dal Comitato, siti che vengono iscritti in una Lista ufficiale. Sebbene l'attenzione dell'opinione pubblica si concentri molto spesso solo sul momento dell'iscrizione dei siti - che rappresenta motivo di orgoglio per gli Stati territoriali e comunque un aspetto imprescindibile poiché porta all'identificazione del patrimonio, primo passo necessario per sviluppare un efficace regime di protezione, sia esso di diritto interno o di diritto internazionale<sup>18</sup> -, dal punto di vista dello studio dell'effi-

---

appropriato sviluppare meccanismi che mirino a risolvere i problemi attuativi focalizzando l'obiettivo comune della salvaguardia del patrimonio invece che analizzando la condotta individuale degli Stati che si suppone contrastare con gli obblighi convenzionali. I meccanismi attuativi già in funzione della Convenzione UNESCO del 1972 sul patrimonio mondiale, qui brevemente analizzati, pur non essendo totalmente analoghi a quelli comunemente definiti di *non-compliance*, poiché prescindono dall'accertamento previo di una avvenuta violazione di obblighi convenzionali, ne condividono in sostanza la natura - di meccanismo procedurale basato sulla collaborazione tra membri della convenzione e organismi internazionali da essa creati - e gli intenti - garantire la massima efficacia possibile allo strumento convenzionale.

<sup>18</sup> La Convenzione afferma anche un generale obbligo di protezione del patrimonio a prescindere dalla sua inclusione nella Lista, ma l'estrema genericità della formulazione rende

cacia in senso propriamente tecnico-giuridico dello strumento convenzionale è assai più rilevante l'analisi di quanto avviene in seguito all'iscrizione dei siti, che rappresenta solo la condizione iniziale per l'applicazione del regime internazionale di tutela disposto dalla Convenzione<sup>19</sup>. Proprio con riferimento allo sviluppo del cosiddetto *suivi*, infatti, ossia ai meccanismi che consentono al Comitato della Convenzione di seguire, esprimendo le proprie valutazioni, la sorte dei beni iscritti nella Lista, si sono registrati alcuni dei più importanti miglioramenti apportati nel tempo ai meccanismi di attuazione predisposti dagli Orientamenti applicativi della Convenzione<sup>20</sup>.

Dati i limiti costituiti dal permanere della sovranità statale sui siti inseriti nella Lista e dal rischio di distruzione dei beni protetti, che comporta la necessità di scongiurare il prodursi del danno conseguente alla violazione degli obblighi convenzionali, il sistema si fonda essenzialmente sulla previsione di obblighi procedurali di consultazione con l'organo internazionale, da parte dello Stato territoriale in cui il bene è localizzato. Tutte le attività che possono incidere sullo stato di conservazione del sito iscritto, infatti, devono essere portate preventivamente all'attenzione del Comitato, che formulerà delle raccomandazioni circa la congruità delle azioni progettate rispetto al piano di gestione ritenuto adeguato per la protezione e valorizzazione del sito, adottato dal-

---

tale obbligo pressoché inconsistente. Nemmeno la distruzione intenzionale, in Afghanistan, delle monumentali sculture note come Buddha di Bamiyan da parte delle forze del governo talebano nel marzo del 2001, perpetrata nonostante la mobilitazione generale ed in particolare dell'UNESCO, è stata ritenuta una chiara violazione di tale obbligo generale, sebbene parte della dottrina più attenta alle evoluzioni di questo settore del diritto internazionale avesse prospettato tale possibilità (cfr. FRANCONI-LENZERINI, *The Destruction of the Buddhas of Bamiyan and International Law*, in *EJIL*, 2003, 619 ss.) Al fine, infatti, di agire per impedire la distruzione dei Buddha afgani l'UNESCO ha invano tentato di fare riferimento all'uno o all'altro degli strumenti convenzionali a sua disposizione, che, per un verso o per un altro, si sono verificati inapplicabili al caso di specie. L'Afghanistan, infatti, era parte della Convenzione del 1972 ma l'iscrizione dei Buddha nella Lista del patrimonio mondiale non era ancora stata richiesta. Essi sono stati, poi, iscritti nel 2003 dal Comitato nella Lista del patrimonio mondiale e contemporaneamente nella Lista del patrimonio in pericolo.

