

# GESTIONE INTERNAZIONALE DELLE EMERGENZE GLOBALI REGOLE E VALORI



a cura di  
Nicola Napoletano e Andrea Saccucci

Editoriale Scientifica



**GESTIONE INTERNAZIONALE  
DELLE EMERGENZE GLOBALI  
REGOLE E VALORI**

*a cura di*

**NICOLA NAPOLETANO – ANDREA SACCUCCI**

**Editoriale Scientifica**

**Comitato scientifico:**  
**Giuseppe Cataldi, Pasquale De Sena, Ornella Porchia**

Gli Autori ed i Curatori desiderano ringraziare i membri del Comitato scientifico per la lettura e la revisione del dattiloscritto del presente *Volume* e per i preziosi commenti ed osservazioni che hanno formulato. Resta fermo che la responsabilità per eventuali errori ed omissioni è attribuibile solo agli Autori che hanno firmato i rispettivi contributi.

Proprietà letteraria riservata

## Indice - Sommario

<i>Premessa</i> .....	VII
-----------------------	-----

### PARTE PRIMA

#### **MINACCE ALLA PACE E ALLA SICUREZZA INTERNAZIONALE: MODELLI DI INTERVENTO PER LA PREVENZIONE DEI CONFLITTI**

<i>Obblighi di prevenzione dei conflitti e meccanismi istituzionali della prevenzione</i> ANDREA CALIGIURI .....	3
<i>La “tentata” prevenzione del conflitto in Sud Ossezia e in Abkazia</i> ANDREA SPAGNOLO .....	27
<i>La prevenzione dei conflitti nell’Unione africana: previsioni normative e prassi</i> FEDERICA MUSSO.....	53
<i>La Commissione per il consolidamento della pace: l’attività svolta e le prospettive di rilancio</i> FRANCESCO BATTAGLIA .....	75

### PARTE SECONDA

#### **INQUINAMENTO AMBIENTALE E DISASTRI NATURALI: IL RUOLO DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE E DELLE ORGANIZZAZIONI REGIONALI**

<i>Inquinamento ambientale e disastri naturali: il ruolo della comunità internazionale e delle organizzazioni regionali nella gestione delle emergenze ambientali globali</i> LORENZO SCHIANO DI PEPE.....	97
<i>La protezione delle persone in caso di disastri naturali nei lavori della Commissione di diritto internazionale</i> LIVIA COSENZA .....	123
<i>Nucleare e protezione dell’ambiente in Europa: quali ruoli per l’Euratom e l’UE?</i> ROSSANA PALLADINO.....	141

PARTE TERZA  
**CRISI ECONOMICO-FINANZIARIA GLOBALE E  
LIVELLI MINIMI DI TUTELA SOCIALE**

<i>L'impatto sociale della politica di condizionalità nel contesto della crisi nell'area euro: profili giuridici</i> ANNAMARIA VITERBO E FRANCESCO COSTAMAGNA.....	167
<i>La prassi del Comitato europeo dei diritti sociali relativa alla garanzia degli standard di tutela sociale in tempi di crisi economica</i> LORENZA MOLA.....	195
<i>Austerità e servizi sociali: la riforma degli aiuti di stato ai tempi della crisi</i> MATTIA BOSIO.....	221

## Premessa

Il presente *Volume* raccoglie una serie di studi sul tema della “Gestione internazionale delle emergenze globali: regole e valori”, che sono stati elaborati sulla scorta delle relazioni presentate nell’ambito della IX edizione dell’*Incontro di studio fra i giovani cultori delle materie internazionalistiche* che si è svolto, nei giorni 30 settembre e 1° ottobre 2011, presso la Scuola di Procida per l’Alta formazione dell’Università degli Studi di Napoli “L’Orientale” (ex Conservatorio delle Orfane di Terra Murata). L’*Incontro* è stato organizzato con il sostegno congiunto della Facoltà di Scienze Politiche e del Dipartimento di Scienze sociali in collaborazione con la Cattedra Jean Monnet “La tutela dei diritti umani nell’Unione europea” dell’Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”; dalla Facoltà di Giurisprudenza e dal Dipartimento di Discipline giuridiche, europee e comparate della Seconda Università degli Studi di Napoli; e dalla Facoltà di Giurisprudenza dell’Università Unitelma Sapienza di Roma (che, in particolare, ha offerto la propria piattaforma telematica per la pubblicazione del sito dedicato all’*Incontro*, ancora integralmente consultabile su [gestione.unitelma.it/giovani-internazionalisti](http://gestione.unitelma.it/giovani-internazionalisti)).

L’*Incontro* di Procida è stato dedicato alla *Gestione internazionale delle emergenze globali: regole, valori ed etica* e si è articolato in tre sessioni aventi rispettivamente ad oggetto il tema delle *Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale: modelli di intervento per la prevenzione dei conflitti* (I sessione), il tema dell’*Inquinamento ambientale e disastri naturali: il ruolo della comunità internazionale e delle organizzazioni regionali* (II sessione) e il tema della *Crisi economico-finanziaria globale e livelli minimi di tutela sociale* (III sessione).

Nel decidere come strutturare il programma dell’*Incontro*, abbiamo ritenuto di operare una scelta parzialmente innovativa rispetto alle precedenti edizioni, scelta che, a giudizio di molti partecipanti, si è rivelata assai positiva. Ciò sia detto al di là dell’indiscutibile amenità del luogo prescelto per lo svolgimento dell’evento, da cui tutti – e specialmente coloro che mai avevano avuto occasione di visitare l’isola di Procida – sono rimasti decisamente ammaliati.

In particolare, ciascuna sessione è stata aperta da una relazione introduttiva destinata a fornire un inquadramento generale del tema trattato, cui hanno fatto seguito le relazioni aventi ad oggetto questioni più specifiche affidate a giovani studiosi, selezionati attraverso una *call for papers*, alla quale hanno partecipato un numero consistente di validi candidati. Ciascuna sessione si è conclusa con l’intervento di un *discussant* – individuato tra ricercatori con una più consolidata esperienza accademica – cui è stato attribuito il compito di coordinare, ove pos-

sibile, i diversi temi trattati, di evidenziare gli aspetti maggiormente problematici emersi dalle relazioni, nonché di fornire gli spunti per il successivo dibattito, stimolando il dialogo fra i relatori ed il confronto critico con i partecipanti.

La struttura dell'*Incontro* è sostanzialmente riprodotta dal contenuto del presente *Volume*, nel quale, tuttavia, non è stato possibile includere anche gli interventi dei *discussant*, che, per loro stessa natura, mal si prestavano ad essere imbrigliati nella forma di contributi scritti destinati ad una pubblicazione scientifica. La nostra scelta è stata, ovviamente, condivisa con i diretti interessati (il dott. Lorenzo Gradoni, per la I sessione; il dott. Gabriele Della Morte, per la II sessione; e il dott. Marco Fasciglione, per la III sessione), ai quali vanno nuovamente i nostri più sentiti ringraziamenti per il prezioso contributo offerto alla riflessione critica sulle tematiche oggetto dell'*Incontro*. Altrettanto sentiti ringraziamenti vanno alla prof.ssa Valentina Grado, alla prof.ssa Chiara Vitucci e al prof. Pasquale De Sena, che hanno rispettivamente presieduto le tre sessioni dell'*Incontro* e che hanno contribuito ad animare il dibattito, oltre che al prof. Giuseppe Cataldi per l'introduzione al tema dell'*Incontro* e, più in generale, per il sostegno offerto alla realizzazione dell'iniziativa.

La Parte prima del *Volume* raccoglie, quindi, le relazioni dedicate al tema delle *Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale: modelli di intervento per la prevenzione dei conflitti*. In tale ambito, sono stati approfonditi ed analizzati il quadro giuridico e la prassi degli Stati e delle organizzazioni internazionali, sia a carattere universale sia a carattere regionale, allo scopo di verificare la possibilità di ricostruire uno o più modelli di intervento che consentano di prevenire l'insorgere di conflitti in aree di crisi o in situazioni che potrebbero degenerare in una minaccia alla pace o alla sicurezza internazionale. L'obiettivo era quello di identificare e valutare, alla luce dell'attuale stadio di sviluppo dell'ordinamento internazionale, le competenze e le azioni a cui gli Stati e/o le organizzazioni internazionali possono fare ricorso in via preventiva al fine di impedire che una crisi o un conflitto locale o regionale possano trasformarsi in un'emergenza globale per la pace o la sicurezza internazionale, nonché l'adeguatezza di tali competenze e azioni rispetto alla natura delle crisi internazionali contemporanee.

In siffatta cornice si colloca anzitutto la relazione introduttiva di Andrea Caligiuri (*Obblighi di prevenzione dei conflitti e meccanismi istituzionali della prevenzione*), dedicata all'esame del fenomeno della "prevenzione dei conflitti" nell'ottica del diritto internazionale. L'attenzione del contributo si concentra in particolare su due profili: l'individuazione di obblighi di prevenzione dei conflitti previsti dal diritto internazionale generale a carico dei soggetti dell'ordinamento internazionale, da un lato, e l'analisi dei principali strumenti di prevenzione predisposti nell'ambito delle Nazioni Unite, dall'altro, cui si aggiungono alcuni riferimenti al ruolo svolto dalle organizzazioni a carattere regionale (tra cui, specialmente, l'Unione europea). Dalla disamina di Caligiuri emerge come, al di là di taluni obblighi internazionali a contenuto assai limitato o generico, la prevenzione dei



conflitti sia ancora largamente condizionata da scelte di opportunità politica dei diversi soggetti coinvolti e, in prospettiva futura, necessiti della definizione di un quadro normativo e istituzionale maggiormente coordinato e coerente.

Segue il contributo di Andrea Spagnolo (*La "tentata" prevenzione del conflitto in Sud Ossezia e in Abkhazia*), concernente il conflitto originatosi in Georgia a seguito delle pretese secessionistiche di Sud Ossezia ed Abkhazia, che, secondo l'Autore, può essere presa a modello dei conflitti in cui minoranze o regioni autonome reclamano il proprio diritto all'autodeterminazione nei confronti del governo centrale – peraltro particolarmente diffusi negli Stati formati a seguito della dissoluzione dell'Unione Sovietica. Partendo dai ricorsi presentati dalla Georgia alla Corte internazionale di giustizia e alla Corte europea dei diritti umani, il contributo delinea anzitutto un quadro giuridico del conflitto, soffermandosi in particolare sull'esistenza del presunto diritto alla c.d. secessione "rimediale" spettante ai "popoli" di Sud Ossezia ed Abkhazia. Successivamente, vengono analizzati gli strumenti adottati per la soluzione del conflitto in Georgia sotto due profili: la stabilizzazione del conflitto, da un lato, e la ricerca di una soluzione duratura alla crisi, dall'altro. Con riferimento alla Sud Ossezia, l'Autore prende in considerazione l'esperienza delle *Joint Forces* e della *Joint Control Commission* come esempi di modelli di gestione di conflitti etnici attraverso strumenti di *power sharing* al di fuori del contesto delle organizzazioni internazionali; per quanto invece concerne l'Abkhazia, l'Autore offre una valutazione in merito all'efficacia e all'adeguatezza degli strumenti con cui le Nazioni Unite sono intervenute nella gestione della crisi accanto, anche in questo scenario, a strumenti di *power sharing*.

L'ottica si sposta sul piano delle organizzazioni regionali nel contributo di Federica Musso (*La prevenzione dei conflitti nell'Unione africana: previsione normative e prassi*), la quale approfondisce l'approccio dell'Unione africana alla prevenzione dei conflitti, mettendone in luce l'aspirazione a rispondere alle esigenze di mantenimento della pace e della sicurezza regionale mediante azioni e modalità di intervento più efficaci rispetto a quelle della precedente organizzazione continentale. In siffatto contesto, alle iniziative in materia di diritti umani e democrazia si associano progetti di integrazione e di cooperazione, nonché tentativi di garantire la repressione a livello internazionale di talune condotte individuali considerate particolarmente pericolose per la stabilità del continente. Parimenti, alle forme di conciliazione di tipo classico si affiancano azioni implicanti vari livelli di intervento militare e non aventi necessariamente il loro presupposto nella sollecitazione o, perlomeno, nel consenso delle parti coinvolte. Come sottolinea l'Autrice, gli strumenti di prevenzione dei conflitti di cui si è dotata l'Unione africana presentano indubbi aspetti di interesse e innovatività, anche se la prassi applicativa è ancora assai modesta (o talvolta del tutto inesistente) rendendo al momento difficile sviluppare una compiuta valutazione dell'efficacia degli stessi.

Conclude la Parte prima il contributo di Francesco Battaglia (*La Commissione per il consolidamento della pace: l'attività svolta e le prospettive di rilancio*), nel quale si traccia un bilancio dell'attività svolta sino ad oggi dalla Commissione per il consolidamento della pace istituita nel 2005 nell'ambito delle Nazioni Unite al fine di coadiuvare gli Stati nella gestione delle fasi post-conflitto, prevenendo così il rischio che le difficoltà economiche, sociali e politiche possano provocare una nuova situazione di guerra. L'Autore rileva come, nonostante i buoni propositi, la Commissione abbia iniziato la propria attività a rilento, non riuscendo a soddisfare appieno le aspettative. Ciò emerge, in modo particolare, dall'analisi delle principali azioni finora intraprese, particolarmente in Burundi e Sierra Leone, le quali dimostrano come la Commissione abbia operato come una sorta di *forum* di coordinamento delle varie iniziative assunte dalle parti interessate alla ricostruzione, piuttosto che come un vero e proprio organo in grado di svolgere autonomamente concrete funzioni di *peace-building*. A giudizio dell'Autore, neppure le proposte di rilancio formulate nell'ambito della Conferenza di revisione tenutasi nel 2010 sembrano sufficienti a garantire l'efficacia di funzionamento della Commissione ed a renderla un valore aggiunto per le Nazioni Unite nell'ambito del *peace-building*.

Nella Parte seconda del *Volume* sono, invece, collocate le relazioni dedicate al tema dell'*Inquinamento ambientale e disastri naturali: il ruolo della comunità internazionale e delle organizzazioni regionali*. Nell'ambito di tale Parte si è cercato di ricostruire ed analizzare criticamente il ruolo svolto dalla comunità internazionale nel suo complesso e, in special modo, dalle organizzazioni regionali nella gestione delle emergenze derivanti da gravi situazioni di inquinamento ambientale o da disastri di vaste proporzioni. L'obiettivo di fondo era quello di valutare – anche in riferimento a talune vicende concrete – l'adeguatezza degli strumenti normativi e operativi (e, cioè, essenzialmente quel *corpus* di regole ormai conosciuto come *International Disaster Response Law*) di cui l'ordinamento internazionale attualmente dispone per prevenire, ove possibile, questo genere di emergenze, nonché per gestirne le conseguenze con efficacia e tempestività.

