



**IL RUOLO DEL RICONOSCIMENTO DEGLI INSORTI NELLA PROMOZIONE DEL
PRINCIPIO DI AUTODETERMINAZIONE INTERNA: CONSIDERAZIONI ALLA LUCE
DELLA “PRIMAVERA ARABA”***

di

Daniele Amoroso

*(Assegnista di ricerca in Diritto internazionale
Università degli Studi di Napoli – Federico II)*

23 ottobre 2013

Sommario: **1.** Introduzione e piano del lavoro. **2.** L’atto giuridico di riconoscimento (e di non-riconoscimento). **3.** La prassi seguita nel corso della Primavera Araba. Contesto e destinatari del riconoscimento: a) la guerra civile in Libia e il Consiglio Nazionale di Transizione. **4.** Il riconoscimento degli insorti come interlocutore politico. **5.** Il riconoscimento degli insorti come unico legittimo rappresentante del proprio popolo. A) Inquadramento dell’istituto nell’ambito del regime internazionale di tutela del principio di autodeterminazione interna. **6.** Il riconoscimento degli insorti come governo de jure. **7.** Conclusioni

1. Introduzione e piano del lavoro

Gli eventi rivoluzionari che stanno ridisegnando lo scacchiere geo-politico del mondo arabo (e non solo) – ai quali media ed analisti politici, specialmente occidentali, sono soliti riferirsi con l’espressione “Primavera Araba”¹ – sono ampiamente noti e possono essere richiamati

* Articolo sottoposto a referaggio. Dato il continuo evolversi degli eventi, è bene precisare che il presente lavoro fa riferimento a fatti accaduti sino al 1° agosto 2013.

¹ La “paternità” di tale espressione sembra doversi attribuire all’analista statunitense Marc Lynch, che l’ha utilizzata per la prima volta in un articolo pubblicato nel 2011 (M. LYNCH, *Obama’s ‘Arab Spring’?*, in *Foreign Policy*, 6 gennaio 2011).

brevemente. A partire dalla metà del mese di dicembre del 2010, l'area nordafricana e quella mediorientale sono state attraversate da manifestazioni e rivolte popolari che, pur originando da rivendicazioni di tipo economico e sociale, si sono rapidamente evolute in un attacco a tutto campo contro il potere costituito, volto ad ottenere la completa destituzione della classe di governo e la riforma in senso democratico dello Stato².

In alcuni casi, il malcontento popolare è sfociato in vere e proprie guerre civili, che hanno diviso in due i rispettivi Paesi, con una parte controllata dai ribelli ed un'altra soggetta alle forze governative. Questo scenario – che ha caratterizzato i moti rivoluzionari in Libia (e, in misura minore, nello Yemen³), ed ancora descrive la crisi siriana – è senz'altro quello che ha sollevato maggiori questioni dal punto di vista del diritto internazionale. Come spesso accade in presenza di fenomeni di tale intensità e durata, infatti, gli Stati si sono trovati nella necessità di prendere posizione sul conflitto in corso, anche – e soprattutto – al fine di definire i propri rapporti con gli insorti⁴. Con riferimento alla situazione libica ed a quella siriana, peraltro, quest'esigenza si è fatta viepiù pressante in ragione delle esplicite richieste di legittimazione internazionale provenienti dai ribelli⁵.

Nell'affrontare questa delicata situazione, gli Stati hanno fatto ampio ricorso al riconoscimento. Pur trattandosi di uno strumento tratto dall'armamentario "classico" del diritto internazionale, il suo impiego nel corso della Primavera Araba si distingue per alcuni significativi elementi di novità. Anzitutto, si registra un ampliamento delle formule adoperate per identificare lo *status* degli insorti. Per un verso, in controtendenza rispetto all'ambiguità semantica che ha sempre reso difficile distinguere tra riconoscimento politico e riconoscimento giuridico⁶, i movimenti di opposizione in Libia e Siria sono stati espressamente riconosciuti come "interlocutori politici". Per altro verso, un numero cospicuo

² Per un esame approfondito ed aggiornato del fenomeno in questione – avendo particolare riguardo alla sua dimensione politico-diplomatica – si veda il *focus* curato dalla rivista 'Limes' sul proprio sito web (<http://temi.repubblica.it/limes/tag/primavera-araba>).

³ Nello Yemen, le ostilità tra ribelli e forze lealiste hanno interessato soprattutto la capitale Sana'a e le zone limitrofe e si sono concluse all'inizio del 2012 – dopo mesi di scontri – con le dimissioni del Presidente Saleh (peraltro gravemente ferito in seguito ad un attentato) e la formazione di un'assemblea costituente. Per un approfondimento, v. T. THIEL, *Yemen's Arab Spring: From Youth Revolution to Fragile Political Transition*, in N. KITCHEN (a cura di), *After the Arab Spring: power shift in the Middle East?*, LSE IDEAS, 2012, 43 ss.

⁴ T. CHEN, *The International Law of Recognition*, Stevens & Sons, 1951, 399 ss.; E.H. RIEDEL, *Recognition of Insurgency*, in R. BERNHARDT (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV, Elsevier, 2000, 54 ss.