<sup>19</sup> Nella decisione relativa all'iscrizione sono determinanti le valutazioni di natura tecnica fornite dagli esperti di patrimonio culturale e naturale e possono esercitare una certa influenza considerazioni politiche di ordine generale, sebbene comunque la decisione vada rapportata al parametro giuridico costituito dai criteri indicati negli Orientamenti applicativi della Convenzione, che rappresentano un approfondimento della sintetica definizione fornita dalla Convenzione di cosa vada inteso come "sito culturale o naturale di eccezionale valore universale".

<sup>20</sup> Sulle vicende del *suivi* negli Orientamenti applicativi della Convenzione si veda SABATINI, *Il rafforzamento della Convenzione: dalla revisione del testo normativo alla revisione degli Orientamenti applicativi. L'azione italiana e i suoi obiettivi politici*, in CICIRIELLO (a cura di), *La protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale a venticinque anni dalla Convenzione dell'UNESCO*, Napoli, 1997, 179 ss.

lo Stato territoriale ma valutato e periodicamente riconsiderato anche dal Comitato<sup>21</sup>.

Le raccomandazioni del Comitato – organo intergovernativo, che si avvale della consulenza di organi tecnici, ormai rappresentativo dell'intera Comunità internazionale, stante il numero estremamente elevato di ratifiche ricevute dalla Convenzione<sup>22</sup> – riescono in genere ad ottenere una modifica del comportamento degli Stati ritenuto in contrasto con l'obiettivo fondamentale della protezione, facendo leva su una sorta di "responsabilità sociale" alla quale andrebbero incontro i soggetti direttamente coinvolti<sup>23</sup> e sull'effetto deterrente prodotto dalla

<sup>21</sup> È obbligo degli Stati a termini della Convenzione e dei suoi Orientamenti applicativi è quello di conservare i beni iscritti nella Lista in conformità con un programma di gestione adeguato o, in sua assenza, di iniziare le procedure per l'adozione di esso. Il programma di gestione è costituito da un documento di lavoro, aperto a completamenti ed innovazioni successive, che deve essere presentato all'atto della richiesta di iscrizione del bene nella Lista e rappresenta una parte particolarmente significativa del dossier che deve accompagnare il bene nel suo percorso fino alla approvazione o al rigetto della domanda di iscrizione. Nell'esperienza italiana, la condivisione delle responsabilità di gestione dei siti tra più soggetti ha necessariamente indotto a concepire un modello di piano, formalizzato attraverso un accordo di programma o analogo strumento di concertazione, adeguato alla nostra realtà, che fosse sufficientemente flessibile in vista di una sua applicazione a diverse tipologie di beni e condizioni locali e che consentisse di sviluppare strategie ed obiettivi particolari per i singoli casi di specie. L'obbligo di approvare appositi piani di gestione per i siti italiani inseriti nella Lista del patrimonio mondiale è stato recentemente specificato in una disposizione attuativa della Convenzione del 1972 (cfr. art. 3 della legge 20.2.2006, n. 77, intitolata alle "Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella 'lista del patrimonio mondiale', posti sotto la tutela dell'UNESCO", pubblicata in *G.U.* n. 58, del 10.3.2006); si veda, in merito, CICIRIELLO, *Valorizzazione e gestione sostenibile dei beni culturali "patrimonio comune dell'umanità"*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, in corso di pubblicazione.

<sup>22</sup> Sono Parti della Convenzione, al 31.12.2008, 185 Stati. Per una disamina dell'importante ruolo svolto dagli organi consultivi del Comitato (*International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property – ICCROM –*, *International Council for Monuments and Sites – ICOMOS –* e *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources – IUCN*) si veda CICIRIELLO, *L'ICCROM, l'ICOMOS e l'IUCN e la salvaguardia del patrimonio mondiale culturale e naturale*, in CICIRIELLO (a cura di), *La protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale*, cit., 109 ss.