Il contributo introduttivo di Lorenzo Schiano di Pepe (che porta il titolo della Parte) si preoccupa anzitutto di ricostruire il panorama normativo esistente, passando in rassegna i principali strumenti di diritto internazionale pattizio a carattere settoriale aventi ad oggetto la gestione di specifiche emergenze e indagando il possibile contributo in materia offerto dal diritto internazionale generale. Tale ricostruzione evidenzia la complessiva inadeguatezza degli strumenti giuridici di cui l'ordinamento internazionale dispone per la gestione delle emergenze e, in particolare, l'assenza di una disciplina adeguata che colmi la lacuna esistente tra le regole in materia di prevenzione e quelle che prendono in considerazione le conseguenze degli incidenti stabilendo appositi regimi di responsabilità e risarcimento dei danni, il che, a giudizio dell'Autore, potrebbe contribuire a spiegare il perché, nonostante una vera e propria proliferazione normativa

internazionale nel campo ambientale, la qualità dell'ecosistema terrestre non accenni a migliorare. Partendo da un approccio *de iure condito* necessariamente frammentario, l'Autore ritiene comunque possibile ricostruire sistematicamente alcune linee evolutive ricorrenti, se non veri e propri principi giuridici comuni applicabili trasversalmente ai diversi contesti nei quali può insorgere un'emergenza di carattere ambientale, e ciò al fine, in ultima analisi, di proporre soluzioni innovative adeguate al superamento delle criticità riscontrate. Il contributo di Schiano di Pepe si conclude con alcuni cenni dedicati al (più efficace) sistema di gestione delle emergenze messo in atto nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea, con particolare riferimento alla normativa in materia di protezione civile e alle recenti proposte di modifica attualmente all'esame delle istituzioni europee.

La prospettiva del diritto internazionale generale è oggetto di ulteriore approfondimento nel contributo di Livia Cosenza (*La protezione delle persone in caso di disastri naturali nei lavori della Commissione di diritto internazionale*), la quale tenta di fornire una lettura complessiva "allo stato dell'arte" dei lavori della Commissione di diritto internazionale sul tema della protezione delle persone vittime di disastri naturali oggetto, avviati nel 2007 e tuttora in corso. Secondo l'Autrice, l'attuale stato di evoluzione dei lavori della Commissione mostrerebbe la prevalenza di un approccio di tipo "orizzontale" al problema della tutela delle vittime di disastri naturali, caratterizzato da diritti ed obblighi reciproci secondo le logiche tradizionali dei rapporti di cooperazione tra Stati, rispetto ad un approccio di tipo "verticale", inteso invece come il frutto dell'emersione nel diritto internazionale di nuovi valori solidaristici e collettivi che portano ad identificare chiaramente gli individui come beneficiari della protezione apprestata da numerose norme internazionali. La prevalenza della dimensione "orizzontale" sarebbe, in particolare, evidenziata dall'esclusione dei disastri naturali dall'ambito di applicazione della dottrina della *responsibility to protect*, da un lato, e dall'importanza fondamentale ancora ricoperta dal consenso dello Stato colpito dalla catastrofe come preconditione affinché l'assistenza umanitaria esterna possa considerarsi legittima, dall'altro. E ciò nonostante il tentativo della Commissione di limitare la discrezionalità dello Stato *affected* nel prestare il consenso attraverso la previsione di una regola che impone *not arbitrarily to withhold the consent*. Da ultimo, il contributo della Cosenza individua talune tendenze rinvenibili nella prassi della tutela internazionale dei diritti umani che potrebbero "completare" l'approccio "orizzontale" mediante la previsione di nuove regole volte a garantire, in una prospettiva di tipo "verticale", una maggiore attenzione per i bisogni di protezione delle vittime di disastri naturali.

La Parte seconda si conclude con il contributo di Rossana Palladino (*Nucleare e protezione dell'ambiente in Europa: quali ruoli per l'Euratom e l'UE?*), che sposta sul piano regionale europeo l'attenzione per i problemi di sicurezza ambientale connessi allo sfruttamento dell'energia nucleare. Premesso che l'Unione europea

risulta essere allo stato il più grande produttore al mondo di energia elettrica nucleare, l'Autrice ricostruisce innanzitutto i principali strumenti normativi adottati dall'Euratom al fine di saggiarne l'idoneità a salvaguardare – sia pure indirettamente – l'ambiente, per poi tracciare un raffronto tra le disposizioni procedurali e sostanziali del Trattato Euratom, da un lato, e quelle del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dall'altro. A tale ultimo riguardo, l'Autrice mette in dubbio che una semplice revisione dei Trattati volta a realizzare l'integrazione tra l'UE e l'Euratom possa determinare una maggiore armonizzazione tra le legislazioni statali nel campo dell'energia nucleare capace di generare un effettivo processo di “simbiosi” con i principi di diritto internazionale sulla protezione dell'ambiente, considerando che, al momento, lo sviluppo di una politica integrata in materia di sicurezza nucleare riposa ancora sulla volontà degli Stati membri.

Infine, la Parte terza del *Volume*, dedicata al tema della *Crisi economico-finanziaria globale e livelli minimi di tutela sociale*, si propone di analizzare l'impatto che la crisi economico-finanziaria globale di questi ultimi anni ha avuto sulla garanzia dei livelli minimi di tutela sociale, onde verificare, da un lato, se ed in quale misura tali livelli minimi siano stati effettivamente compromessi dalle politiche degli Stati e degli organi di governo della finanza mondiale e, dall'altro, se ed in quale misura le esigenze connesse alla gestione della crisi abbiano avuto l'effetto di modificare, in senso riduttivo, la portata degli obblighi internazionali concernenti la tutela dei diritti fondamentali della persona. In siffatto contesto, si è prestata particolare attenzione alla prassi recente degli Stati e delle istituzioni economiche internazionali riguardante le misure di contenimento della spesa pubblica e il complessivo riassetto della politica economica degli Stati in grave crisi di bilancio, nonché alla giurisprudenza degli organi internazionali di protezione dei diritti umani avente ad oggetto la fruizione di determinate prestazioni di sostegno economico-sociale.

La relazione introduttiva di Annamaria Viterbo e di Francesco Costamagna (*L'impatto sociale della politica di condizionalità nel contesto della crisi nell'area euro: profili giuridici*) prende le mosse dall'esame dei nuovi strumenti di assistenza finanziaria e stabilizzazione adottati nel quadro dell'Unione europea mediante i quali l'erogazione di assistenza finanziaria ai Paesi in difficoltà è stata condizionata all'adozione di profonde riforme strutturali e politiche di austerità. Nel contributo si evidenzia la frammentarietà del quadro normativo complessivo, il quale è caratterizzato dal combinarsi di atti tipici dell'Unione con atti di natura intergovernativa. Ciò è dovuto essenzialmente all'assenza nei trattati di specifiche basi giuridiche per la creazione di meccanismi di assistenza finanziaria, oltre che a ragioni di carattere politico, anche se la situazione potrebbe aver trovato una più chiara definizione con l'istituzione del Meccanismo europeo di Stabilità, il quale, operativo dal settembre 2012, è destinato a sostituire altri strumenti aventi carattere temporaneo. All'esito di tale preliminare disamina, gli Autori esprimono forti

dubbi e perplessità quanto alla compatibilità della politica di condizionalità, così come definita in tali strumenti, con alcuni degli elementi fondamentali della ‘costituzione economica europea’. In particolare, molte delle condizioni previste nell’ambito dei programmi di assistenza per Grecia, Portogallo e Irlanda appaiono lesive delle competenze nazionali in materia di *welfare state*, presentando, inoltre, potenziali profili di attrito con gli obiettivi sociali previsti dal TUE e con alcuni dei diritti sociali riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

Nel contributo di Lorenza Mola (*La prassi del Comitato europeo dei diritti sociali relativa alla garanzia degli standard di tutela sociale in tempi di crisi economica*) si cerca di stabilire, attraverso l’esame della prassi del Comitato europeo dei diritti sociali, in quale misura le situazioni di crisi economico-finanziaria abbiano inciso o possano incidere sul livello di protezione dei diritti economico-sociali garantiti dalla Carta sociale europea, partendo dalla constatazione del rapporto di tensione che inevitabilmente si determina tra l’accresciuto bisogno di protezione sociale degli individui colpiti dalla crisi e la riduzione delle risorse economiche di cui gli Stati dispongono per fare fronte alle conseguenze negative della stessa. A ben vedere, sin dall’inizio della crisi che stiamo ancora vivendo, il Comitato europeo dei diritti sociali ha affermato che essa “non deve avere come conseguenza la riduzione della protezione dei diritti riconosciuti dalla Carta” e che gli Stati contraenti sono, pertanto, “vincolati all’adozione di tutte le misure necessarie per assicurare che i diritti della Carta siano effettivamente garantiti in un momento in cui i beneficiari maggiormente necessitano di protezione”. Il contributo di Lorenza Mola si propone, per l’appunto, di sondare il significato e la portata di tali affermazioni, tenendo conto delle peculiarità della Carta sociale europea rispetto agli altri trattati sui diritti umani, analizzando l’interpretazione accolta dal Comitato europeo dei diritti sociali relativamente alla natura ed ai limiti degli obblighi sanciti dalla Carta, nonché valutando se quest’ultima ammetta delle deroghe in situazioni di emergenza straordinaria. Dall’analisi svolta, l’Autrice trae la conclusione che gli Stati contraenti possano legittimamente assumere misure aventi effetti regressivi sulla realizzazione dei diritti economici e sociali garantiti dalla Carta, purché – in aggiunta al rispetto delle condizioni di legalità e proporzionalità – sia preservato un grado di protezione sufficientemente esteso di tali diritti e purché comunque siano assicurati sufficienti mezzi di sussistenza alle categorie più vulnerabili.

Chiude la Parte terza ed il *Volume* il contributo di Andrea Bosio (*Austerità e servizi sociali: la riforma degli aiuti di stato ai tempi della crisi*), il quale si propone di esaminare come il quadro regolamentare dell’Unione europea in materia di aiuti di Stato applicabile ai servizi sociali sia stato recentemente modificato in seguito all’acutizzarsi della crisi economica, anche al fine di sottrarre tali prestazioni di solidarietà a talune obbligazioni imposte dal diritto della concorrenza. È chiaro, infatti, che, in un contesto di crescita del bisogno di prestazioni di solidarietà da

parte degli utenti, i servizi sociali possono funzionare come strumento di ammortizzazione degli effetti della crisi ove adeguatamente preservati dalle politiche di austerità e di taglio alla spesa pubblica intervenute in diversi Stati membri. In quest'ottica, l'Autore analizza il pacchetto di riforma proposto dalla Commissione europea, in risposta ad un invito in tal senso delle altre istituzioni e degli operatori del settore, che prevede un'evoluzione del quadro normativo di riferimento applicabile ai servizi sociali, introducendo la riforma delle regole comunitarie in materia di aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico. Il pacchetto di riforma affianca alla volontà di aprire il mercato dei servizi pubblici alla concorrenza l'esigenza di prevedere un'esenzione *ad hoc* dall'obbligo di notifica dell'aiuto in favore dei servizi sociali. Tuttavia, a giudizio dell'Autore, la previsione di una *block exemption*, per quanto consona alla natura solidale di tali prestazioni, corrisponde nuovamente ad una scelta minimalista, come già era stato al momento dell'adozione della direttiva servizi, e non sembra, comunque, risolvere il problema ma soltanto rinviarlo nel tempo, in un contesto ove le nuove norme di diritto primario fornirebbero alle istituzioni europee gli strumenti necessari per disciplinare autonomamente la materia.

Tutti i contributi sopra riassunti sono stati dapprima oggetto di accurata revisione formale e contenutistica ad opera dei sottoscritti, che ne hanno curato anche l'impaginazione secondo i criteri editoriali, e sono stati poi sottoposti, nella versione corretta dagli autori, al vaglio di un Comitato scientifico composto dal prof. Giuseppe Cataldi, dal prof. Pasquale De Sena e dalla prof.ssa Ornella Porchia. I membri del Comitato scientifico hanno formulato una serie di osservazioni critiche e suggerito taluni adeguamenti contenutistici di cui gli Autori hanno tenuto conto in sede di ultima revisione dei contributi, cui ha fatto seguito un ulteriore verifica di carattere puramente redazionale da parte dei Curatori. Anche a nome degli Autori, desideriamo dunque esprimere la nostra profonda gratitudine ai membri del Comitato scientifico per il prezioso contributo offerto alla realizzazione di questa pubblicazione scientifica.

Roma, 8 maggio 2013

Nicola Napolitano, Andrea Saccucci

PARTE PRIMA

**MINACCE ALLA PACE E ALLA SICUREZZA INTERNAZIONALE:  
MODELLI DI INTERVENTO PER LA PREVENZIONE DEI CONFLITTI**





# La “tentata” prevenzione del conflitto in Sud Ossezia e in Abkhazia

Andrea Spagnolo\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Inquadramento giuridico del conflitto in Sud Ossezia e in Abkhazia. – 3. L'esperienza di *peacekeeping* in Sud Ossezia: il *third-party peacekeeping* e il congelamento del conflitto. – 4. *Segue*: La soluzione del conflitto in Sud Ossezia: il meccanismo istituito con l'accordo di *Sochi* e la *Joint Control Commission*. – 5. La gestione del conflitto in Abkhazia: il *peacekeeping* della CIS, il ruolo dell'ONU e il congelamento del conflitto. – 6. *Segue*: I tentativi di soluzione del conflitto in Abkhazia: il ruolo dell'ONU e le esperienze di *confidence building*. – 7. Il contributo delle esperienze di gestione del conflitto in Sud Ossezia ed in Abkhazia.

## 1. Introduzione

Il conflitto in Sud Ossezia ed in Abkhazia dell'agosto del 2008 è solo l'ultimo atto di una crisi internazionale che perdura dalla dichiarazione di indipendenza della Georgia<sup>1</sup>. Dal 1992, nelle due regioni georgiane si è tentato di risolvere una situazione di tensione che nel 2008 è culminata con il conflitto armato tra Georgia e Russia<sup>2</sup>.

Peraltro, il periodo tra il 1992 e il 2008 della crisi georgiana, è stato oggetto di un ricorso proposto dinanzi alla Corte internazionale di giustizia dalla Geor-

\* Assegnista di ricerca in Diritto internazionale, Università della Valle d'Aosta.

<sup>1</sup> Si vedano in dottrina A. NUSSBERGER, *The war between Georgia and Russia – Consequences and unresolved questions*, in *Goettingen Journal of International Law*, 2009, p. 341 ss.; ID., *South Ossetia*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, testo disponibile su [www.mpepil.com](http://www.mpepil.com), ultimo accesso 15 settembre 2012; P.W. SCHULZE, *Geopolitics at works: the Georgian-Russian conflict*, in *Goettingen Journal of International Law*, 2009, p. 329 ss.; in generale sulla crisi in Georgia a seguito della propria indipendenza si veda J. AVES, *Georgia: from chaos to stability?*, London, 1996.