⁵ Sia l'oramai disciolto) Consiglio Nazionale di Transizione libico che la Coalizione Nazionale Siriana, infatti, hanno posto il riconoscimento della comunità internazionale tra i propri obiettivi prioritari (v., per il primo, la Dichiarazione di Bengasi del 5 marzo 2011, consultabile *on-line* alla pagina web www.ntclibya.org/english/founding-statement-of-the-interim-transitional-national-council; e, per il secondo, l'Accordo di Doha dell'11 novembre 2012, pubblicato sul sito web della Coalizione, www.etilaf.org/en/about/documents/doha.html).

⁶ V. la prassi riportata in S. TALMON, *Recognition of Governments in International Law: With Particular Reference to Governments in Exile*, Clarendon Press, 1998, 44 ss.

di Stati ha riconosciuto il partito insurrezionale come “il solo legittimo rappresentante del proprio popolo”, analogamente a quanto fatto dagli organi delle Nazioni Unite in relazione ai movimenti di liberazione nazionale.

Inoltre, gli insorti siriani e (soprattutto) quelli libici sono stati riconosciuti come unica autorità di governo del Paese *ben prima della definitiva presa del potere*. Tale circostanza palesa una chiara deviazione dalla cautela tradizionalmente adoperata dagli Stati in materia di riconoscimento dei governi rivoluzionari, e che trova la sua ragion d’essere nella regola consuetudinaria che vieta il riconoscimento prematuro degli insorti⁷. Questa linea di tendenza appare tanto più significativa laddove si consideri che essa appare seguita da Stati – quali, ad esempio, il Regno Unito – che avevano da tempo rinunciato a ricorrere al riconoscimento dei governi⁸.

Il presente lavoro si propone di approfondire questa prassi e di suggerirne un primo inquadramento giuridico. In particolare, esploreremo l’ipotesi che questo impiego anomalo del riconoscimento rappresenti una forma di reazione collettiva alla violazione del principio di autodeterminazione, volta a supportare il movimento insurrezionale, perché ritenuto il solo depositario delle legittime aspirazioni del proprio popolo, e a sanzionare, al contempo, il governo oppressore. Più precisamente, non essendosi in presenza di una lotta di liberazione contro una dominazione straniera o coloniale, ad essere in gioco sarebbe la dimensione *interna* del principio di autodeterminazione⁹. Se la nostra ipotesi di lavoro venisse suffragata, quindi, la prassi in esame confermerebbe la natura giuridica del principio in questione¹⁰, contribuendo altresì a definirne il contenuto.

Dopo alcune considerazioni introduttive sul riconoscimento, con particolare riferimento al riconoscimento degli insorti (par. 2), si procederà ad analizzare il contegno tenuto dagli Stati

⁷ V. *infra* note 192-194 ed il testo cui fanno capo.

⁸ Il ripudio della pratica del riconoscimento dei governi venne per la prima volta proclamato nel 1930 dal Ministro degli Esteri messicano, Genaro Estrada, secondo cui essa integrava un’illecita interferenza negli affari interni (per il testo della dichiarazione, v. *American Journal of International Law*, 1931, 203 ss.). La cd. dottrina ‘Estrada’ è stata poi seguita da numerosi altri Paesi (v., anche per ulteriori riferimenti, J. CRAWFORD, *Brownlie’s Principles of Public International Law*, Oxford University Press, 2012, 153 ss.).

⁹ Sulla dimensione interna del principio di autodeterminazione v., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, A. ROSAS, *Internal Self-Determination*, in C. TOMUSCHAT (a cura di), *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff, 1993, 225 ss.; A. CASSESE, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge University Press, 1995, 101 ss.; G. PALMISANO, *Nazioni Unite e autodeterminazione interna. Il principio alla luce degli strumenti rilevanti dell’ONU*, Giuffrè, 1997; M. BENCHIKH, *La confiscation du droit des peuples à l’autodétermination interne*, in AA.VV. *Droit du pouvoir, pouvoir du droit – Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruylant, 2008, 807 ss.; J. SUMMERS, *The Internal and External Aspects of Self-Determination Reconsidered*, in D. FRENCH (a cura di), *Statehood and Self-Determination: Reconciling Tradition and Modernity in International Law*, Cambridge University Press, 2013, 229 ss.

¹⁰ Deve osservarsi, a riguardo, che in dottrina non manca chi nega *tout court* rilevanza giuridica al versante interno del principio di autodeterminazione (V., ad esempio, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, 2013, 28).

nel corso delle guerre civili in Libia e Siria (par. 3). Come si è anticipato, a dispetto della notevole varietà delle formule utilizzate dagli Stati per qualificare gli insorti libici e siriani, è possibile individuare tre modalità di riconoscimento, vale a dire il riconoscimento degli insorti *a)* come interlocutore politico; *b)* come unico rappresentante legittimo del proprio popolo; e *c)* come governo *de jure*.

Nel par. 4, esamineremo la prima forma di riconoscimento, preoccupandoci di verificare se – nonostante la sua natura essenzialmente politica – sia comunque possibile attribuirle un limitato valore giuridico.