<sup>23</sup> Sembra interessante, a tale proposito, rilevare che l'*International Council on Mining and Metals*, struttura organizzativa di un grosso gruppo industriale, nello sviluppare direttive comuni di condotta, ha adottato, il 20.8.2003, una Dichiarazione relativa alle attività minerarie nelle aree protette in cui si afferma che «ICMM member companies undertake not to explore or mine in World Heritage properties. All possible steps will be taken to ensure that existing operations in World Heritage properties as well as existing and future operations adjacent to World Heritage properties are not incompatible with the outstanding universal value for which these properties are listed and do not put the integrity of these properties at risk» (il testo integrale della Dichiarazione è disponibile sul sito internet [www.icmm.com](http://www.icmm.com)). L'esempio dell'attività mineraria quale rischio per la conservazione dei valori naturali e/o culturali dei siti è particolarmente interessante, poiché tale problema è presente in diversi siti protetti nelle più disparate regioni della Terra ed in alcuni casi ben evidenzia le difficoltà che

possibile prospettiva della iscrizione del sito minacciato nella Lista dei beni in pericolo contro la stessa volontà dello Stato detentore del bene. Il Comitato, infatti, è incaricato di mantenere ed aggiornare, oltre alla Lista del patrimonio mondiale, anche una, ben più breve, Lista dei beni in pericolo, per i quali è stata determinata la situazione di rischio in cui versa l'“eccezionale valore universale” che aveva motivato l'inserimento nella Lista del patrimonio mondiale. A differenza della iscrizione nella Lista generale del patrimonio mondiale, sempre e soltanto proposta dallo Stato territoriale, per l'iscrizione nella Lista dei beni in pericolo si prevede, in casi eccezionali, una possibile flessione dalla normale procedura, che si fonda sulla volontà dello Stato interessato, consentendo invece al Comitato un potere di iscrizione autonomo e diretto, che finisce per rappresentare una evidente *deminutio* del “potere di controllo” dell'applicazione del livello internazionale di protezione in qualche misura accordato allo Stato territoriale<sup>24</sup>.

L'efficacia del sistema si manifesta non tanto nella “sanzione” consistente nell'iscrizione del sito nella Lista dei beni in pericolo – o addirittura nella sua cancellazione dalla Lista del patrimonio mondiale<sup>25</sup> – contro la volontà dello Stato territoriale, bensì soprattutto

---

lo Stato può incontrare nel dover recedere dal portare a compimento progetti di sfruttamento assai redditizi:

<sup>24</sup> L'iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale va necessariamente richiesta dallo Stato territoriale, ma il mantenimento delle Liste è responsabilità del Comitato, dunque in teoria sarebbe concepibile che l'organo internazionale procedesse alla iscrizione del bene nella Lista dei beni in pericolo, o addirittura alla sua cancellazione, senza ritenersi in alcun modo condizionato dalla posizione assunta dallo Stato territoriale. Poiché, però, ogni determinazione relativa al bene in questione potrà divenire effettiva, ossia realizzarsi in concreto, solo su accordo con lo Stato territoriale, gli Orientamenti applicativi della Convenzione prevedono l'obbligo di fare ogni tentativo possibile per sviluppare un dialogo costruttivo tra l'organo intergovernativo e lo Stato interessato. Con riferimento alla iscrizione dei siti nella Lista dei beni in pericolo, va rilevato che esso di norma, se determinato da fattori esterni (calamità naturali, difficoltà oggettive inoppugnabili), è richiesta dallo stesso Stato territoriale, che ottiene così una priorità per l'accesso all'utilizzo delle risorse del Fondo istituito dalla Convenzione.