<sup>2</sup> Per un resoconto dettagliato sul conflitto in Sud Ossezia dell'agosto del 2008 si rinvia al rapporto presentato il 30 settembre 2009 dalla missione indipendente di *fact-finding* istituita dal Consiglio dell'Unione europea il 2 dicembre 2008 per indagare sulle cause del conflitto e sulle violazioni di diritto internazionale, di diritto internazionale umanitario e dei diritti umani. Cfr. Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report*, settembre 2009, testo disponibile su [www.ceiiig.ch](http://www.ceiiig.ch), ultimo accesso 15 settembre 2012. Si veda anche decisione 2008/901/CFSP del Consiglio del 2 dicembre 2008, concernente una missione di *fact-finding* internazionale e indipendente sul conflitto in Georgia, in GU L 323 del 3 dicembre 2008.

gia contro la Russia<sup>3</sup> per l'asserita violazione, da parte di quest'ultima, della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale per le politiche poste in essere nei confronti dei cittadini georgiani durante la crisi in Sud Ossezia ed in Abkhazia<sup>4</sup>. Come già efficacemente evidenziato in dottrina, il ricorso alla Corte internazionale di giustizia, pur riguardando un limitato aspetto della vicenda, ha portato dinanzi alla massima istanza giurisdizionale internazionale l'intero conflitto russo-georgiano fondato sulle pretese di Sud Ossezia e Abkhazia<sup>5</sup>.

Il caso ha, inoltre, dato origine ad un'altra controversia, questa volta dinanzi alla Corte europea dei diritti umani, preceduta, anche in questo caso, da una richiesta, accolta, di misure cautelari da parte del governo georgiano<sup>6</sup>. Recentemente, la Corte di Strasburgo si è pronunciata positivamente sull'ammissibilità del ricorso interstatale, risolvendo le questioni relative all'applicabilità extraterritoriale in capo alla Russia degli obblighi di cui alla Convenzione<sup>7</sup>.

Le recenti e appena menzionate procedure giudiziarie per l'accertamento delle responsabilità, a vario titolo, nell'ambito del conflitto tra Georgia e Russia evidenziano come la questione relativa alla Sud Ossezia e all'Abkhazia sia anco-

<sup>3</sup> La Georgia ha proposto una causa dinanzi alla Corte internazionale di giustizia il 14 agosto 2008, avvalendosi dell'art. 22 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965 (di seguito CERD). Tale disposizione prevede quanto segue: "Any dispute between two or more States Parties with respect to the interpretation or application of this Convention, which is not settled by negotiation or by the procedures expressly provided for in this Convention, shall, at the request of any of the parties to the dispute, be referred to the International Court of Justice for decision, unless the disputants agree to another mode of settlement".

<sup>4</sup> Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation). Preliminary Objections*, sentenza del 1° aprile 2011, par. 114 e 184. La Corte internazionale di giustizia ha accolto la seconda eccezione preliminare della Russia, ritenendo che non fossero soddisfatti i requisiti procedurali per la proposizione di un ricorso *ex art. 22* della CERD, pur riconoscendo l'esistenza di una *dispute* ai sensi dello stesso articolo. La Corte aveva raggiunto una simile conclusione, sull'esistenza di una *dispute*, già in precedenza, laddove aveva ordinato misure provvisorie tanto nei confronti della Georgia quanto nei confronti della Russia a seguito del ricorso presentato dal primo Stato il 14 agosto 2008. Cfr. Corte internazionale di giustizia, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation). Provisional measures*, ordinanza del 15 ottobre 2008, p. 353.

<sup>5</sup> P. PALCHETTI, *La controversia tra Georgia e Russia davanti alla Corte internazionale di giustizia: l'ordinanza sulle misure provvisorie del 15 ottobre 2008*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, pp. 126 e 127.

<sup>6</sup> Sul punto si vedano in dottrina A. SACCUCCI, *Le misure provvisorie della Corte europea dei diritti umani nell'ambito della procedura di ricorso interstatale Georgia c. Russia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, p. 129 ss.; T. THIENEL, *The Georgian conflict, racial discrimination and the ICJ: the order on provisional measures of 15 October 2008*, in *Human Rights Law Review*, 2009, p. 465 ss.

<sup>7</sup> Cfr. Corte europea dei diritti umani, *Georgia c. Russia (II)*, ricorso n. 38263/08, decisione del 13 dicembre 2011.

ra da risolvere e come i problemi riscontrati nel periodo intercorso tra il 1992 e il 2008 siano i medesimi che ancora affliggono l'area<sup>8</sup>.

## 2. Inquadramento giuridico del conflitto in Sud Ossezia e in Abkhazia

Nel suo ricorso alla Corte internazionale di giustizia, la Georgia chiedeva che la Russia fosse dichiarata responsabile per aver posto in essere e supportato episodi di discriminazione razziale sia per mezzo dei suoi organi, sia per mezzo delle forze armate della Sud Ossezia e dell'Abkhazia, che avrebbero agito sotto il controllo russo<sup>9</sup>. Secondo il Governo georgiano, l'intervento russo nella crisi tra Georgia, Sud Ossezia ed Abkhazia, oggetto del ricorso, sarebbe divisibile in due fasi<sup>10</sup>. Nel periodo tra il 1990 e il 1994 la Russia avrebbe fornito un supporto essenziale alle aspirazioni separatiste di Sud Ossezia ed Abkhazia, contribuendo quindi agli attacchi che l'OSCE ha definito come esempi di “pulizia etnica” nei confronti dei georgiani<sup>11</sup>. Nel periodo successivo al 1994, la Russia avrebbe continuato a perpetrare atti di “pulizia etnica” a seguito degli accordi di pace che avevano posto fine alla fase acuta dei conflitti in Sud Ossezia ed in Abkhazia e che avevano parimenti assegnato al Governo russo un ruolo di mediazione, ruolo di cui questo Stato avrebbe approfittato, anche attraverso il di-

<sup>8</sup> In questo senso A. NUSSBERGER, *The war between Georgia and Russia*, cit., p. 344. Invero, la futura pronuncia della Corte europea dei diritti umani nel caso *Georgia v. Russia (II)* potrebbe offrire qualche elemento per la soluzione del conflitto, se non altro perché contribuirebbe ad identificare i soggetti responsabili delle gravi violazioni dei diritti umani commesse in Georgia nel 2008. Un simile scenario si potrebbe avere anche con riguardo ad un altro conflitto caucasico, quello scoppiato nel 1992 nella regione del Nagorno-Karabakh tra Armenia e Azerbaijan. Il 14 dicembre 2011, infatti, la Corte di Strasburgo ha dichiarato ammissibili due ricorsi presentati da individui che lamentano presunte violazioni dei diritti umani patite durante quel conflitto (Corte europea dei diritti umani, *Chiragov e altri v. Armenia* [GC], ricorso n. 13216/05, decisione del 14 dicembre 2011; *Minas Sargsyan v. Azerbaijan* [GC], ricorso n. 40167/06, decisione del 14 dicembre 2011); un accertamento giudiziale sui fatti e sulle responsabilità nei casi di specie potrebbe, con le dovute cautele, contribuire alla soluzione del conflitto in Nagorno-Karabakh (cfr. S. FORLATI, *The ECHR and the Nagorno-Karabakh Conflict – Applications Concerning ‘Historical Situations’ and the Difficult Quest for Legal Certainty*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, p. 402 ss., in particolare p. 408).

<sup>9</sup> Corte internazionale di giustizia, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, *Application instituting proceedings*, 12 agosto 2008, par. 2.

<sup>10</sup> Ivi, par. 6.

<sup>11</sup> OSCE, *Towards a Genuine Partnership in a New Era*, Budapest, 21 dicembre 1994, cap. II, par. 2. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite è stata più cauta nell'attribuire un'etichetta ai fatti avvenuti in Georgia, limitandosi a ricordare come l'OSCE abbia definito come episodi di “pulizia etnica” gli attacchi contro i cittadini georgiani. Cfr. Assemblea generale, *Status of internally displaced persons and refugees from Abkhazia*, Georgia, UN Doc. A/RES/62/249 del 29 maggio 2008.

spiegamento di forze di *peacekeeping*, per commettere crimini nei confronti dei cittadini georgiani<sup>12</sup>.

La prima delle due fasi corrisponde effettivamente al momento di massima recrudescenza del conflitto in Georgia sia per quel che riguarda la Sud Ossezia sia per quel che riguarda l'Abkhazia<sup>13</sup>. Nel primo caso, l'inizio del conflitto può essere fatto risalire al 1989 quando il *soviet* della Sud Ossezia proclamava la "repubblica autonoma della Sud Ossezia", proclamazione che veniva prontamente dichiarata nulla dal Governo georgiano, ma che precedeva solo di qualche mese (20 settembre 1990) una nuova dichiarazione di "sovranità" fondata sul principio di autodeterminazione del popolo sud-osseto<sup>14</sup>. La Sud Ossezia, infine, dichiarava la propria indipendenza il 21 dicembre 1991 e nel marzo del 1992 un *referendum* sanciva la volontà dei cittadini sud-osseti di una riunificazione con l'Ossezia del nord, in territorio russo.

Per quel che concerne l'Abkhazia, essa godeva già dello status di "repubblica autonoma" e la sua sottomissione al governo di Tbilisi risale solo al 1931, essendo, negli anni precedenti, addirittura equiparata alla Georgia dalla Russia<sup>15</sup>. Su queste basi l'Abkhazia dichiarava la propria indipendenza dalla Georgia nel 1990, fondando anch'essa le proprie pretese secessioniste sulla base del principio di autodeterminazione<sup>16</sup>.

Entrambe le pretese, pur partendo da presupposti differenti, si fondavano su di un presunto diritto delle due regioni ad una secessione di tipo c.d. "rimediabile"<sup>17</sup> dalla Georgia<sup>18</sup>, diritto la cui esistenza è stata comunque esclusa dalla

<sup>12</sup> Corte internazionale di giustizia, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, *Application instituting proceedings*, cit., par. 8 e 9.

<sup>13</sup> Per un resoconto del conflitto e delle istanze della Sud Ossezia e dell'Abkhazia si rimanda a T. POTIER, *Conflict in Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia. A legal appraisal*, The Hague, 2009.

<sup>14</sup> A. NUSSBERGER, *The war between Georgia and Russia*, p. 353. Sul punto, il rapporto della missione indipendente di *fact-finding* ha infine constatato come il popolo sud-osseto potesse essere definito tale, risiedendo, oltretutto, entro confini ben determinati e potendo, quindi essere titolare, in astratto, del diritto all'autodeterminazione, rilevando, tuttavia, la mancanza del requisito dell'indipendenza, stante l'influenza russa. Cfr. Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report*, cit., p. 133.

<sup>15</sup> T. POTIER, *op. cit.*, p. 123.

<sup>16</sup> Anche in questo caso, come per la Sud Ossezia, la missione di *fact-finding* ha ammesso come il popolo dell'Abkhazia avesse, in astratto diritto all'autodeterminazione, rilevando, oltretutto, come il governo di quella regione fosse anche da ritenersi effettivo, diversificando, in questo, il risultato raggiunto per quel che riguardava la Sud Ossezia. Cfr. Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report*, cit., p. 134.

<sup>17</sup> Il diritto ad una secessione "rimediabile" spetterebbe, come ultima *ratio*, a quelle minoranze discriminate all'interno di uno Stato che non siano adeguatamente rappresentate nelle strutture politiche dello Stato stesso o che subiscano gravi violazioni dei diritti fondamentali. Il dibattito intorno all'esistenza nel diritto internazionale della c.d. secessione "rimediabile" prende le mosse dalla clausola contenuta nella risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 2625 del

missione di *fact-finding* anche a seguito del conflitto del 2008<sup>19</sup>. La missione, che pare aver concretamente applicato gli esistenti criteri previsti dal diritto internazionale<sup>20</sup>, parte dal presupposto secondo cui il diritto alla secessione rimediale non esisterebbe in diritto internazionale, per stabilire che tanto la Sud Ossezia quanto l'Abkhazia non potessero considerarsi come eccezioni<sup>21</sup> all'assunto di

1970, sulle relazioni amichevoli tra gli Stati: “Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour” (cfr. Assemblea generale, *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, UN Doc. A/RES/2625 (XXV) del 24 ottobre 1970). Un'interpretazione letterale della summenzionata clausola (in questo senso M. PERTILE, *Il parere sul Kosovo e l'autodeterminazione assente: quando la parsimonia non è una virtù*, in L. GRADONI, E. MILANO (a cura di), *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo. Un'analisi critica*, Padova, 2011, p. 115) farebbe salvo il diritto dei popoli alla secessione da governi che non li rappresentano o che non rispettino il loro diritto all'autodeterminazione. In generale, in dottrina, sulla definizione del presunto diritto alla secessione rimediale cfr. K. DOEHRING, *Self-determination*, in B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations*, Oxford, 2002, p. 57; J. VIDMAR, *Remedial Secession in International Law: The Theory and (lack of) Practice*, in *St. Antony's International Review*, 2010, p. 37 ss. Sulla sussistenza del diritto ad una secessione rimediale, la dottrina ha espresso opinioni divergenti, ma la maggioranza degli autori propende per escludere che ciò sia previsto da una norma di diritto internazionale consuetudinario. In questo senso, cfr. ad esempio: A. CASSESE, *Self-determination of people: a legal appraisal*, Cambridge, 1975, p. 121; G. ABI SAAB, *Conclusions*, in M. KOHEN (ed.), *Secession – International Law Perspectives*, Cambridge, 2006, p. 474; M. SHAW, *International Law*, Cambridge, 2008, pp. 256-257; J. CRAWFORD, *The creation of State in International law*, Oxford, 2009, p. 390; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, VIII ed., Padova, 2010, p. 27. *Contra*, nel senso cioè di ritenere che la secessione rimediale sia consacrata da una norma di diritto internazionale generale, cfr. A. BUCHANAN, *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law*, Oxford, 2004, p. 335; C. TOMUSCHAT, *Secession and Self-determination*, in M. KOHEN (ed.), *op. cit.*, p. 42.

<sup>18</sup> Le pretese secessioniste delle due regioni si fondavano sugli interventi militari georgiani dei primi anni 90 che avrebbero impedito ai popoli di Sud Ossezia ed Abkhazia il libero esercizio del proprio diritto all'autodeterminazione interna.