Nel par. 5, indagheremo il significato e le implicazioni giuridiche del riconoscimento dei partiti insurrezionali come unici rappresentanti legittimi del proprio popolo, evidenziando come – per questa via – si finisca per equipararli ai movimenti di liberazione nazionale, con l'importante differenza che a venire in rilievo non è tanto il versante esterno del principio di autodeterminazione, quanto piuttosto quello interno. Proveremo ad appurare, quindi, se ed entro quali limiti l'autodeterminazione interna dei popoli sia effettivamente garantita dal diritto internazionale, e quale contributo può fornire la prassi esaminata rispetto all'evoluzione del contenuto di questo principio.

Nel par. 6, infine, sarà esaminata l'ipotesi in cui, prima della definitiva *débaclé* del governo in carica, il partito insurrezionale è stato riconosciuto come governo *de jure* del Paese, approfondendo la questione relativa alla sua compatibilità con il principio di effettività che informa la materia del riconoscimento dei governi, e che costituisce, accanto al principio di non ingerenza negli affari interni, il fondamento del divieto di riconoscimento prematuro degli insorti.

Nel settimo ed ultimo paragrafo, tireremo le fila del discorso ed esporremo in forma sintetica i risultati della nostra indagine.

2. L'atto giuridico di riconoscimento (e di non-riconoscimento)

In termini generali, è possibile definire il riconoscimento come l'atto unilaterale attraverso il quale uno Stato esprime la propria opinione sull'esistenza di un fatto rilevante per il diritto internazionale e/o sulla sua qualificazione giuridica¹¹. La perdurante importanza di questo istituto si spiega agevolmente laddove si tenga a mente la natura fortemente decentrata dell'ordinamento internazionale, la quale investe anche la funzione di accertamento dei fatti

¹¹ Per una trattazione generale, precisa ed esaustiva, dell'istituto in esame, si veda la voce di U. VILLANI, *Riconoscimento (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XL, 632 ss. Cfr., inoltre, J.A. FROWEIN, *Recognition*, in R. WOLFRUM (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, consultabile online alla pagina web <http://opil.ouplaw.com/home/EPIL>.

giuridici. In assenza di un meccanismo istituzionalizzato che certifichi l'esistenza ed il modo d'essere dei fatti giuridici internazionali, l'ordinamento internazionale rimette questa funzione ai singoli Stati, i quali la esercitano attraverso lo strumento del riconoscimento¹².

La natura unilaterale (e, dunque, di parte) dell'atto di riconoscimento impedisce che esso produca un accertamento autoritativo ovvero che spieghi efficacia costitutiva del fatto riconosciuto, come ritenuto dalla dottrina più risalente¹³. Cionondimeno, il riconoscimento contribuisce a rimuovere lo stato di incertezza che può circondare un fatto giuridico in due modi. Da un lato, in base ad un consolidato principio consuetudinario, lo Stato che ha operato il riconoscimento non può mettere in discussione la situazione riconosciuta¹⁴. Lo Stato in questione, quindi, si comporterà coerentemente con quanto accertato, rispettando gli obblighi ed (eventualmente) esercitando le facoltà che l'ordinamento internazionale ricollega al suo verificarsi¹⁵. Dall'altro lato, l'accertamento di un fatto internazionale, specie se proveniente da un ampio numero di Stati, potrà essere preso in considerazione *quale elemento di prova* da chi (Stati, organizzazioni internazionali, tribunali internazionali) sia chiamato ad esprimersi sulla medesima questione controversa¹⁶.

Il fenomeno dell'organizzazione internazionale ha inciso in modo non marginale sull'istituto del riconoscimento. Successivamente alla prima guerra mondiale, infatti, sono diventati sempre più frequenti i casi di riconoscimento *collettivo* promananti da organizzazioni internazionali, *in primis* dagli organi della Società delle Nazioni e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite¹⁷. Nella prassi di quest'ultima, in particolare, hanno assunto notevole rilievo le procedure di accreditamento dei rappresentanti degli Stati in seno all'Assemblea Generale (ed al Consiglio di Sicurezza). In sede di verifica delle credenziali, infatti, gli organi delle Nazioni Unite si sono pronunciati su una serie di situazioni riguardanti la soggettività di diritto internazionale degli Stati membri, producendo in tal modo una sorta di accertamento

¹² Così H. KELSEN, *Recognition in International Law. Theoretical Observations*, in *American Journal of International Law*, 1941, 605 ss., 606-607. V., inoltre, anche per ulteriori riferimenti, VILLANI, *Riconoscimento*, cit., 637.

¹³ Per un'autorevole (benché oramai superata) esposizione di questa teoria, v. KELSEN, *Recognition*, cit., 608-609.

¹⁴ Cfr. *ex multis* CHEN, *The International Law*, cit., 441; Corte internazionale di giustizia, *Delimitazione della frontiera marittima nella regione del Golfo del Maine (Canada c. Stati Uniti)*, sentenza del 12 ottobre 1984, in *I.C.J. Reports*, 1984, 246 ss., par. 130; V. RODRÍGUEZ CEDEÑO, *Sixth report on unilateral acts of States*, UN Doc. A/CN.4/534, 20 maggio 2003, par. 19 ss., 102 ss.

¹⁵ Ciò non esclude, ovviamente, che tale comportamento possa risolversi in un illecito internazionale, laddove il riconoscimento effettuato non corrisponda alla realtà dei fatti.