<sup>25</sup> L'unico caso di cancellazione verificatosi finora riguarda il sito del Santuario dell'orice araba, in Oman, per il quale va rilevato che – paradossalmente – era stato lo stesso Stato territoriale a richiedere la cancellazione, poi decisa dal Comitato con ben evidente amarezza, in quanto la cancellazione ha chiaramente decretato un caso – seppure isolato – di fallimento della Convenzione del 1972. Ben lungi dal costituire una sanzione, la cancellazione costituisce, infatti, una constatazione del fallimento degli obiettivi della Convenzione con riferimento al bene specificamente considerato (cfr. Doc. 31COM 7B.11, in WHC-07/31, del 31.7.2007); si riporta qui di seguito uno stralcio del testo della decisione, che evidenzia come la causa del fallimento sia stata la volontà dello Stato parte di contravvenire alle raccomandazioni del Comitato «(...) 7. Also noting that most recommendations from the 2000 monitoring mission as well as from previous Committee decisions, in particular Decision 30 COM 7B.10, have not

nell'apertura al dialogo costruttivo tra le autorità nazionali e il Comitato, indotta dal timore di ricadute negative di carattere politico dovute all'autorevole giudizio critico formulato dall'Organo internazionale nei confronti del comportamento tenuto dallo Stato, che è stigmatizzato dalla eventuale applicazione di tali misure. Basti pensare, ad esempio, agli impegni assunti dal Governo australiano in seno al Comitato del patrimonio mondiale nel caso del Parco Kakadu, sulla chiusura della seconda miniera di uranio aperta successivamente all'iscrizione del bene, le cui attività estrattive minacciavano i valori internazionalmente riconosciuti del sito<sup>26</sup>.

Si evince, dunque, dall'analisi della prassi applicativa della Convenzione del 1972 che questo meccanismo, imperniato sull'autorevolezza delle valutazioni svolte da un organo in qualche modo rappresentativo dell'intera Comunità internazionale e sulla "forza persuasiva" delle sue valutazioni fondata su obblighi di natura procedurale, riesce a garantire una buona efficacia degli obblighi convenzionali; in modi meno stringenti di quelli tradizionalmente costituiti dalle conse-

---

been implemented, 8. Notes with deep regret that the State Party failed to fulfill its obligations defined in the *Convention*, in particular the obligation to protect and conserve the World Heritage property of the Arabian Oryx Sanctuary; 9. Regrets that the State Party has proceeded to significantly reduce the size of the Arabian Oryx Sanctuary, in violation of Paragraph 165 of the *Operational Guidelines*, thus destroying the property's Outstanding Universal Value and integrity; 10. Regrets that the entreaties of the World Heritage Committee, at its 31st session (Christchurch, 2007) failed to protect the property; 11. Further regrets that the State Party is seeking to pursue hydrocarbon exploration activities within the original boundaries of the property, as recognized by this Committee, thus contributing to the loss of Outstanding Universal Value; 12. Concludes with regret that, having further consulted IUCN and being convinced that as a result of the reduction of the Sanctuary under Omani Law, the property has deteriorated to the extent that it has lost its Outstanding Universal Value and integrity; 13. Decides to delete the Arabian Oryx Sanctuary (Oman) from the World Heritage List». Ben diversa la situazione del sito tedesco della valle dell'Elba a Dresda, per il quale il Comitato dal 2007 ha preso in considerazione la possibilità della cancellazione, poi posticipando la decisione in considerazione delle "dimostrazioni di buona volontà" date dallo Stato parte e della possibilità ancora aperta di ripristinare la condizione precedente all'avvio della realizzazione del controverso progetto di costruzione di un ponte che mette in discussione l'"eccezionale valore universale" del sito. La difficoltà, in questo caso, è legata alla particolare struttura degli Stati federali e non alla - dichiarata - volontà di non proteggere più il sito, come è stato per il sito omanita. Tutta la documentazione relativa ai lavori del Comitato è accessibile sul sito del Centro del patrimonio mondiale, whc.unesco.org.