<sup>19</sup> Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report*, cit., p. 144-147. La missione sembra concordare con la nota sentenza della Corte suprema del Canada nel senso di ritenere che, anche volendo ammettere l'esistenza di un diritto alla secessione “rimediale”, questa dovrebbe essere accettata solo quale “ultima ratio” e quando altri mezzi per ovviare alla violazione del diritto all'autodeterminazione interna di un popolo siano falliti o non esperibili. Cfr. anche Corte suprema del Canada, *Reference Secession of Quebec*, sentenza del 20 agosto 1998, par. 122 e 134.

<sup>20</sup> In questo senso si veda T. GAZZINI, *Criteria for Statehood as Applied by the EU's Independent Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia*, in *EJIL: Talk!*, 8 dicembre 2009, testo disponibile su [www.ejiltalk.org/criteria-for-statehood-as-applied-by-the-eus-independent-fact-finding-mission-on-the-conflict-in-georgia](http://www.ejiltalk.org/criteria-for-statehood-as-applied-by-the-eus-independent-fact-finding-mission-on-the-conflict-in-georgia), ultimo accesso 15 settembre 2012.

<sup>21</sup> Sia la Sud Ossezia, sia l'Abkhazia hanno qualificato le loro pretese come *eccezionali* e perciò tali da ritenere configurabile il diritto alla secessione “rimediale”. In precedenza, la dottrina teneva

partenza. perché entrambe le regioni avrebbero potuto porre rimedio alle rispettive situazioni in modi diversi prima di reclamare il diritto alla secessione rimediale<sup>22</sup> e perché la comunità internazionale avrebbe sempre affermato l'integrità territoriale della Georgia<sup>23</sup>.

Quanto appena esposto permette, quindi, di esaminare i tentativi di risoluzione del conflitto che, nel periodo precedente al 2008, hanno caratterizzato i rapporti tra Georgia, Russia e le due province di Sud Ossezia e Abkhazia. Per entrambi gli scenari verranno analizzati tanto i tentativi di congelamento del conflitto, quanto i tentativi di soluzione dello stesso, valutandone gli aspetti positivi e quelli negativi.

ad escludere che il concetto di situazione *eccezionale* possa estendersi a situazioni diverse dai domini coloniali e dalle dominazioni straniere: M. KOSKENNIEMI, *Self-determination Today: Problems of Legal Theory and Practice*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1994, p. 258. Sebbene il recente parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo (*Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, parere consultivo del 22 luglio 2010) abbia portato alcuni autori a ritenere che il concetto di situazione *eccezionale* possa configurarsi in scenari quali il Kosovo e, appunto, la Sud Ossezia e l'Abkhazia, si deve tuttavia ritenere che ciò non sia corrispondente al diritto consuetudinario: in questo senso cfr. A. TANCREDI, *Neither authorized nor prohibited? Secession and International Law after Kosovo, South Ossetia and Abkhazia*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2008, p. 37; ID., *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 994 ss., partic. p. 1030; *contra* cfr. M. WELLER, *Modesty Can Be a Virtue: Judicial Economy in the ICJ Kosovo Opinion?*, in *Leiden Journal of International Law*, 2011, p. 127 ss., spec. p. 137.

<sup>22</sup> Specialmente nel caso dell'Abkhazia, nel rapporto della missione viene ricordato come a seguito del cessate-il-fuoco nella regione siano state dispiegate le forze di *peacekeeping* della Comunità degli Stati Indipendenti e una missione di monitoraggio delle Nazioni Unite: UNOMIG. Ciò escluderebbe la configurazione di un diritto alla secessione "rimediale" che, come visto, anche fosse accettato, sarebbe da considerarsi come "ultima ratio". Cfr. Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report*, cit., p. 147.

<sup>23</sup> A tale proposito, nelle numerose risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulla crisi in Georgia, nonché in diverse risoluzioni di altre organizzazioni internazionali è sempre stata ribadita, in maniera costante nel tempo, l'integrità territoriale della Georgia. Si vedano, *inter alia*, Consiglio di sicurezza: UN Doc. S/RES/876 (1993) del 19 ottobre 1993; UN Doc. S/RES/1065 (1996) del 12 luglio 1996; UN Doc. S/RES/1225 (1999) del 28 gennaio 1999; UN Doc. S/RES/1524 (2004) del 30 gennaio 2004; UN Doc. S/RES/1808 (2008) del 15 aprile 2008. Per quel che concerne la prassi delle organizzazioni internazionali si vedano la già citata risoluzione di Budapest dell'OSCE (*Towards a Genuine Partnership in a New Era*, cit., cap. II, par. 1), oltre a Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, *The Humanitarian Consequences of the War between Georgia and Russia*, raccomandazione n. 1857 del 28 gennaio 2009.

### 3. L'esperienza di *peacekeeping* in Sud Ossezia: il *third-party peacekeeping* e il congelamento del conflitto

Il congelamento del conflitto in Sud Ossezia è stato affidato allo strumento del *peacekeeping* seppur non inteso nelle sue forme tradizionali<sup>24</sup>. Le *Joint Forces*<sup>25</sup> create al fine di monitorare il cessate-il-fuoco in Sud Ossezia sono un interessante esempio di *power sharing* nell'ambito del mantenimento della pace e della sicurezza. La creazione di questa forza militare era già stata prevista nell'accordo di *Sochi* del 14 giugno 1992<sup>26</sup> e nel relativo protocollo di attuazione<sup>27</sup>, ma è stata formalizzata con l'annesso n. 1 al protocollo n. 3 della decisione della *Joint Control Commission* (JCC)<sup>28</sup> del 12 luglio 1992<sup>29</sup>.

Dalla stessa definizione delle *Joint Forces* emerge come esse abbiano una doppia natura: da un lato, devono occuparsi del mantenimento della pace e del monitoraggio del cessate-il-fuoco, dall'altro hanno il mandato di garantire l'ordine e la sicurezza nella regione con la facoltà di prendere “active measures” al fine di sanzionare, anche con il ricorso alla forza armata, eventuali violazioni dell'accordo di *Sochi*<sup>30</sup>.

Il mandato delle *Joint Forces* è, dunque, molto ampio, tale, per l'appunto, da comprendere elementi di *peacekeeping*<sup>31</sup> ed elementi di *law enforcement*<sup>32</sup>: tra i primi,

<sup>24</sup> Il riferimento alle operazioni di *peacekeeping* è di norma utilizzato con riferimento alle missioni istituite dalle Nazioni Unite (cfr. sul punto B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, VIII ed., Padova, 2012, p. 264 ss.). In questo caso la nozione di *peacekeeping* è utilizzata in senso lato, indicando uno strumento di “mantenimento della pace” che tuttavia non è riconducibile allo schema tipico delle missioni ONU.

<sup>25</sup> È riscontrabile una certa confusione, nei documenti ufficiali, sull'esatta denominazione di queste forze congiunte, le quali vengono alternativamente chiamate *Joint Peacekeeping Forces*, *Law and Order Keeping Forces* e *Joint Forces*; quest'ultimo sembra essere il riferimento più ricorrente e sarà utilizzato ai fini della presente trattazione.

<sup>26</sup> L'accordo di Sochi ha formalmente sancito il cessate il fuoco in Sud Ossezia. Cfr. *Agreement on Principles of Settlement of the Georgian - Ossetian Conflict*, Sochi, 24 giugno 1992, art. 3, par. 3. Tutti i documenti relativi ai conflitti in Sud Ossezia e Abkhazia sono tradotti in inglese dal *Regional Research Center* e sono reperibili sul sito internet [www.rrc.ge](http://www.rrc.ge), ultimo accesso 15 settembre 2012. Le traduzioni riportate – tuttavia – non sono ufficiali.

<sup>27</sup> *Protocol of the Meeting of Representatives of the Parties on the Implementation of the Agreement on Principles of Settlement of the Georgian-Ossetian Conflict*, Tsikhinvali, 4 luglio 1992, par. 3, lett. c) e d).

<sup>28</sup> La *Joint Control Commission* è l'organo comune creato per la gestione della crisi in Sud Ossezia. Si veda più approfonditamente *infra*, par. 4.

<sup>29</sup> Joint Control Commission, *Provision on Joint Peacekeeping Forces (JPKF) and Law and Order Keeping Forces (LOKF) in the Zone of Conflict, Annex 1 to Protocol 3*, decisione del 12 luglio 1992.

<sup>30</sup> Ivi, art. 1.

<sup>31</sup> Si intendono a tal proposito le funzioni caratteristiche della c.d. prima generazione di operazioni di *peacekeeping*, ossia l'interposizione e il monitoraggio del cessate-il-fuoco come evolute nella prassi sin dall'operazione UNEF I. Si veda al riguardo S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2012, p. 260.

la protezione dei civili e il controllo dei corridoi umanitari, tra i secondi, l'assistenza alla polizia locale e, in generale, il controllo sulla presenza di bande armate illegali<sup>33</sup>. L'ampio mandato appena descritto è alla base degli ancora più ampi poteri assegnati alle *Joint Forces*, che non si limitano ad un richiamo agli "all necessary means" tipico delle operazioni di *peacekeeping* dell'ONU, bensì comprendono azioni assai penetranti quali la detenzione di soggetti e la esplicita possibilità di ricorrere alla forza armata, descritta nei termini di "combat operations", anche al di fuori delle zone del conflitto<sup>34</sup>.

Per quel che riguarda la composizione delle *Joint Forces* è opportuno notare come queste siano formate su base volontaria, essendo aperte alla partecipazione di tutti i cittadini di età compresa tra i 20 e i 50 anni che siano membri dei rispettivi eserciti<sup>35</sup>.

Meritevole di approfondimento è poi la questione relativa alla configurazione della catena di comando sulle operazioni delle *Joint Forces* che sarà, presumibilmente, oggetto del giudizio della Corte di Strasburgo nell'ambito della menzionata causa *Georgia c. Russia (II)*. Le *Joint Forces* sono poste sotto il comando ed il controllo della JCC ai sensi dell'art. 1 dell'annesso<sup>36</sup>, ma le competenze in materia sanzionatoria e disciplinare con riguardo all'attività delle truppe dispiegate sono poste in capo alle procure russe e georgiane<sup>37</sup>.

Quanto si è appena rilevato può indurre ad affermare che il modello delle *Joint Forces* dispiegate in Sud Ossezia non si distanzia da quello tipico delle opera-

<sup>32</sup> In diritto internazionale non esiste una definizione di *law enforcement* contenuta in atti vincolanti (N. MELZER, *Targeted killing in International law*, Oxford, 2008, p. 85), ma è possibile ricorrere a strumenti di *soft law* per tracciare i confini delle operazioni di *law enforcement*. A tale proposito, sembra pertinente il richiamo al codice di condotta dell'ONU sui *law enforcement officials* del 1979 che, all'art. 1, definisce questa categoria di soggetti come: "all officers of the law, whether appointed or elected, who exercise police powers, especially the powers of arrest or detention" (cfr. Assemblea generale, *Code of conduct for law enforcement officials*, UN Doc. A/RES/34/169, *Annex*, del 17 dicembre 1979, art. 1, commentary, lett. a). Ancora, è possibile menzionare lo sforzo del Consiglio d'Europa di armonizzare la disciplina dei *law enforcement officials* a livello regionale europeo con l'adozione, nel 2001, dello *European Code of Police Ethics* che definisce la categoria nel modo seguente: "traditional public forces or police services, or to other publicly authorised and/or controller bodies with the primary objectives of maintaining law and order in civil society, and who are empowered by State to use force and/or special powers for these purposes" (cfr. Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, *Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to Member States on the European Code of Police Ethics*, raccomandazione n. Rec(2001)10 del 19 settembre 2001, *appendix*).

<sup>33</sup> Joint Control Commission, *Provision On Joint Peacekeeping Forces (JPKF) and Law and Order Keeping Forces (LOKF) in the Zone of Conflict*, cit., art. 3.

<sup>34</sup> Ivi, art. 4.

<sup>35</sup> Ivi, art. 5.

<sup>36</sup> Ivi, art. 1.

<sup>37</sup> Ivi, art. 14: "Supervision over legality of activities of joint forces shall be carried out by the Public prosecutor's Office of Russian Federation and the Georgia".



zioni di *peacekeeping* dell'ONU, nell'ambito delle quali il comando delle operazioni è posto in capo al Segretario generale<sup>38</sup>, ma il controllo effettivo è quasi sempre esercitato dagli Stati fornitori delle truppe<sup>39</sup>.

Questa circostanza, nel caso delle *Joint Forces* per la Sud Ossezia, ha reso particolarmente decisivo il ruolo della Russia nel dirigere le proprie truppe impartendo loro ordini con riguardo alle operazioni militari<sup>40</sup>. Il che non può andare esente da valutazioni in senso critico: le *Joint Forces*, di fatto, erano per lo più composte da soldati russi, sud-osseti o nord-osseti, rendendo nella sostanza non imparziali le truppe a cui doveva essere demandato il mantenimento della pace nella regione.

Per quel che riguarda la disciplina dei militari arruolati nelle *Joint Forces*, un dato deve far riflettere: nel documento istitutivo delle *Joint Forces*, non vi è alcun riferimento alle norme di diritto internazionale umanitario né a quelle sulla protezione dei diritti umani. Vi sono generici richiami agli obblighi per i militari di rispettare il “contratto” con il quale vengono “assunti” dalla JCC<sup>41</sup>, di rispettare la Costituzione russa e quella georgiana e, genericamente, gli obblighi imposti dal comando delle *Joint Forces*<sup>42</sup>. L'unico richiamo possibile alle norme di diritto umanitario e di protezione dei diritti umani è quello indiretto alle Costituzioni di Russia e Georgia<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> Segretario generale delle Nazioni Unite, *Draft model agreement between the United Nations and Member States contributing personnel and equipment to the United Nations peacekeeping operations*, UN Doc. A/46/185, *Annex*, del 23 maggio 1991, par. 7. In dottrina si vedano, *inter alia*, B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *op. cit.*, p. 267; M. BOTHE, *Peace-keeping*, in B. SIMMA (ed.), *op. cit.*, p. 686 ss.

<sup>39</sup> Il punto, invero, è ancora oggetto di discussione in dottrina e di una prassi ancora in evoluzione. La Commissione di diritto internazionale ha osservato come gli Stati di invio delle truppe mantengano sempre un certo controllo sulle truppe che inviano nell'ambito delle operazioni di *peacekeeping*, sia per le loro competenze in materia disciplinare, sia per quelle relative alla preparazione delle truppe stesse: Commissione di diritto internazionale, *Report on the work of its sixty-third session (26 April to 3 June and 4 July to 12 August 2011)*, UN Doc. A/66/10, par. 87, pp. 88-90. In dottrina, in questo senso, si veda T. DANNENBAUM, *Translating the standard of effective control into a system of effective accountability: how liability should be apportioned for violations of human rights by member state troop contingents serving as United Nations peacekeepers*, in *Harvard International Law Journal*, 2010, p. 157.