¹⁶ V., in particolare, le considerazioni svolte dall'Arbitro unico Taft nel noto caso *Tinoco*: "The non-recognition by other nations of a government claiming to be a national personality, is usually appropriate evidence that it has not attained the independence and control entitling it by international law to be classed as such" (*Gran Bretagna c. Costa Rica*, 18 ottobre 1923, in *Reports of International Arbitral Awards*, Vol. 1, 369 ss., 381).

¹⁷ H. KELSEN, *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, London Institute of World Affairs, 1950, 79 ss.

collettivo sulla questione controversa¹⁸. Quando il riconoscimento proviene da un'organizzazione internazionale (specie se a carattere universale, come le Nazioni Unite), si caratterizza per una maggiore autorevolezza e credibilità, essendo minore il rischio di un suo impiego a fini meramente politici¹⁹. Esso esprime, difatti, il giudizio della Comunità internazionale (o di una sua parte consistente) su un fatto internazionalmente rilevante²⁰. Inoltre, nell'ipotesi in cui il riconoscimento sia contenuto in un atto di natura vincolante, gli Stati membri saranno tenuti a conformarvisi, pena la loro responsabilità nei confronti dell'organizzazione²¹.

Dal riconoscimento va tenuto distinto l'atto di non-riconoscimento, attraverso il quale uno Stato dichiara di disconoscere una determinata situazione, denunciandone la non conformità al diritto internazionale²². L'atto di non-riconoscimento, infatti, si differenzia in modo sostanziale dal suo (presunto) opposto, atteso che, diversamente da quest'ultimo, esso si configura come una vera e propria sanzione²³. Gli atti di riconoscimento e di non-riconoscimento, quindi, sono informati a principi del tutto diversi: di *effettività*, il primo, di *legalità*, il secondo. Di conseguenza, ai fini del non-riconoscimento, non assume alcuna rilevanza la circostanza che la situazione disconosciuta sia o meno realmente esistente, ma soltanto la sua legittimità ai sensi del diritto internazionale.

Anche il non-riconoscimento può avere natura individuale o collettiva²⁴. Nella prassi delle organizzazioni internazionali (e, soprattutto, delle Nazioni Unite), si è fatto ricorso al non-riconoscimento collettivo per reagire alla violazione di taluni valori ritenuti fondamentali dalla Comunità internazionale nel suo complesso, quali divieto dell'uso della forza²⁵ ed il

¹⁸ Su questa prassi, v. B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, CEDAM, 2012, 69 ss.; B. ROTH, *Governmental Illegitimacy in International Law*, Oxford University Press, 2000, 255 ss.

¹⁹ Tale rischio, comunque, non può considerarsi del tutto escluso, come evidenziato dalla vicenda relativa alla rappresentanza cinese in seno al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (sulla quale, v. CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., 65 ss.).

²⁰ G. ZICCARDI CAPALDO, *Le situazioni territoriali illegittime nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, 1977, 34 ss.

²¹ VILLANI, *Riconoscimento*, cit., 661.

²² *Ibidem.*, 658.

²³ ZICCARDI CAPALDO, *Le situazioni territoriali*, cit., 100 ss.

²⁴ H. LAUTERPACHT, *Recognition in International Law*, Cambridge University Press, 1947, 165 ss.

²⁵ Si veda, in proposito, la cd. Dottrina Stimson – così chiamata dal nome del Segretario di Stato statunitense che la formulò (*Secretary of State's note to the Chinese and Japanese Governments*, in G. HACKWORTH, *Digest of International Law*, United States Government Printing Office, 1940, vol. I, 334); nonché la successiva risoluzione dell'Assemblea della Società delle Nazioni dell'11 marzo 1932 (in *League of Nations Official Journal*, March 1932, Special Supplement No. 101, 87). Con riferimento alla prassi più recente, può considerarsi la risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 662 (1990), del 9 agosto 1990, con la quale venne disconosciuta l'annessione del Kuwait al territorio iracheno.

principio di autodeterminazione dei popoli²⁶. Successivamente, proprio a partire da questa prassi, la Commissione del diritto internazionale ha ritenuto di poter ricostruire un obbligo generale di disconoscere le situazioni create in seguito alla violazione di *qualsiasi* norma posta a tutela di valori fondamentali (o, per usare la formula impiegata dalla Commissione, alla “violazione grave di norme imperative”), codificandolo all’art. 41 co. 2 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati²⁷.

2.1. (segue) L’oggetto del riconoscimento. In particolare: il riconoscimento degli insorti

Il riconoscimento può avere l’oggetto più vario, potendo riguardare tanto una situazione obbiettiva (ad esempio, la delimitazione di una frontiera)²⁸, quanto – come avviene più di frequente – le vicende relative all’acquisto della soggettività di diritto internazionale. In questo secondo caso, peraltro, la circostanza che il riconoscimento si rivolga ad un (potenziale) protagonista della scena internazionale fa sì che gli Stati vi facciano ricorso *anche* a fini di legittimazione politica, manifestando la (sola) volontà di entrare in relazione con un determinato soggetto, senza trarne tuttavia alcuna conseguenza sul piano giuridico. Per questa ragione, si è soliti distinguere la dimensione giuridica dell’atto di riconoscimento da quella più propriamente politica²⁹.