<sup>26</sup> La vicenda del parco australiano di Kakadu è stata assai vivacemente - e lungamente - discussa dal Comitato, che nel 1998 disponeva del rapporto di una missione di esperti, sulla base del quale ha formulato una lunga serie di raccomandazioni. Già l'anno successivo lo Stato parte aveva cessato alcune delle attività estrattive nelle miniere di uranio che minacciavano la conservazione del sito. Il parco rimane uno dei siti per cui pervengono al Comitato numerose segnalazioni di rischio, ma il dialogo con lo Stato parte rimane continuo e produttivo di risultati positivi.

guenze dell'illecito internazionale, ma pur sempre non riducibili a semplici fattori di spontanea osservanza del diritto internazionale, in quanto possono essere riportati "al concetto di norma positiva e di ordinamento giuridico riguardato come sistema di coazione sociale"<sup>27</sup>. Ciò è ancora più significativo se si considera che, in questo caso, l'organo internazionale ha dimostrato di attivarsi quanto più possibile per l'efficace protezione dell'interesse fondamentale tutelato dalla Convenzione – ossia la conservazione, protezione e valorizzazione dei siti concretamente esistenti sul territorio degli Stati, che non può essere gestita dal livello internazionale a prescindere dalla piena e costante collaborazione degli Stati sul cui territorio i beni sono localizzati –, senza cadere nella facile tentazione di uscire più velocemente dalle situazioni di aperto contrasto con lo Stato territoriale utilizzando subito il proprio potere decisionale autonomo rispetto alla tenuta delle Liste ma così perdendo, in buona misura, la possibilità di esercitare un utile, seppure difficile, ruolo persuasivo<sup>28</sup>.

5. Riflettendo sull'importanza del principio di effettività nell'ordinamento internazionale, in particolare con riferimento ai temi che sono più tipici del periodo contemporaneo, relativi alla tutela di interessi condivisi dall'intera Comunità internazionale, ci sembra di poter concludere che, a differenza di quanto possa immediatamente appari-

<sup>27</sup> Così QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, cit., 229.

<sup>28</sup> Il Comitato dispone di un vero e proprio potere decisionale sull'aggiornamento delle Liste del patrimonio mondiale e dei beni in pericolo, poiché – fatta salva la necessità che l'iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale sia richiesta dallo Stato territoriale – ogni decisione relativa all'aggiornamento delle Liste riguarda competenze puramente internazionali, affidate dalla Convenzione al Comitato stesso, quindi esso *decide* di cancellare un sito dalla Lista del patrimonio mondiale, oppure di iscriverlo nella Lista dei beni in pericolo. In base agli obblighi sanciti dalla Convenzione e precisati nei suoi Orientamenti applicativi, esso può anche *richiedere* agli Stati territoriali di predisporre e fornire determinate documentazioni (rapporti, proposte di dichiarazione sintetica dell'"outstanding universal value" per i siti iscritti nei primi tempi di applicazione della Convenzione, quando tali dichiarazioni non erano ancora richieste...), ma in ogni caso non può che *raccomandare*, sebbene usando a volte formule molto pressanti ("*urges*"), ogni misura che riguardi la gestione dei siti, poiché essi rimangono, a termini della Convenzione, sotto la sovranità degli Stati (cfr. art. 6 della Convenzione). Il ruolo che il Comitato è chiamato a svolgere determina, però, in sostanza, un affievolimento di tale sovranità, che non è più totalmente incondizionata, attraverso le procedure di dialogo con le autorità statali, a cui qui ci si riferisce. Quando il Comitato dovesse giungere a decisioni di cancellazione di un sito dalla Lista in contrasto con il parere dello Stato territoriale interessato (l'unica decisione di cancellazione finora assunta è stata adottata, paradossalmente, su richiesta dello Stato territoriale, in merito si veda *supra*, nota 24), tale decisione non farebbe che formalizzare il fallimento della Convenzione con riferimento alla protezione del sito cancellato (oltre che, naturalmente, "deludere" profondamente lo Stato interessato).



re, oggi più che mai il diritto internazionale rimane tutto imperniato sull'effettività, intesa sia come requisito per l'esistenza degli Stati in quanto soggetti, sia come condizione di "legittimità" dell'ordinamento internazionale nel suo complesso.