<sup>40</sup> Prassi assai diffusa nell'ambito delle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite. Recentemente, un tribunale belga ha ritenuto imputabile a questo Stato la condotta dei soldati belgi appartenenti all'operazione UNAMIR in quanto ricevevano ordini direttamente dal loro Stato d'invio senza alcun passaggio attraverso la catena di comando delle Nazioni Unite. Cfr. Belgio, Corte di prima istanza, *Mukeshimana-Ngulinzira e altri c. Belgio*, cause n. 04/4807/A e 07/15547/A, sentenza del 8 dicembre 2010, par. 37 e 38, in *Oxford Reports on International Law in Domestic Courts*, 1604 (BE 2010).

<sup>41</sup> Joint Control Commission, *Provision On Joint Peacekeeping Forces (JPKF) and Law and Order Keeping Forces (LOKF) in the Zone of Conflict*, cit., art. 10.

<sup>42</sup> Ivi, art. 13

<sup>43</sup> Un simile richiamo indiretto è stato effettuato con riguardo all'operazione UNPROFOR in Bosnia ed Erzegovina. Nelle recente sentenza *Nubanovic*, resa dalla Corte d'appello dell'Aja, è

Nel 1992, tuttavia, la Georgia non era ancora parte dei trattati di diritto internazionale umanitario, né del Patto sui diritti civili e politici e della Convenzione europea dei diritti umani; la Russia, dal canto suo, era parte delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e del Patto sui diritti civili e politici, ma non della Convenzione europea. Stanti l'ampio mandato e gli ampi poteri di cui hanno goduto le *Joint Forces*, l'esiguo richiamo a norme che regolano la condotta dei militari impegnati sembra essere inadeguato dal punto di vista del rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario<sup>44</sup>.

Il modello delle *Joint Forces* appena descritto è stato poi successivamente confermato con l'istituzionalizzazione della JCC che, come si vedrà, annoverava tra le proprie funzioni proprio quella di comando di queste forze. Proprio in virtù di tale competenza la JCC allegava ad un decreto il regolamento delle *Joint Forces* che, con poche differenze, riproduceva quanto già era stato determinato nel 1992<sup>45</sup>.

#### **4. *Segue: La soluzione del conflitto in Sud Ossezia: il meccanismo istituito con l'accordo di Sochi e la Joint Control Commission***

I tentativi di soluzione della crisi e prevenzione di ulteriori conflitti in Sud Ossezia si sono fondati su meccanismi di c.d. *power sharing*, tipicamente usati per risolvere conflitti etnici dove vi siano pretese di autodeterminazione<sup>46</sup>. Tali sistemi vedono la partecipazione di tutte le parti del conflitto, in un processo in-

stata accertata la violazione di alcuni diritti sanciti nel Patto sui diritti civili e politici e nella Convenzione europea dei diritti umani, non perché direttamente applicabili ai contingenti olandesi delle forze ONU, bensì in quanto applicabili indirettamente attraverso il richiamo alla costituzione bosniaca. Cfr. Corte d'appello dell'Aja, *Nubanovic c. The State of The Netherlands*, caso n. 200.020.174/01, sentenza del 7 luglio 2011, par. 6.4. Per un commento si veda A. NOLLKAEMPER, *Dual attribution. Liability of the Netherlands for conduct of Dutchbat in Srebrenica*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2011, p. 1143 ss., spec. p. 1148.

<sup>44</sup> Anche per quel che riguarda gli elementi di *law enforcement* di cui al mandato delle *Joint Forces* sembra che vi sia scarsa attenzione alla preparazione del personale impegnato, come invece richiesto dai codici di condotta sui *law enforcement officials*. L'art. 2 del codice di condotta dell'ONU e l'art. 2 dello *European Code of Police Ethics* richiamano il rispetto dei diritti umani e fanno riferimento al rispetto della democrazia. Cfr. Assemblea generale, *Code of conduct for law enforcement officials*, cit., art. 2, commentary, lett. a); Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, *Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to member States on the European Code of Police Ethics*, cit., par. 26.

<sup>45</sup> Cfr. Joint Control Commission, *Regulation Concerning the Basic principles of Operation of the Military Contingents and of the Groups of Military Observers Designated for the Normalization of the Situation In the Zone of the Georgian-Ossetian Conflict, Annex 1*, decreto del 6 dicembre 1994.

<sup>46</sup> Sul *power sharing* in generale come strumento di soluzione dei conflitti su base etnica si veda T.D. SISK, *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, Washington, 1996.

clusivo di *conflict resolution*, con la conseguente rappresentazione di tutti i loro interessi<sup>47</sup>.

A seguito dell'accordo per il cessate-il-fuoco del 24 giugno del 1992, il quale prevedeva il ritiro delle truppe e la creazione di zone di interposizione da parte di osservatori comuni<sup>48</sup>, è stata creata una commissione quadripartita composta dai rappresentanti delle parti in conflitto. L'art. 3<sup>49</sup> dell'accordo di *Sochi* demanda

<sup>47</sup> Questa affermazione, invero, è assai discussa e discutibile. Vi è chi sostiene che i meccanismi di *power sharing* siano i più efficaci per porre termine a conflitti di matrice interna in quanto idonei a rappresentare le istanze di tutte le parti del conflitto, evitando che una di esse assurga al ruolo di potenza dominante: si veda per questa interpretazione C. HARTZELL, M. HODDIE, *Institutionalizing Peace: Power Sharing and the Post-Civil War conflict management*, in *American Journal of Political Science*, 2003, p. 319. *Contra*, si veda D. ROTHCHILD, P.G. ROEDER, *Power sharing as an impediment to peace and democracy*, in P.G. ROEDER, D. ROTHCHILD (eds.), *Sustainable peace. Power and democracy after civil wars*, New York, 2005, pp. 36-37. Le ragioni che porterebbero a discutere la reale efficacia dei meccanismi di *power sharing* sarebbe da ricercarsi nell'inevitabile creazione di etnie elitarie che, sebbene possano risultare utili nell'immediato per la risoluzione del conflitto, nel lungo periodo possono portare ad un'inefficienza del meccanismo. Recentemente, la Corte europea dei diritti umani ha ritenuto che il meccanismo di *power sharing* istituito per risolvere il conflitto inter-etnico in Bosnia ed Erzegovina fosse in violazione dei diritti umani, e nello specifico del divieto di non discriminazione, inteso da solo (art. 1 del Protocollo n. 12 alla CEDU), o connesso al diritto alla partecipazione alla vita democratica (art. 14, letto congiuntamente all'art. 3 del Protocollo 1 alla CEDU), in quanto non prevedeva la possibilità per individui appartenenti ad etnie diverse da quelle "istituzionalizzate" nel *power sharing* di essere eletti al parlamento bosniaco (si veda Corte europea dei diritti umani, *Sejdić e Finci c. Bosnia e Erzegovina* [GC], ricorsi n. 27996/06 e n. 34836/06, sentenza del 22 dicembre 2009, par. 47-49 e 55-56). Sul punto, occorre ancora richiamare l'opinione della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa sulla situazione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, secondo la quale la creazione di sistemi o istituzioni di *power sharing* non deve necessariamente avere come conseguenza la creazione di etnie elitarie e, quindi, possono essere scelti sistemi maggiormente inclusivi e rappresentativi della popolazione (si veda Commissione di Venezia, *Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative*, documento n. CDL-AD(2005)004 dell'11 marzo 2005, par. 80). Vi è ancora chi ritiene che i meccanismi di *power sharing* siano in contrasto con l'evoluzione recente della giustizia di transizione, intesa, essa stessa, come strumento di soluzione dei conflitti: S. VANDENGISTE, C.L. SRIRAM, *Power Sharing and Transitional Justice: A Clash of Paradigms?*, in T. FARER, T.D. SISK (eds.), *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 2011, p. 489 ss.

<sup>48</sup> *Agreement on Principles of Settlement of the Georgian-Ossetian Conflict*, cit., art. 1: "From the very moment of signing this agreement, the opposing parties commit themselves to undertake all necessary measures aimed at termination of hostilities and achievement of comprehensive cease-fire by 28 June 1992. From the moment of termination of hostilities, on 28 June 1992 the opposing parties shall withdraw their armed formation with a view of creation of corridor adjacent to the line of juxtaposition. The withdrawal of armed formations shall be completed within three days. Passage through the line of juxtaposition, corridor and its width shall be determined by the joint group of observers".

<sup>49</sup> *Ivi*, art. 3, par. 1: "In order to exercise control over the implementation of cease-fire, withdrawal of armed formations, disband of forces of self-defense and to maintain the regime of security in the region, a mixed Control Commission composed of representatives of opposing par-

ad una “Mixed Control Commission” il compito di monitorare il cessate-il-fuoco sancito nell’art. 1.

Per quanto l’accordo abbia poi affidato ad un ulteriore atto la regolamentazione delle attività della Commissione così istituita, si palesava fin da quel trattato la natura complessa della JCC nell’ambito della quale erano state fin da subito ricondotte le *Joint Forces*, con lo scopo di coordinare gli sforzi per il ristabilimento della pace e della sicurezza<sup>50</sup>. La composizione della Commissione era già indicata, essendo prevista nell’accordo di *Sochi* la partecipazione di tutte le parti al conflitto<sup>51</sup>: ulteriore elemento che contribuisce a identificare la natura della JCC quale istituzione di *power sharing*.<sup>52</sup>

Alla JCC, prima di tutto, viene assegnato un ruolo di generale monitoraggio del rispetto degli obblighi contrattati da Georgia e Russia con riguardo al cessate-il-fuoco<sup>53</sup>. Il comma 5 dell’art. 3 sembra, infatti, consacrare la Commissione nel ruolo di “guardiano” dell’accordo di *Sochi*, conferendole anche la facoltà di intervenire con misure d’urgenza. La disposizione in parola non indica, però, quali violazioni dell’accordo di *Sochi* debbano considerarsi tali da implicare un intervento d’urgenza da parte della Commissione, sicché, almeno stando ad una testuale lettura dell’accordo, essa sembrerebbe potersi riferire a tutte le disposizioni del trattato.

Senz’altro sembra potersi concludere che, come visto, rientrasse tra i compiti della JCC il monitoraggio del cessate-il-fuoco e che, quindi, la Commissione fosse in grado di assicurare il rispetto del divieto dell’uso della forza. Il 16 maggio del 1996, a tal fine, veniva firmato un memorandum tra Georgia, Sud Ossezia e Russia alla presenza dell’OSCE, con il quale le parti si impegnavano ad a-

ties shall be set up and this Commission shall carry out its functions in close cooperation with the joint group of military observers created in accordance with the agreements reached in Kazbegi”.

<sup>50</sup> Ivi, art. 3, par. 3: “Until the aforementioned tasks are implemented, joint forces on coordination of activities aimed at establishment of peace and maintenance of order shall be created within the Control Commission. In addition, special mixed groups of observers, attached to the Control Commission, shall be deployed along the security perimeter”.

<sup>51</sup> Ivi, art. 3, par. 2: “Every Party participating in the work of Commission shall appoint its own representatives. Headquarters of the Control Commission shall be located in the town of Tskhinvali”.

<sup>52</sup> In questo senso, la JCC è stata descritta come un “*deviant*” case in the practice of complex power-sharing” (enfasi aggiunta), in quanto si tratterebbe di un tentativo di risolvere il conflitto senza un vero e proprio accordo formale, ma con l’istituzione di un meccanismo per facilitare la cooperazione tra le parti coinvolte. Cfr. K. TSIKHELASHVILI, N. UBLAVA, *Case Study of the Conflict in South Ossetia*, in M. WELLER, B. METZGER (eds.), *Settling Self-Determination Disputes: Complex Power-Sharing in Theory and in Practice*, The Hague, 2008, p. 361.

<sup>53</sup> *Agreement on Principles of Settlement of the Georgian-Ossetian Conflict*, cit., art. 3, par. 5: “In case of violation of provisions of this Agreement, the Control Commission shall carry out investigation of relevant circumstances and undertake urgent measures aimed at restoration of peace and order and non-admission of similar violations in the future”.

stenersi dall'uso della forza richiamando esplicitamente l'art. 2, par. 4, della Carta dell'ONU<sup>54</sup>. Quanto appena richiamato sembra quindi porre le basi per interventi della JCC, per mezzo delle *Joint Forces*, laddove una delle parti dell'accordo di *Sochi* avesse violato l'accordo stesso.

La Commissione ha inizialmente avuto una natura provvisoria ed era priva di un particolare livello di istituzionalizzazione; erano, tuttavia, state assegnate a questo organo diverse funzioni ed erano stati nominati i suoi componenti<sup>55</sup>. Con l'accordo di Mosca del 31 ottobre 1994<sup>56</sup>, la Commissione è stata trasformata in un organismo permanente con la conseguenza di una sua progressiva istituzionalizzazione ed un ampliamento delle sue competenze *ratione materiae*, tra le quali veniva esplicitamente indicata la possibilità di intervenire in ambito politico, militare, economico e umanitario. Peraltro, l'elencazione contenuta nell'accordo di Mosca non sembra esaustiva, giacché essa si conclude con il generico riferimento ad “others (functions?)”, il che conferma quanto si poteva già dedurre dall'accordo di *Sochi*, ossia che la Commissione, almeno sulla carta, non avesse limiti di intervento.

Annesso all'accordo di Mosca del 31 ottobre 1994 vi è lo Statuto di quella che veniva ufficialmente denominata *Joint Control Commission*. La JCC viene definita come: “the permanently operational organ of the four sides which are taking part in the settlement of the conflict and the liquidation of its consequences”<sup>57</sup>. Nel paragrafo quinto dello Statuto le sono affidati i seguenti compiti<sup>58</sup>:

“a) monitoring of the implementation of the agreement and understanding of the sides on the settlement of the Georgian-Ossetian conflict, the drafting of proposals,

<sup>54</sup> *Memorandum on Necessary Measures to be undertaken in order to Ensure Security and Strengthening of Mutual Trust Between the Parties to the Georgian-Ossetian Conflict*, Mosca, 16 maggio 1996, par. 1.

<sup>55</sup> Con il Protocollo del 4 luglio 1992 erano state demandate alla Commissione le seguenti funzioni: “a) To exercise control over the implementation of cease-fire, withdrawal of armed formations, disband of forces of self-defense and to maintain the regime of security in the conflict zone; b) To define together with the commanders of opposing armed groups the pattern of separation of forces and cease-fire regime; c) To create mixed armed groups-accountable immediately before the leadership of MCC- aimed at securing peace and maintaining order in the region; d) To elaborate strategy and tactics in terms of application of mixed forces; e) To set up a special multilateral press-center; f) To initiate investigation of potential violations of the Sochi agreement and take all necessary measures for non-admission of such violations”. Cfr. *Protocol of the Meeting of Representatives of the Parties on the Implementation of the Agreement on Principles of Settlement of the Georgian-Ossetian Conflict*, cit., par. 3.