Il riconoscimento degli insorti si pone, in un certo senso, al crocevia tra le ipotesi appena descritte, potendo svolgere ciascuna delle funzioni indicate. Nel diritto internazionale classico, infatti, attraverso quest’atto gli Stati si esprimevano sull’esistenza di un conflitto all’interno di uno Stato (e dunque su una situazione obbiettiva), prendendo altresì posizione sulla sua natura giuridica³⁰. Due apparivano, in particolare, le tipologie di riconoscimento. La prima – la più antica in materia di conflitti interni – è quella volta a riconoscere la sussistenza di uno “stato di belligeranza”. Ad essere oggetto di accertamento, in questo caso, era la circostanza che il partito ribelle controllava stabilmente una parte del territorio, e che dunque la contrapposizione tra insorti e forze governative aveva assunto in tutto e per tutto la fisionomia di un conflitto internazionale. Per effetto di tale dichiarazione, gli Stati si

²⁶ Corte internazionale di giustizia, *Conseguenze giuridiche per gli Stati della continua presenza del Sudafrica in Namibia malgrado la risoluzione 276(1970) del Consiglio di Sicurezza*, parere del 21 giugno 1971, in *I.C.J. Reports*, 1971, 16 ss., par. 126 ss.

²⁷ Si veda il commento del relatore speciale CRAWFORD all’art. 41 del Progetto, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II (Part Two), 114-115, par. 6-10.

²⁸ CRAWFORD, *Brownlie’s Principles*, cit., 143; FROWEIN, *Recognition*, cit., par. 25; VILLANI, *Riconoscimento*, cit., 632; R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Liguori, 1968, 578.

²⁹ Su questa distinzione, v. KELSEN, *Recognition*, cit., 605; TALMON, *Recognition of Governments*, cit. 23 ss.

³⁰ Cfr. P.K. MENON, *Some Aspects of the Law of Recognition – Part IV : Recognition of Belligerency and Insurgency*, in *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques*, 1990, 274 ss.

impegnavano a mantenere una posizione di neutralità rispetto alle parti belligeranti³¹. L'altra, impiegata a partire dalla seconda metà del XIX secolo dalla diplomazia statunitense e britannica, è quella del riconoscimento dello "stato di insurrezione"³². A differenza del riconoscimento di belligeranza, nel quale appaiono ben chiare sia la situazione accertata che le implicazioni giuridiche, il regime di questa forma di riconoscimento non è mai stato definito in modo soddisfacente³³. In linea di massima, esso sembrerebbe riguardare le ipotesi in cui, pur non essendo presenti i requisiti per affermare l'esistenza di uno stato di belligeranza (ed in particolare il controllo continuativo di una parte del territorio), i moti rivoluzionari avrebbero raggiunto un'estensione ed un'intensità tali da non poter più essere qualificati come tumulti occasionali³⁴. Sul piano delle conseguenze, il riconoscimento dello stato di insurrezione sembrerebbe comportare – ma anche su questo punto la prassi è tutt'altro che univoca – la rinuncia a far valere la responsabilità internazionale dello Stato per gli illeciti commessi dagli insorti³⁵ e l'impossibilità di trattare questi ultimi come criminali comuni o, in caso di operazioni marittime, come pirati³⁶.

Se nel diritto internazionale classico l'insurrezione veniva in rilievo come situazione obiettiva, la prassi moderna e contemporanea appare focalizzarsi sullo *status* degli insorti. Occorre osservare che, in questa seconda accezione, il riconoscimento dev'essere accompagnato da una "formula definitoria" che specifichi *in che qualità* il partito insurrezionale è stato riconosciuto³⁷. Pur presentando numerose varianti, la prassi seguita sino ad oggi consente di distinguere tre formule, vale a dire il riconoscimento degli insorti *a)* come

³¹ In questo senso, v. l'art. 7 della risoluzione adottata a Neuchâtel nel 1900 dall'*Institut de droit international* sul tema "Droits et devoirs des Puissances étrangères, au cas de mouvement insurrectionnel, envers les gouvernements établis et reconnus qui sont aux prises avec l'insurrection" (la risoluzione è consultabile *on-line* sul sito dell'*Institut* (www.idi-il.org)). Secondo la dottrina dominante, veniva comunque fatta salva la possibilità del governo cd. legittimo di invocare un intervento militare esterno per sconfiggere i rivoltosi (cfr. *ex plurimis* G. SCELLE, *La guerre civile espagnole et le droit des gens*, in *Revue générale de droit international public*, 1938, 265 ss.). E' bene precisare che il riconoscimento dello stato di belligeranza poteva provenire anche dallo stesso governo in carica, determinando l'applicazione al conflitto in corso delle norme sui conflitti armati internazionali (V. GRADO, *Guerre civili e terzi Stati*, CEDAM, 1998, 14 ss.).

³² Su questa prassi, v. LAUTERPACHT, *Recognition*, *cit.*, 270 ss.

³³ VILLANI, *Riconoscimento*, *cit.*, 651 ss.

³⁴ GRADO, *Guerre civili*, *cit.*, 18.