Proprio il sorgere di interessi condivisi da tutta la Comunità internazionale ed il loro evidenziarsi attraverso l'operato di organismi internazionali – in particolare mediante l'adozione di numerose dichiarazioni di principi e la conclusione di molte convenzioni su argomenti particolarmente delicati in quanto sembravano mettere in discussione i "principi tradizionali" dell'eguaglianza sovrana e della non ingerenza – ha, infatti, indotto alcuni a dubitare che la Comunità internazionale "prendesse sul serio" i nuovi obblighi e dunque ne garantisse l'effettività, seppur, naturalmente, non in modo assoluto. Altri, per contro, sono stati indotti a ritenere che tale evoluzione dell'ordinamento internazionale richiedesse una nuova considerazione del principio di effettività. Tuttavia non ha tardato a palesarsi la dimostrazione che, da un lato, tali nuovi interessi condivisi avevano dato luogo a processi di formazione – in alcuni casi già conclusi, in altri in corso di perfezionamento – di vere e proprie norme giuridiche internazionali e, d'altro lato, il principio di effettività rimaneva l'anima stessa dell'ordinamento internazionale, in quanto fondamento e garanzia – e dunque prova – della sua obbligatorietà.

Tale dimostrazione continua a basarsi, in ultima analisi, sull'azione degli Stati *uti universi*, che il Quadri ha così limpidamente individuato come manifestazione sia dell'"autorità" normativa, sia del momento dell'attuazione coattiva nell'ordinamento internazionale, ma è innegabile il ruolo di "facilitazione" svolto dai "nuovi soggetti" – innanzitutto le organizzazioni internazionali in quanto veri e propri soggetti dell'ordinamento internazionale, e, in modo diverso, anche le organizzazioni non governative – nell'impulso e consolidamento dei processi di formazione delle nuove norme. Essi infatti partecipano, generalmente in modo indiretto ma determinante, allo sviluppo progressivo di tali processi ed in alcuni casi sostengono la loro efficace attuazione mediante meccanismi convenzionali basati sulla consultazione costante di organi in qualche misura rappresentativi della Comunità internazionale e/o la presentazione a tali organi di rapporti degli Stati.

Questi meccanismi sono in grado di influenzare la prassi degli Stati con modalità nuove e diverse dai *cliché* classici della responsabilità internazionale ma che dimostrano in alcuni casi una notevole efficacia nell'ottenere la "compliance" – ovvero il rispetto – degli

obblighi. Meccanismi di tal genere vengono sviluppati nell'ambito del diritto convenzionale, laddove la violazione di norme generali che tutelano interessi dell'intera Comunità internazionale, nei casi più gravi e per le norme cogenti, sembra oggi comportare, come affermato dalla Commissione del diritto internazionale nel ricordato Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati, un vero e proprio obbligo di non riconoscimento – attraverso fatti e non mere dichiarazioni – della legittimità della situazione conseguita all'illecito.

I "nuovi" soggetti e gli altri enti emergenti sulla scena internazionale svolgono, dunque, un ruolo importante nella elaborazione e per la garanzia di efficace attuazione delle nuove norme internazionali, ma il ruolo degli Stati rimane insostituibile. Solo essi, infatti, sono detentori del potere di controllare direttamente le attività delle collettività umane, ossia di agire realmente e concretamente – effettivamente – per assicurare l'efficacia delle norme internazionali. Indubbiamente i progressi del diritto internazionale, in particolar modo nell'ambito della protezione dei diritti umani, rappresentano importanti erosioni della facoltà di libera scelta degli Stati, tradizionalmente indicata come competenza domestica. Tale erosione è il segno di come il diritto internazionale si fa oggi carico direttamente della tutela di valori universali che in passato erano tutelati solo dai singoli Stati, all'interno del proprio ordinamento.

Il passaggio dalla produzione normativa di origine solamente interna allo sviluppo di fonti di diritto internazionale anche generale in questa materia, anche se può indurre a credere che nuovi requisiti siano richiesti per l'esistenza del soggetto internazionale, conferma invece la rilevanza della effettività. La tutela voluta dal diritto internazionale sarà, infatti, garantita solo nella misura in cui gli Stati siano capaci di esercitare un controllo effettivo sul rispetto delle regole, siano esse di fonte interna o di fonte internazionale, da parte della propria comunità territoriale.