<sup>56</sup> *Regulation on the Joint Control Commission for the Settlement of the Georgian-Ossetian Conflict*, Mosca, 31 ottobre 1994, par. 1, lett. c): “The MCC must be transformed into a permanent mechanism, called upon to participated in a planned and coordinated manner in the process of solution of different aspects of the conflict settlement: political, military (peace-keeping), economic, humanitarian and others”.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> *Ivi*, par. 5.

and the adoption of purposeful measures for carrying them through; b) working out and implementation of measures for creating conditions for the resolution of political, military (peacekeeping), law enforcement, economic, humanitarian, informational, and other problems; c) help in the further development of dialogue and in promotion of a political settlement of the conflict; d) participation in elaborating and realizing complex measures, affirmed by the parties, for the return, reception, and reestablishment of refugees (forcibly resettled persons) with the collaboration of the Office of the UN High Commissioner for Refugees; e) examination and assistance for the practical realization of economic rehabilitation in the districts in the zone of the Georgian-Ossetian conflict; f) organization of supervision concerning the observation of human rights and national minorities in the zone of conflict”.

Si comprende agevolmente, quindi, come la commissione – stante il complesso e ampio mandato – necessitasse di una struttura che fosse in grado di gestire e portare a compimento i compiti sopra descritti. A tal fine, lo Statuto allegato all’Accordo di Mosca dotava la JCC di un apparato che ricorda le strutture tipiche delle organizzazioni internazionali<sup>59</sup>. Esso prevedeva, infatti, la creazione di un organo che si potrebbe definire plenario e che nello Statuto è definito come “the highest organizational instance of the Joint Control Commission”<sup>60</sup>, composto dai plenipotenziari degli Stati parti nelle persone dei capi delegazione. L’Accordo di Mosca prevedeva poi l’istituzione di un Segretariato per il funzionamento della Commissione<sup>61</sup>, che sembra garantire quel minimo di stabilità, anche amministrativa, alla JCC.

Si potrebbe anche pensare che le Parti abbiano voluto dotare la Commissione di un organo di natura maggiormente esecutiva in quanto è prevista la presenza, nello staff della JCC, di “special representatives” nominati dagli Stati parte con lo scopo di “implement coordinated decisions on all questions about the full-scale settlement of the Georgian-Ossetian conflict”<sup>62</sup>. La volontà degli Stati che hanno dato vita alla JCC, tuttavia, non sembrava essere quella di creare un nuovo organo, bensì sembra tuttora che le Parti abbiano inteso istituzionalizzare la figura degli “special representatives” in modo tale da monitorare

<sup>59</sup> Giova ricordare che le organizzazioni internazionali non hanno strutture predeterminate, ma sono dotate degli organi necessari al fine del raggiungimento dei loro fini e per il loro funzionamento. In generale si possono comunque richiamare alcuni modelli “strutturali”: vi sono le strutture bipartite, tripartite e quadripartite. Si veda sul punto U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, III ed., Milano, 2011, p. 97 ss. La formula più ricorrente è senz’altro quella che vede tre organi, cosiddetta ternaria: uno plenario, uno a composizione ristretta ed esecutivo ed un segretariato (cfr., ad esempio, C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, II ed., Torino, 2007, p. 209).

<sup>60</sup> *Regulation on the Joint Control Commission for the Settlement of the Georgian-Ossetian Conflict*, cit., par. 4.

<sup>61</sup> Ivi, par. 17: “A Secretariat will be created to carry out current organizational work and the maintenance of operational links among the parties”.

<sup>62</sup> Ivi, par. 2.

l'attività della Commissione nella fase di esecuzione delle decisioni prese dall'organo plenario<sup>63</sup>.

Sempre con riguardo alla struttura, si può notare come venga lasciata alla JCC la creazione di “working groups”<sup>64</sup> per l'attuazione del mandato che, come si vedrà più avanti, è piuttosto ampio. Il lavoro dei “working groups” è quindi suddiviso *ratione materiae* in quanto ognuno di essi ha una sua specifica competenza legata ai già richiamati quattro ambiti di intervento della JCC.

Quanto appena detto con riguardo alla JCC permette di tentare di darne un inquadramento dal punto di vista giuridico. Se, da un lato, può sembrare che la struttura della Commissione si avvicini a quella tipica delle organizzazioni internazionali, dall'altro essa sembra maggiormente riconducibile al modello degli “organi comuni”<sup>65</sup>. Questa categoria è identificabile con quegli enti mediante i quali due o più Stati agiscono simultaneamente al fine di realizzare un interesse comune<sup>66</sup>; di norma, le manifestazioni di volontà dell'organo comune sono imputabili simultaneamente a tutti gli Stati tra cui l'organo è, appunto, comune<sup>67</sup>.

A favore di una siffatta configurazione giuridica si può citare lo stesso documento istitutivo della JCC là dove essa viene definita come un “operational organ” dei soggetti che ne fanno parte. La JCC, inoltre, non ha una personalità giuridica distinta da quelle dei soggetti che la compongono<sup>68</sup> e, quindi, gli atti da essa posti in essere sono da attribuirsi simultaneamente agli Stati che l'hanno originata<sup>69</sup>. Sul punto, la stessa Corte internazionale di giustizia, nell'ordinanza relativa alla richiesta di misure provvisorie avanzata dalla Georgia nel 2008, ha

<sup>63</sup> Proprio la struttura della JCC ha portato la dottrina a considerarla come un *unicum* nel diritto internazionale, trattandosi di un ibrido tra i classici mezzi diplomatici bilaterali tra le parti e l'istituzione di meccanismi istituzionali per la soluzione dei conflitti. Cfr. S. ALLEN NAN, *Track one-and-a-half diplomacy. Contributions to Georgian-South Ossetian peacemaking*, in R.J. FISHER (ed.) *Paving the way. Contribution of interactive conflict resolution to peacemaking*, Lanham, 2005, p. 161 ss.

<sup>64</sup> Ivi, par. 6: “The JCC will create the necessary working groups for the implementation of the above-noted functions and for the solution of tasks on the basic directions of work from among the number of corresponding specialist-representatives of the parties”.

<sup>65</sup> L'elaborazione della teoria degli “organi comuni” nel diritto internazionale si deve a D. ANZILOTTI, *Gli organi comuni delle società di Stati*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1914, p. 156 ss.

<sup>66</sup> In questo senso si veda in dottrina l'elaborazione del prof. Morelli che definiva tali organi come “collettivi”. Cfr. G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, VI ed., Padova 1963, p. 144 ss.

<sup>67</sup> U. DRAETTA, *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>68</sup> Requisito indispensabile affinché un'unione tra Stati possa essere considerata un soggetto di diritto internazionale. In questo senso Corte internazionale di giustizia, *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, parere dell'11 aprile 1949, *I.C.J. Reports* 1949, p. 174, spec. p. 179. In dottrina, P. SANDS, P. KLEIN, *Bowett's Law of International Institutions*, London, 2009, p. 15; J. KLABBERS, *International institutions*, in J. CRAWFORD, M. KOSKENNIEMI (eds.) *The Cambridge Companion to International Law*, Cambridge, 2012, p. 234.

<sup>69</sup> G. MORELLI, *op. cit.*, p. 145; U. DRAETTA, *op. cit.*, p. 14.

fatto riferimento alla JCC ed alle *Joint Forces* come a “public institutions under their [di Russia e Georgia] control or influence”<sup>70</sup>.

L'intervento delle organizzazioni internazionali in questa fase – e invero anche in quella precedente – è risultato essere piuttosto limitato. Constatata una pressoché totale inattività dell'ONU, l'OSCE ha assunto un ruolo di supervisione della gestione del conflitto, essendole stato attribuito un ruolo di osservatore all'interno della JCC<sup>71</sup>. Solo successivamente l'Unione europea è intervenuta al fine di assistere la ripresa economica nell'area.

Le maggiori decisioni in questa fase sono quindi da imputarsi alla JCC e ai rapporti bilaterali tra le parti che essa ha favorito<sup>72</sup>. Non si può negare che la JCC e, sotto la sua direzione, le *Joint forces*, abbiano contribuito a “congelare” il conflitto<sup>73</sup> ed a risolvere alcuni problemi amministrativi tra cui la fornitura di energia<sup>74</sup>. La JCC ha poi avuto il merito di facilitare i contatti tra le parti al fine di risolvere problemi economici<sup>75</sup> e legati al rientro dei rifugiati e degli sfollati<sup>76</sup>.

<sup>70</sup> Corte internazionale di giustizia, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*. *Provisional measures*, cit., par. 149.

<sup>71</sup> A. NUSSBERGER, *South Ossetia*, cit., par. 14.

<sup>72</sup> Ivi, par. 15.

<sup>73</sup> *Ibidem*; K. TSIKHELASHVILI, N. UBILAVA, *op. cit.*, pp. 365-368. Questi ultimi Autori, in particolare, evidenziano come la JCC abbia prodotto una notevole mole di documenti ed abbia effettivamente contribuito a creare un ambiente favorevole anche a contatti bilaterali al fine di risolvere problemi di ordine amministrativo; di interesse sembrano essere quelli che gli Autori definiscono i “Thursday meetings” durante i quali, ogni giovedì, la JCC si riuniva per discutere gli aspetti relativi alle *Joint Forces* al fine del mantenimento della sicurezza.

<sup>74</sup> Si ricordino alcune decisioni sul ripristino dei servizi di fornitura di energia e gas, tra cui Joint Control Commission: *Decision of the Joint Control Commission (JCC) for the Georgian-Ossetian conflict settlement on providing the zone of the Georgian-Ossetian conflict with power*, Annex 2 to Protocol 6, del 23 luglio 1996; *Decision of the Joint Control Commission (JCC) for the Georgian-Ossetian conflict settlement on providing the zone of the Georgian-Ossetian conflict with natural gas*, Annex 3 to Protocol 6, del 23 luglio 1996.

<sup>75</sup> Si vedano, *inter alia*, Joint Control Commission: *Decision of the Joint Control Commission (JCC) for the Georgian-Ossetian conflict settlement on the process of construction and rehabilitation works in the zone of the Georgian-Ossetian conflict*, Annex 1 to Protocol 4, decisione del 9 giugno 1995; *Agreement between the government of the Russian Federation and the Government of Georgia on cooperation in restoration of economy in the Georgian-Ossetian conflict zone and return of refugees*, Annex 1 to Protocol 10, decisione del 23 luglio 1999; *Decision of the meeting of co-chairmen of the JCC for the Georgian-Ossetian conflict settlement on measures to be taken for development and realization of inter-state program for mutual cooperation in rehabilitation of economy in the zone of the Georgian-Ossetian conflict*, Annex 2 to Protocol 2, decisione del 3 luglio 2001.

<sup>76</sup> Si vedano, *inter alia*, Joint Control Commission, *Decision of the Joint Control Commission (JCC) for the Georgian-Ossetian conflict settlement on return of refugees and IDPs as a result of the Georgian-Ossetian conflict to the places of their permanent residence*, Annex 2 to Protocol 7, decisione del 13 febbraio 1997. Con riguardo a questo ultimo documento si vuole menzionare l'intenso lavoro della JCC per quel che concerne le procedure di rientro culminate con l'approvazione di un documento *ad hoc*. Id., *Procedure of voluntary return of refugees and IDPs as a result of the Georgian-Ossetian conflict to the places of their permanent residence*, Annex 3 to Protocol 7, decisione del 13 febbraio 1997. Si veda anche sul punto Id., *Decision of the Joint Control Commission (JCC) for the Georgian-Ossetian conflict settlement on the process of implementation of the procedure on voluntary return of refugees and IDPs to the places of their perma-*



La composizione della JCC, tuttavia, era nettamente sbilanciata a favore degli interessi russi e dei separatisti sud-osseti<sup>77</sup>; inoltre, l'accordo per il cessate-il-fuoco di *Sochi* del 1992 e il successivo *Memorandum* del 1996 hanno limitato i diritti della Georgia che, pur vedendosi formalmente riconoscere la sovranità sulla Sud Ossezia, si è vista quasi annullare la possibilità di intervenire sul suo territorio, essendo questa stata affidata a meccanismi di *power sharing* – la JCC e le *Joint Forces* – che però, come visto, erano più favorevoli alle istanze secessioniste che a quelle georgiane<sup>78</sup>.

## 5. La gestione del conflitto in Abkhazia: il *peacekeeping* della CIS, il ruolo dell'ONU e il congelamento del conflitto

A seguito della conclusione dell'accordo per il cessate-il-fuoco raggiunto a Mosca il 14 maggio 1994, la Comunità degli Stati Indipendenti (CIS) dispiegava una forza di *peacekeeping* in Abkhazia<sup>79</sup>, con l'accordo della Georgia, nel frattempo divenuta parte di quell'organizzazione.

La prassi delle operazioni di *peacekeeping* della CIS può essere fatta risalire al 1992, quando questa tipologia di interventi veniva definita nel dettaglio durante il summit tenutosi a Kiev nel marzo di quell'anno e produttivo di un accordo sulle caratteristiche di dette operazioni che ricalcavano quelle dettate per le operazioni di *peacekeeping* dell'ONU<sup>80</sup>: consenso, imparzialità, previo raggiungimento di un accordo per il cessate-il-fuoco, formazione su base volontaria, non par-

*nent residence, and approval of the draft procedure on ad hoc committee for supporting the voluntary return of refugees and IDPs to the places of their permanent residence, Annex 2 to Protocol 8, decisione del 26 settembre 1997.*

<sup>77</sup> Proprio per questo motivo, e pochi mesi prima del conflitto del 2008, la Georgia aveva sospeso la sua partecipazione alla JCC, proponendo una nuova composizione con il coinvolgimento maggiore dell'OSCE e dell'Unione europea. La Russia si è sempre opposta e, invero, la Georgia non ha mai formalmente abbandonato la JCC.

<sup>78</sup> In questo senso, ritenendo che tale situazione possa anche avere dei riflessi sull'attribuzione delle responsabilità, per i fatti del 2008 si veda T.W. WATERS, *Plucky little Russia: misreading the Georgian war through the distorting lens of aggression*, in *Stanford Journal of International Law*, (forthcoming), testo disponibile su [ssrn.com/abstract=2037922](http://ssrn.com/abstract=2037922), ultimo accesso 15 settembre 2012.

<sup>79</sup> Si veda Consiglio dei Capi di Stato della CIS, *Decision of the council of the CIS Heads of States on usage of Collective Forces to maintain peace in the conflict zone of Georgian-Abkhaz conflict* del 22 agosto 1994, in G. URIDIA, *Collection of documents relating to the issue of conflict resolution in Abkhazia, Georgia adopted in 1992-1999*, Tblisi, 1999, pp. 40-42; in dottrina si veda S.N. MACFARLANE, *Regional peacekeeping in the CIS*, in R. THAKHUR, A. SCHNABEL (eds.), *United Nations Peacekeeping Operations*, New York, 2001, p. 86 ss.