³⁵ ROTH, *Governmental Illegitimacy*, *cit.*, 175.

³⁶ LAUTERPACHT, *Recognition*, *cit.*, 270. Riconoscendo l'esistenza di uno stato di insurrezione, inoltre, gli Stati si esprimono sull'applicabilità del regime previsto dal Secondo protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (sulla questione v. P. BENVENUTI, *Movimenti insurrezionali e Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra del 1949*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1981, 513 ss.).

³⁷ TALMON, *Recognition of Governments*, *cit.*, 23 ss., il quale riporta un brano tratto dalla corrispondenza tra Roosevelt e Churchill nel quale quest'ultimo, pronunciandosi sulla questione del riconoscimento del Comitato Francese di Liberazione Nazionale, ebbe a dire "One can recognize a man as an Emperor or as a Grocer. Recognition is meaningless without a defining formula".

governo *de facto* di una parte del territorio; *b*) come governo *de jure*; *c*) come unico legittimo rappresentante del proprio popolo.

Le prime due formule qualificano gli insorti in base al controllo esercitato sul territorio, attestando il successo (parziale o totale) della rivoluzione e traendone le dovute conseguenze giuridiche. Il riconoscimento come “governo *de facto*”, in particolare, implica l’accertamento che il partito insurrezionale controlla stabilmente una data porzione del territorio nazionale, con la conseguenza che i suoi atti legislativi, amministrativi e giudiziari riceveranno lo stesso trattamento di quelli promananti dal governo *de jure*, pur rimanendo esclusa l’equiparazione tra le due entità ad ogni altro effetto (*in primis*, ai fini dell’attribuzione delle immunità giurisdizionali)³⁸. Attraverso il riconoscimento come “governo *de jure*”, invece, gli Stati registrano la vittoria definitiva del fronte rivoluzionario, individuando nel partito insurrezionale l’unica autorità di governo del Paese³⁹.

Il riconoscimento del partito insurrezionale come “unico legittimo rappresentante del proprio popolo” svolge, infine, una funzione del tutto diversa, inserendosi nello specifico contesto delle lotte per la decolonizzazione o, comunque, per la liberazione da una dominazione straniera. Attraverso l’impiego di questa formula, difatti, i membri della Comunità internazionale istituiscono un nesso tra l’insurrezione in atto e l’emancipazione del popolo in rivolta, sancendo l’applicabilità al caso di specie del regime internazionale di tutela del principio di autodeterminazione⁴⁰.

Come si è accennato in sede introduttiva, nel corso della Primavera Araba, gli Stati, pur riproponendo alcune delle formule appena analizzate, ne hanno fatto un uso ampiamente innovativo. Prima di esaminare questa prassi e al fine di apprezzarne meglio il significato, tuttavia, è forse opportuno soffermarci brevemente sul *contesto* in cui è stato operato il riconoscimento e sui suoi *destinatari*.

3. La prassi seguita nel corso della Primavera Araba. Contesto e destinatari del riconoscimento: a) la guerra civile in Libia e il Consiglio Nazionale di Transizione

La guerra civile libica si è protratta per un periodo di circa otto mesi, dalla metà di febbraio 2011 alla fine di ottobre dello stesso anno, ed è stata caratterizzata dall’alternarsi delle fortune delle forze lealiste e di quelle ribelli. Per comodità di esposizione, e senza la pretesa di

³⁸ LAUTERPACHT, *Recognition, cit.*, 279 ss.

³⁹ V. *infra* par. 6.

⁴⁰ V. *infra* par. 5.

proporre una ricostruzione esaustiva, è possibile suddividere il conflitto in quattro fasi, di durata non omogenea.

Prima fase (15 febbraio – 5 marzo). La presa di Bengasi e la nascita del Consiglio Nazionale di Transizione. La data di inizio della crisi può essere individuata nel 15 febbraio 2011, giorno in cui si tiene nella città di Bengasi una manifestazione contro l'arresto di Fathi Terbil, attivista per i diritti umani nonché avvocato di numerosi prigionieri politici libici⁴¹. La protesta, infatti, si prolunga per diversi giorni e conosce una rapida *escalation* di violenza, propagandosi nelle città vicine⁴². Nonostante la brutalità impiegata nel tentativo di reprimere le proteste, le forze governative si rivelano in breve tempo incapaci di contrastarle in modo efficace⁴³. Il movimento ribelle si rinforza di giorno in giorno, anche grazie alle defezioni di numerosi poliziotti e militari che decidono di unirsi alla causa rivoluzionaria, ed avanza nel Paese, dando vita a nuovi focolai di rivolta⁴⁴. Verso la fine di febbraio, i ribelli controllano una parte significativa del territorio libico, che include le città di Bengasi e Misrata ed i porti strategici di Ra's Lanuf e Brega⁴⁵. Il 27 febbraio viene istituito, nella città di Bengasi, il Consiglio Nazionale di Transizione, allo scopo di coordinare la rivolta e di rappresentare il movimento insurrezionale nelle sue relazioni esterne⁴⁶.

Seconda fase (6 marzo – 16 marzo). La controffensiva di Gheddafi. A partire dal 6 marzo, il Colonnello Gheddafi scatena la controffensiva delle forze governative, riconquistando progressivamente le città prese dai ribelli, che sono costretti a ritirarsi nella roccaforte di Bengasi⁴⁷. In questa fase del conflitto appare decisivo il massiccio impiego, da parte dell'esercito lealista, dell'artiglieria pesante ed in particolare dell'aviazione militare⁴⁸.

Terza fase (17 marzo – 28 agosto). L'intervento delle Nazioni Unite e la nuova avanzata dei ribelli. Nel dichiarato intento di proteggere la popolazione dalle brutalità del conflitto in corso, il 17 marzo il Consiglio di Sicurezza adotta la risoluzione n. 1973 (2011)⁴⁹, con la

⁴¹ W. EDWARDS, *Violent protests rock Libyan city of Benghazi*, in www.france24.com, 16 febbraio 2011.

⁴² *Libyan police stations torched*, in www.aljazeera.com, 16 febbraio 2011.

⁴³ I. BLACK, O. BOWCOTT, *Libya protests: massacres reported as Gaddafi imposes news blackout*, in www.guardian.co.uk, 16 febbraio 2011.

⁴⁴ C. LOWE, M.-L. GUMUCHIAN, *Libya unrest spreads to Tripoli as Benghazi erupts*, in <http://uk.reuters.com>, 20 febbraio 2011.

⁴⁵ *Gaddafi defiant as state teeters*, in www.aljazeera.com, 23 febbraio 2011.

⁴⁶ *Anti-Gaddafi figures say form national council*, in www.reuters.com, 27 febbraio 2011.

⁴⁷ *Gaddafi forces encroaching on Benghazi*, in www.aljazeera.com, 19 marzo 2011.

⁴⁸ K. FAHIM, D.D. KIRKPATRICK, *Loyalists Batter Libyan Rebels Near Strategic Oil Town*, in www.nytimes.com, 9 marzo 2011.

⁴⁹ Tale risoluzione era stata preceduta dalla n. 1970 (2011) del 26 febbraio 2011, con la quale venivano condannati la violenza e l'uso della forza contro la popolazione civile e si adottavano una serie di misure ai sensi dell'art. 41 della Carta, vale a dire *a*) l'istituzione di un embargo di armi nei confronti della Libia; *b*) l'irrogazione di una serie di sanzioni individuali nei confronti di esponenti del governo libico; *c*) il deferimento della situazione libica al Procuratore della Corte Penale Internazionale.

quale istituisce una *no-fly zone* sul territorio della Libia ed autorizza gli Stati membri a prendere tutte le misure necessarie (ivi compreso l'impiego della forza armata) per garantirne il rispetto e proteggere la popolazione civile⁵⁰. In attuazione della risoluzione, Francia, Regno Unito, Canada e Stati Uniti (questi ultimi a capo di una coalizione che comprende anche l'Italia) inviano la propria aviazione nello spazio aereo libico⁵¹. Da subito, l'intervento dei Paesi occidentali (a partire dal 31 marzo sotto il comando unificato NATO⁵²) appare diretto a colpire esclusivamente l'esercito di Gheddafi, oggetto di ripetuti attacchi difficilmente riconducibili alle finalità umanitarie perseguite dall'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza⁵³. L'indebolimento delle forze lealiste muta nuovamente gli equilibri della guerra civile, che in questa fase vede i ribelli conquistare nuovamente territorio, pur non mancando battute d'arresto e (temporanee) sconfitte⁵⁴. Nella metà di agosto, circa sei mesi dopo l'inizio della guerra civile, i ribelli iniziano l'assedio della capitale Tripoli, conclusosi vittoriosamente il 28 agosto con la presa dell'ultimo avamposto lealista nel sobborgo di Salaheddin⁵⁵.

Quarta fase (29 agosto – 20 ottobre). La fine della guerra civile. In seguito alla presa della capitale, l'esito della guerra civile appare oramai scontato. I ribelli esercitano il controllo sulla maggior parte del territorio libico, mentre il Colonnello Gheddafi e quel che rimane delle forze lealiste sono trincerati nella città di Sirte. Quest'ultima cade nelle mani degli insorti il 20 ottobre, e Gheddafi viene catturato ed ucciso⁵⁶. Il 23 ottobre il Consiglio Nazionale di Transizione proclama l'avvenuta liberazione della Libia e la fine della guerra civile⁵⁷.

3.1. (segue) b) la guerra civile in Siria e la Coalizione Nazionale Siriana

La guerra civile tuttora in corso in Siria si differenzia dal conflitto libico sotto molteplici profili. Anzitutto, diversamente da quanto accaduto con Gheddafi, il governo siriano ha sino ad oggi goduto del supporto di un membro permanente del Consiglio di Sicurezza, la Russia.

⁵⁰ Sulla legittimità dell'autorizzazione all'uso della forza contenuto nella risoluzione n. 1973, e sui suoi rapporti con la cd. dottrina della "responsabilità di proteggere", si vedano le differenti letture di P. PICONE, *Considerazioni sulla natura della risoluzione del Consiglio di sicurezza a favore di un intervento 'umanitario' in Libia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, 213 ss.; U. VILLANI, *Aspetti problematici dell'intervento militare nella crisi libica*, *ibidem*, 369 ss.; C. FOCARELLI, *La crisi libica: un punto di svolta nella dottrina della responsabilità di proteggere?*, *ibidem*, 373 ss..