<sup>80</sup> S.A. VOYTOVICH, *The Commonwealth of Independent States: An Emerging Institutional Model*, in *European Journal of International Law*, 1993, p. 410.

tecipazione di Stati eventualmente coinvolti nel conflitto, esclusione di azioni di *enforcement*<sup>81</sup>.

La base giuridica per le operazioni di *peacekeeping* della CIS è da ricercarsi innanzitutto nei fini della Comunità, elencati nell'art. 2 del suo Statuto<sup>82</sup>, tra i quali spicca il mantenimento della pace e della sicurezza<sup>83</sup>. Vi è poi una norma specifica che menziona la possibilità per la CIS di utilizzare forze di *peacekeeping* ed è l'art. 11 dello statuto stesso, inserito nella sezione III, dedicata proprio alla disciplina della *Collective security and military and political cooperation*, il quale dispone:

“The Member States shall conduct a coordinated policy in the field of international security, disarmament and armaments control, as well as in the building of the Armed Forces, and maintain security within the Commonwealth, in particular with the aid of groups of military observers and collective peace-keeping forces”<sup>84</sup>.

Le operazioni di *peacekeeping* della CIS venivano poi introdotte nel quadro degli interventi previsti in ambito regionale dall'OSCE. Nel 1992, infatti, veniva approvato il documento finale della conferenza di *Helsinki* nel quale veniva introdotto il *peacekeeping* tra gli strumenti a disposizione della CSCE per la gestione delle crisi<sup>85</sup>. Nel documento venivano proposte due tipologie di *peacekeeping*: le operazioni sotto il diretto comando e controllo della CSCE e quelle condotte in cooperazione con altre organizzazioni regionali, nel qual caso l'allora *Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione in Europa* avrebbe avuto un ruolo legittimante<sup>86</sup>. Nel documento di *Helsinki* veniva esplicitamente menzionato il *peacekeeping* della CIS ed in un certo senso “istituzionalizzato” quale strumento di supporto per le operazioni di *peacekeeping* della CSCE<sup>87</sup>.

<sup>81</sup> L'accordo di Kiev con le caratteristiche in esso contenute è descritto in R. SIEKMANN, *CIS Peacekeeping*, in *International peacekeeping*, 1994, p. 23 ss. Per un'analisi più approfondita si rimanda a B. TUZMUKHAMEDOV, *The legal framework of CIS regional peace operations*, in *International peacekeeping*, 2000, p. 1 ss.; G. ZOLOTUKHIN, *Armed forces of the Russian federation in peacekeeping in the CIS region: legal sources for participation*, in *International peacekeeping*, 2000, p. 6 ss.

<sup>82</sup> *Charter of the Commonwealth of Independent States*, in *European Journal of International Law*, 1993, p. 418 ss. Lo statuto della CIS è stato formalmente adottato con la dichiarazione di Minsk del Consiglio dei Capi di Stato della Comunità degli Stati indipendenti del 22 gennaio 1993.

<sup>83</sup> Ivi, art. 2, par. 4.

<sup>84</sup> Ivi, art. 11.

<sup>85</sup> CSCE, *Helsinki Document 1992. Challenges to change*, Helsinki, 1992, Part III, par. 17.

<sup>86</sup> E. GRECO, *Third party peace-keeping and the reaction between Russia and the OSCE*, in M. BOTHE, N. RONZITTI, A. ROSAS (eds.), *The OSCE in the maintenance of peace and security*, Leida-Boston, 1997, p. 267.

<sup>87</sup> CSCE, *Helsinki Document 1992. Challenges to change*, cit., par. 52: “The CSCE may benefit from resources and possible experience and expertise of existing organizations such as the EC, NATO and the WEU, and could therefore request them to make their resources available in order to support it in carrying out peacekeeping activities. Other institutions and mechanisms, including the peacekeeping mechanism of the Commonwealth of Independent States (CIS), may also be asked by the CSCE to support peacekeeping in the CSCE region”.

Con specifico riguardo alla missione della CIS in Abkhazia del 1994, l'auspicio della Russia<sup>88</sup> era quello di ottenere fin da subito un supporto ed un'approvazione, evidentemente *ex post*<sup>89</sup>, da parte dell'ONU<sup>90</sup>. Un simile riconoscimento giungeva con la risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 937 del 1994<sup>91</sup>, la quale, oltretutto, ampliava il mandato della già esistente operazione UNOMIG (*United Nations Observer Mission in Georgia*) e ne incrementava il numero dei *peacekeepers*<sup>92</sup>.

L'operazione UNOMIG, con il mandato inizialmente limitato al controllo sul rispetto del cessate-il-fuoco raggiunto tra Georgia e Abkhazia il 27 luglio 1993, era già stata istituita nell'agosto del 1993<sup>93</sup>. A seguito del nuovo accordo per il cessate-il-fuoco del 14 maggio 1994 e dell'istituzione dell'operazione di *peacekeeping* della CIS, il mandato dell'operazione UNOMIG è stato ampliato al fine di ricomprendere compiti di monitoraggio e di cooperazione con le forze militari di quest'ultima organizzazione. In un rapporto del 12 luglio 1994<sup>94</sup>, il Segretario generale dell'ONU proponeva per l'operazione UNOMIG, oltre alle funzioni di monitoraggio tipiche delle operazioni di *peacekeeping* dell'ONU, un ruolo di controllo sull'operazione della CIS<sup>95</sup>.

<sup>88</sup> La maggior parte dei *peacekeepers* impegnati nell'operazione della CIS in Abkhazia erano di nazionalità russa: J. MACKINLAY, E. SHAROV, *Russian peacekeeping operations in Georgia*, in J. MACKINLAY, P. CROSS (eds.), *Regional Peacekeepers: the Paradox of Russian Peacekeeping*, Tokyo, New York, 2003, p. 89; D. LYNCH, *Russian Peacekeeping Strategies in the CIS: the cases of Moldova, Georgia and Tajikistan*, London, 2000, p. 130.

<sup>89</sup> In dottrina si fa riferimento a questo caso come ad un'approvazione *ex post facto*: R. HIGGINS, *Peace and security. Achievement and failure*, in *European Journal of International Law*, 1995, p. 8.

<sup>90</sup> S.N. MACFARLANE, *op. cit.*, p. 87. In una dichiarazione del 15 aprile del 1994 i Capi di Stato della CIS auspicavano di poter ricondurre l'operazione in Abkhazia nell'ambito degli interventi di cui al Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite: Consiglio dei Capi di Stato della CIS, *Statement of the Council of heads of states of the CIS Countries on conducting operation of peace-keeping in the zone of the Georgian-Ossetian conflict*, in G. URIDIA, *op. cit.*, p. 35.

<sup>91</sup> Accogliendo, sul punto, una specifica richiesta giunta da parte della Russia: Consiglio di sicurezza, *Letter dated 21 June 1994 from the permanent representative of the Russian Federation to the United Nations addressed to the Secretary-general*, UN Doc. S/1994/732 del 21 giugno 1994, *Annex*.

<sup>92</sup> Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/1994/937 del 21 luglio 1994, par. 6.

<sup>93</sup> Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/1993/858 del 24 agosto 1993, par. 2.

<sup>94</sup> Segretario generale delle Nazioni Unite, *Report of the Secretary-General on the situation in Abkhazia, Georgia*, UN Doc. S/1994/818 del 12 luglio 1994.

<sup>95</sup> Ivi, p. 5: “(a) Monitor and verify the implementation of the agreement; (b) Observe the operation of the CIS peace-keeping force within the framework of the Agreement; (c) Verify, through observation and patrolling, that troops do not remain in or re-enter the security zone and that heavy military equipment does not remain or is not reintroduced in the security zone or the restricted weapons zone; (d) Monitor the storage areas for heavy military equipment withdrawn from security zone and restricted weapons zone; (e) Monitor the withdrawal of troops of the Republic of Georgia from the Kodori Valley to places beyond the frontiers of Abkhazia; (f) Patrol regularly the Kodori Valley; (g) Investigate, at the request of either party or the CIS peace-

Nell'ottica del Segretario generale la cooperazione tra l'operazione UNOMIG e l'operazione di *peacekeeping* della CIS doveva essere un primo passo verso una collaborazione stabile tra le due organizzazioni internazionali al fine del mantenimento della pace e della sicurezza in quell'area<sup>96</sup>. Il meccanismo di cooperazione tra le forze di *peacekeeping* sul campo è risultato, invero, assai problematico<sup>97</sup>, anche se, a parere di alcuni autori<sup>98</sup>, si potrebbe dire che, in generale, la presenza militare sia stata utile a stabilizzare la zona<sup>99</sup>.

## 6. *Segue: I tentativi di soluzione del conflitto in Abkhazia: il ruolo dell'ONU e le esperienze di confidence building*

I tentativi di prevenzione del conflitto in Abkhazia hanno seguito un percorso diverso rispetto alla Sud Ossezia e hanno visto un maggiore coinvolgimento della comunità internazionale, e dell'ONU *in primis*.

Seppure con le dovute cautele si può affermare che la presenza dell'operazione UNOMIG abbia contribuito a stabilizzare la situazione nell'immediato. Altrettanto non si può dire per quel che concerne la composizione del conflitto sotto il profilo della prevenzione. Sotto questo punto di vista diverse sono state le iniziative promosse dall'ONU, con risultati alterni e per lo più

keeping force or on its own initiative, reported or alleged violations of the Agreement and attempt to resolve such incidents”.

<sup>96</sup> Ivi, pp. 6-7: “This will be a further step in the new direction of cooperation in the peacekeeping activities between the United Nations and regional organization [sic] and alliances, as has already been done with the Organization of African Unity, the Organization of American States, the European Union and the North Atlantic Treaty Organization. I am confident the first joint venture between the United Nations and the Commonwealth of Independent States will enhance the effectiveness of efforts by States to promote peace and security in a troubled era”.

<sup>97</sup> La causa andrebbe principalmente ricercata nella difficoltà di gestione del ritorno delle *internally displaced persons*, dovuto alla composizione della forza di *peacekeeping* della CIS, interamente russa, e al debole controllo di Mosca sulle proprie truppe: si veda E. GRECO, *op. cit.*, pp. 284-285.

<sup>98</sup> In questo senso si veda S. STEWART, *The Role of the United Nations in the Georgian-Abkhazian Conflict*, in *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2003, p. 14 ss.; pur notando che le difficoltà per le forze di *peacekeeping* di evitare alcuni incidenti si veda anche S.N. MACFARLANE, *op. cit.*, pp. 87-88; ammette un effetto stabilizzatore, legato essenzialmente al generale miglioramento della situazione umanitaria: E. GRECO, *op. cit.*, p. 285.

<sup>99</sup> Così anche il Segretario generale dell'ONU in una serie di rapporti. Cfr., ad esempio, *Report of the Secretary-General on the situation in Abkhazia, Georgia*, UN Doc. S/1997/47, del 20 gennaio 1997, p. 11: “[i]n spite of the difficult circumstances in which UNOMIG has to operate, the Mission's presence continues to be a stabilizing factor in the area and provides useful support to the political process”; *Report of the Secretary-General on the situation in Abkhazia, Georgia*, UN Doc. S/1998/647 del 14 luglio 1998, p. 7: “[n]ot only does the Mission's presence continue to be a stabilizing factor in the area [...] but it also helps to create a sense of confidence and security among the local population of the Gali district”.

insoddisfacenti<sup>100</sup>. In generale, l'ONU ha fallito nel trovare una soluzione al conflitto per l'eccessiva centralità del tema relativo allo *status* dell'Abkhazia e per la posizione dell'organizzazione a favore del rispetto della sovranità della Georgia<sup>101</sup>.

Altrettanto poco incisive sono risultate essere altre iniziative direttamente condotte sotto l'egida dell'ONU. Il primo tentativo risale al 1993, con l'istituzione del c.d. gruppo di contatto *Friends of Georgia*, composto da Russia, Stati Uniti, Francia, Germania e Regno Unito, con il compito di offrire al Segretario Generale delle Nazioni Unite consigli sulla soluzione della crisi. Questo gruppo di contatto, nel 1997, rinominato *Friends of the Secretary-General on Georgia*, veniva ufficialmente incorporato tra le misure istituzionali sponsorizzate dall'ONU per la composizione del conflitto<sup>102</sup> che proprio in quell'anno andava formandosi con il nome di *Geneva Peace Process*<sup>103</sup>.

Questo meccanismo di composizione del conflitto era caratterizzato da una struttura complessa e meritevole di attenzione in quanto prevedeva un consiglio di coordinamento (*Coordinating Council*) presieduto dal Rappresentante del Segretario generale e tre gruppi di lavoro paralleli su tre questioni indipendenti dalla definizione dello *status* politico dell'Abkhazia: sicurezza, rimpatrio dei rifugiati e degli sfollati e questioni economico-sociali<sup>104</sup>. Ogni gruppo di lavoro era presieduto da un organo o da un'agenzia dell'ONU: il primo, sulla sicurezza, dal comandante della missione UNOMIG; il secondo, sui rimpatri, dall'UNHCR; il terzo dall'UNDP<sup>105</sup>.

L'attività del *Coordinating Council* è stata invero assai lacunosa, e non paragonabile a quella della JCC per la Sud Ossezia: il suo fallimento e, quindi, quello del *Geneva Peace Process*, a lungo bloccato proprio dall'inerzia del suo Consiglio di

<sup>100</sup> A tale proposito, l'operazione UNOMIG è stata ritenuta inadeguata a svolgere il ruolo di *conflict settlement* ad ampio raggio, proprio per l'inadeguatezza stessa del ricorso ad un'operazione di *peacekeeping* per la soluzione politica di un conflitto. Cfr. S. WOLFF, *The limits of international conflict management in the case of Abkhazia and South Ossetia*, in N. CASPERSEN, G. STANSFIELD (eds.), *Unrecognized states in the international system*, New York, 2011, p. 123.

<sup>101</sup> S. STEWART, *op. cit.*, p. 16.

<sup>102</sup> Il ruolo del gruppo di contatto, di fatto divenuto mezzo per la soluzione del conflitto, è stato a più riprese enfatizzato dal Segretario generale delle Nazioni Unite (*Report of the Secretary-General concerning the situation in Abkhazia, Georgia*, UN Doc. S/1996/507 del 1° luglio 1996, par. 6; *Report of the Secretary-General concerning the situation in Abkhazia, Georgia*, UN Doc. S/1998/375 dell'11 maggio 1998, par. 2). Invero, in quest'ultimo rapporto il Segretario generale pone l'accento sui problemi di sicurezza che avrebbero minato il processo di pace, nello specifico l'attentato all'allora Presidente georgiano.

<sup>103</sup> Il c.d. *Geneva peace process* era presieduto dal Rappresentante Speciale del Segretario generale, vedeva la Russia nel ruolo di mediatore e garantiva uno *status* di osservatore all'OSCE e al gruppo di contatto *Friends of the Secretary-General on Georgia*. Cfr. S. STEWART, *op. cit.*, p. 17.

<sup>104</sup> *Final statement on the results of the resumed meeting between the Georgian and Abkhaz sides held in Geneva from 17 to 19 November 1997*, Ginevra, 19 novembre 1997, par. 15, lett. a), b), c), d).

<sup>105</sup> S. STEWART, *op. cit.*, p. 18.

coordinamento, era dovuto alla difficoltà delle parti nel percepire l'ONU come un credibile mediatore<sup>106</sup>.

Nell'alveo delle iniziative assunte in ambito ONU è da segnalare l'attività del Rappresentante speciale del Segretario generale per l'Abkhazia nel momento in cui, nel 1999, questa carica veniva ricoperta da Dieter Boden<sup>107</sup>. L'intenso lavoro di Boden è testimoniato dalla predisposizione di quello che poi è stato denominato '*Boden Document*', ma che, invero, è ufficialmente archiviato come: '*Basic principles for the distribution of constitutional competences between Tbilisi and Sukhumi*'<sup>108</sup>.

Il documento in questione, la cui redazione è stata accolta con favore dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione n. 1393 del 2002<sup>109</sup>, prevedeva la definizione dello *status* giuridico dell'Abkhazia nel senso di considerarla quale entità sovrana, ma al contempo sottoposta alla Costituzione georgiana e collegata al governo di Tbilisi con un "accordo federale"<sup>110</sup>. Nello specifico, l'Abkhazia non veniva considerata quale Stato sovrano, ma come entità sovrana all'interno di uno Stato federale georgiano.

Inoltre, nel *Boden Document* non venivano previsti rapporti di dipendenza tra i governi di Tbilisi e Sukhumi: a tal proposito si parlava di rapporti "orizzontali" tra le due entità<sup>111</sup>. Proprio la mancata affermazione dell'Abkhazia quale Stato sovrano è stata alla base del rifiuto da parte del governo di Sukhumi delle proposte del Rappresentante speciale,<sup>112</sup> che pure sono state considerate valide dalla dottrina che se ne è occupata<sup>113</sup>.

Accanto al processo istituzionale condotti sotto l'egida dell'ONU, i meccanismi di soluzione del conflitto sono stati affidati a strumenti di *confidence-building*.

Le esperienze del primo tipo sono state storicamente utilizzate durante la guerra fredda<sup>114</sup> e sono entrate a far parte degli strumenti per la soluzione del

<sup>106</sup> Difficoltà in parte dovute alle posizioni ufficiali dell'ONU, tese a confermare la sovranità territoriale della Georgia, e in parte dovute alla presenza, nel ruolo di facilitatore, della Russia: B. COPPETIERS, *The Georgian-Abkhaz Conflict*, in *Journal of Conflict and Minority Issues*, 2004, Capitolo V, p. 12.

<sup>107</sup> M. WELLER, *Setting self-determination conflicts: recent developments*, in *European Journal of International Law*, 2009, p. 134.

<sup>108</sup> Il documento non è disponibile pertanto si farà riferimento alla completa descrizione contenuta in B. COPPETIERS, *op. cit.*, p. 8.

<sup>109</sup> Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/RES/1393 (2002) del 31 gennaio 2002, par. 2 e 3.

<sup>110</sup> B. COPPETIERS, *op. cit.*, p. 9.

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> Segretario generale, *Report of the Secretary-General concerning the situation in Abkhazia, Georgia*, UN Doc. S/2002/88 del 18 gennaio 2002, par. 4.

<sup>113</sup> M. WELLER, *Setting self-determination conflicts*, *cit.*, pp. 134-135; B. COPPETIERS, *op. cit.*, p. 10.

<sup>114</sup> Non esiste in diritto internazionale una definizione precisa di *confidence-building* anche se è possibile identificare questo tipo di misure come l'insieme di contatti e comunicazioni tra due parti di un conflitto al fine di dimostrare che non vi sono minacce da ambo le parti. Queste

conflitto georgiano a partire dalle conferenze di Atene, nel 1998, e Istanbul, nel 1999. Queste conferenze erano servite per definire alcuni aspetti “minori” legati al ritorno dei rifugiati e degli sfollati e ad alcune questioni economiche.

Ben più importanti le iniziative di *confidence-building* intraprese dal Rappresentante speciale del Segretario generale Dieter Boden secondo il quale: “[b]oth sides should seriously consider the positive impact which confidence-building measures can have on the peace process”<sup>115</sup>. Sulla scia di quanto affermato da Boden si sono tenute una serie di conferenze al fine di facilitare i contatti bilaterali tra le parti per la risoluzione di alcuni aspetti del conflitto, possibilmente quelli indipendenti dalla definizione dello *status* dell’Abkhazia. Proprio l’attivazione di simili contatti bilaterali ha portato all’istituzione di un ulteriore mezzo di gestione del conflitto, che ha visto il coinvolgimento delle parti del conflitto in contatti diplomatici diretti senza la mediazione da parte delle Nazioni Unite<sup>116</sup>: la ‘*Georgian/Abkhaz Bilateral Coordination Commission*’<sup>117</sup>.

La commissione bilaterale appena menzionata sembra, almeno in parte, essere simile a quella istituita per risolvere il conflitto in Sud Ossezia ispirandosi anch’essa agli strumenti di *power sharing*. La ‘*Georgian/Abkhaz Bilateral Coordination Commission*’, tuttavia, non può essere paragonata alla JCC per la Sud Ossezia, non raggiungendo un simile livello di organizzazione; essa ha comunque giocato un ruolo fondamentale essendo stata il motore per alcune iniziative prese poi in seno al *Geneva Peace Process*, nel momento in cui la medesima commissione è entrata a farne parte<sup>118</sup>.

misure sono essenzialmente di carattere diplomatico e politico, anche se non è escluso che possano tradursi in atti giuridici vincolanti sul piano internazionale: Z. LACHOWSKI, *Confidence-building measures*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, par. 1, testo disponibile su [www.mpepil.com](http://www.mpepil.com), ultimo accesso 15 settembre 2012. Sul punto si veda l’Atto finale di Helsinki dell’allora CSCE che giustificava le misure di *confidence-building* in quanto capaci di: “contribute to reducing the dangers of armed conflict and of misunderstanding or miscalculation of military activities which could give rise to apprehension, particularly in a situation where States lack clear and timely information”. Sulla prassi della CSCE prima e dell’OSCE poi a tal proposito si veda A. BLOED, *From Helsinki to Vienna. Basic documents of the Helsinki process*, Dordrecht, 1990, p. 6 ss.

<sup>115</sup> Segretario generale, *Report of the Secretary-General concerning the situation in Abkhazia, Georgia*, UN Doc. S/2001/59, del 18 gennaio 2001, p. 5.

<sup>116</sup> S. STEWART, *op. cit.*, p. 20.

<sup>117</sup> Vi è testimonianza dell’attività di questa commissione nel rapporto dell’Unione europea a seguito del conflitto in Georgia del 2008. Cfr. Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report*, cit., p. 80.

<sup>118</sup> La ‘*Georgian/Abkhaz Bilateral Coordination Commission*’ è stata integrata nel “*Geneva peace process*” nel 1998. Cfr. Segretario generale delle Nazioni Unite, *Report of the Secretary-General concerning the situation in Abkhazia, Georgia*, UN Doc. S/1998/375, cit., par. 3.

## 7. Il contributo delle esperienze di gestione del conflitto in Sud Ossezia ed in Abkhazia

L'analisi che precede può portare ad alcune conclusioni con riguardo agli strumenti utilizzati per gestire il conflitto in Georgia. In Sud Ossezia l'intervento della comunità internazionale – più nello specifico delle organizzazioni internazionali – è stato assai limitato ed ha lasciato spazio a forme di gestione del conflitto pensate al di fuori del quadro delle organizzazioni internazionali e di natura giuridica varia. Gli esempi della JCC e delle *Joint Forces* istituite per la Sud Ossezia sono interessanti banchi di prova per l'efficacia di strumenti di *power sharing* nella gestione di conflitti su base etnica. L'aspetto negativo dell'esperienza della JCC e delle *Joint Forces* è evidentemente legato al ruolo preponderante e quasi egemonico della Russia nella gestione del conflitto. L'assenza di mediazione da parte dell'ONU e di altre organizzazioni internazionali – fatto salvo il già menzionato, e limitato, ruolo dell'OSCE nella JCC – ha fatto sì che la Russia assurgesse al ruolo di mediatore principale, causando non pochi problemi, soprattutto nella gestione dei *peacekeepers*. L'esempio della Sud Ossezia offre comunque qualche spunto positivo perché la JCC, come si è visto, ha contribuito alla risoluzione di molti problemi pratici che, grazie al ricorso a strumenti di *power sharing*, sono stati affrontati con l'unico obiettivo di venire incontro alle esigenze della popolazione civile.

A conclusioni simili induce quanto si è verificato in Abkhazia, nonostante la diversità dello scenario di riferimento. Il conflitto originato dalle pretese secessioniste dell'Abkhazia è stato gestito con strumenti diversi ma caratterizzati – e in ciò sta una profonda differenza con quanto visto a proposito della Sud Ossezia – dal coinvolgimento dell'ONU in ogni fase. I risultati ottenuti dalla massima organizzazione internazionale sono stati soddisfacenti solo nella fase di “congelamento” del conflitto grazie al ruolo della missione UNOMIG. Il fallimento dell'ONU in una fase successiva è dovuto all'eccessiva attenzione per la definizione dello *status* dell'Abkhazia, che ha fatto sì che rimanessero per troppo tempo taciuti problemi considerati minori ma di vitale importanza per la sopravvivenza della popolazione civile. Tali problemi sono stati risolti con il ricorso, originariamente non previsto, a strumenti di *power sharing* tra cui la *Georgian-Abkhazian Bilateral Commission* ed i contatti facilitati attraverso conferenze di *confidence-building*: la dimostrazione del successo di queste esperienze risiede nell'inclusione delle stesse nel c.d. *Geneva Peace Process*.

In estrema sintesi, gli elementi di criticità emersi dall'analisi delle esperienze in Sud Ossezia e Abkhazia sottendono una fragilità di fondo degli strumenti impiegati per la gestione del conflitto, fragilità che ha portato al riacutizzarsi dello stesso nel 2008. Il *power sharing* sperimentato in Sud Ossezia e il *peacekeeping* dell'ONU in Abkhazia rappresentano tuttavia gli elementi positivi da cui ripartire e disegnano una sorta di complementarità tra i due diversi scenari.



**ABSTRACT*****The “Attempted” Prevention of the Conflict in South Ossetia and in Abkhazia***

The conflict in Georgia between the Tbilisi government and the secessionist entities of South Ossetia and Abkhazia is a possible example of those conflicts – especially after the dissolution of the USSR – in which minorities claim their right to self-determination against a State. In Georgia, the 2008 war was the culmination of a conflict blown up in 1992 which has never been settled.

The first part of the paper presents the legal framework of the conflict in Georgia starting from the analysis of the very recent applications filed by Georgia before the International Court of Justice and the European Court of Human Rights. In particular, it will be addressed the issue related to the existence of a right to a “remedial” secession in the case of South Ossetia and Abkhazia.

The second part of the paper aims at studying the legal instruments adopted to settle the conflict in Georgia under two points of view: stabilization and prevention.

Concerning South Ossetia, the establishment of the Joint Forces and the Joint Control Commission will be presented as an example of power sharing: a way to settle ethnic conflicts without the intervention of international organizations. Regarding Abkhazia, the role of the United Nations in the settlement of the conflict will be evaluated among the other instruments adopted.

In conclusion, some reflections in the light of international law will be presented on the instruments adopted in Georgia to settle the conflict, bearing in mind the actors involved and trying to highlight the positive features of the experiences in South Ossetia and in Abkhazia.



Finito di stampare presso la Litografia Celebrano – Pozzuoli (NA)  
nel mese di maggio 2013





Il presente volume raccoglie una serie di studi sul tema della “Gestione internazionale delle emergenze globali: regole e valori”, che sono stati elaborati sulla scorta delle relazioni presentate nell’ambito della IX edizione dell’*Incontro di studio fra i giovani cultori delle materie internazionalistiche* svoltosi, nei giorni 30 settembre e 1° ottobre 2011, presso la Scuola di Procida per l’Alta formazione dell’Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”.

La Parte prima del volume, dedicata alle *Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale: modelli di intervento per la prevenzione dei conflitti*, intende verificare se sia attualmente possibile ricostruire uno o più modelli di intervento idonei a prevenire l’insorgere di conflitti in aree di crisi o in situazioni che potrebbero degenerare in una minaccia alla pace o alla sicurezza internazionale.

La Parte seconda, rivolta all’*Inquinamento ambientale e disastri naturali: il ruolo della comunità internazionale e delle organizzazioni regionali*, mira a ricostruire ed analizzare criticamente il ruolo svolto dalla comunità internazionale nel suo complesso e, in special modo, dalle organizzazioni regionali nella gestione delle emergenze derivanti da gravi situazioni di inquinamento ambientale o da disastri di vaste proporzioni.

Infine, la Parte terza, avente ad oggetto la *Crisi economico-finanziaria globale e livelli minimi di tutela sociale*, si propone di analizzare l’impatto che la crisi economico-finanziaria globale di questi ultimi anni ha avuto sulla garanzia dei livelli minimi di tutela sociale, onde verificare, da un lato, se ed in quale misura tali livelli minimi siano stati effettivamente compromessi dalle politiche degli Stati e degli organi di governo della finanza mondiale e, dall’altro, se ed in quale misura le esigenze connesse alla gestione della crisi abbiano avuto l’effetto di modificare, in senso riduttivo, la portata degli obblighi internazionali concernenti la tutela dei diritti fondamentali della persona.

**Nicola Napoletano** è ricercatore e titolare dell’insegnamento di Diritto internazionale nell’Università Unitelma Sapienza di Roma, nonché docente di Tutela internazionale dei diritti umani presso la Seconda Università degli Studi di Napoli.

**Andrea Saccucci** è professore associato di Diritto internazionale nella Seconda Università degli Studi di Napoli, oltre ad essere titolare dell’insegnamento di Diritto dell’immigrazione presso la LUMSA di Roma e docente di Tutela internazionale dei diritti umani presso l’Alta Scuola di Economia e Relazioni Internazionali dell’Università Cattolica di Milano.

euro 14,00

ISBN 978-88-6342-495-9