⁵¹ *Libya: US, UK and France attack Gaddafi forces*, in www.bbc.co.uk, 20 marzo 2011; *Gunfire, explosions heard in Tripoli*, in <http://edition.cnn.com>, 20 marzo 2011.

⁵² La decisione di accentrare le direzioni delle operazioni in capo alla NATO era stata presa il 24 marzo (R. BURNS, E. WERNER, *NATO Agrees To Take Over Command Of Libya No-Fly Zone, U.S. Likely To Remain In Charge Of Brunt Of Combat*, in www.huffingtonpost.com, 24 marzo 2011).

⁵³ VILLANI, *Aspetti problematici*, cit., 372.

⁵⁴ R. CALDER, *The Accordion War: Libya's Ever-Moving Front*, in www.theatlantic.com, 5 aprile 2011.

⁵⁵ *Rebels claim capture of last army base in Tripoli*, in www.thenews.com.pk, 28 agosto 2011.

⁵⁶ *Libya's Moammar Gadhafi killed in hometown battle*, in www.nbcnews.com, 20 ottobre 2011.

⁵⁷ *NTC declares 'Liberation of Libya'*, in www.aljazeera.com, 23 ottobre 2011.

Il sostegno di quest'ultima ad Assad si è tradotto in una duplice linea di condotta: da un lato, la Russia ha impedito, esercitando il diritto di veto, l'adozione di sanzioni nei confronti della Siria⁵⁸; dall'altro, ha fornito armi e tecnologia militare al governo di Damasco⁵⁹. Come “effetto collaterale”, inoltre, l'aperto schieramento del governo russo al fianco di Assad ha fatto sì che le potenze occidentali, pur mostrandosi sensibili alle ragioni dell'insurrezione, abbiano esercitato notevole cautela sul *se* e sul *come* prestare assistenza ai ribelli⁶⁰.

Un ulteriore elemento di differenziazione va individuato nell'intervento di alcuni attori non-statali a sostegno delle forze lealiste. Facciamo riferimento, in particolare, al Fronte Popolare per la Liberazione della Palestina⁶¹ e (soprattutto) al partito Hezbollah, i cui militanti stanno partecipando attivamente alle ostilità⁶².

Infine, deve porsi l'attenzione sulla frammentarietà del movimento insurrezionale. Mentre la capacità del Consiglio Nazionale di Transizione di rappresentare i ribelli libici non è mai stata seriamente messa in discussione, infatti, l'identificazione di un'organizzazione portavoce di *tutto* il fronte insurrezionale si sta rivelando ben più tormentata. E' interessante notare che il Consiglio Nazionale Siriano, costituitosi ad Istanbul il 23 agosto 2011 proprio con questo obiettivo⁶³, ha deciso di confluire nella più comprensiva Coalizione Nazionale Siriana, istituita a Doha (Qatar) l'11 novembre 2012⁶⁴. Anche la rappresentatività della Coalizione, tuttavia, risulta controversa, atteso che tale organizzazione non appare appoggiata da alcuni gruppi islamisti⁶⁵ e dalle fazioni curde⁶⁶.

In definitiva, dunque, la crisi siriana appare caratterizzata *a)* dall'inattività del Consiglio di Sicurezza; *b)* da un cospicuo appoggio esterno (anche ad opera di attori non-statali) in favore

⁵⁸ M. NICHOLS, *Russia, China Veto Syria Resolution From UN Security Council*, in www.huffingtonpost.com, 19 luglio 2012. Tra i membri permanenti, anche la delegazione cinese ha posto il veto, dichiarandosi contraria a qualsiasi forma di intervento esterno nella crisi siriana (*China backs “transition” in Syria, opposes intervention*, in www.reuters.com, 5 settembre 2012).

⁵⁹ Tale assistenza è stata denunciata da diverse ONG a difesa dei diritti umani, tra cui Amnesty International (*Syria: Reports of helicopter shipments underscore need for arms embargo*, in www.amnesty.org, 19 giugno 2012) e Human Rights Watch (*Russia Repeats Western Mistakes in Arab Spring*, in www.hrw.com, 23 gennaio 2012).

⁶⁰ J. BORGER, *Russian military presence in Syria poses challenge to US-led intervention*, in www.guardian.co.uk, 23 dicembre 2012.

⁶¹ L'appoggio prestato al governo di Assad, comunque, ha provocato un forte malcontento all'interno del Fronte (v. M. SULIMAN, *PFLP on Defense in Gaza Over Ties to Assad*, www.al-monitor.com, 27 dicembre 2012).

⁶² La dirigenza di Hezbollah, tuttavia, nega di aver autorizzato il coinvolgimento dei propri militanti nel conflitto siriano (v. *Hezbollah condemned for ‘attack on Syrian villages’*, in www.bbc.co.uk, 18 febbraio 2013).

⁶³ *Syrian activists form a ‘national council’*, in <http://edition.cnn.com>, 24 agosto 2011.

⁶⁴ *Syrian opposition groups sign coalition deal*, in www.aljazeera.com, 11 novembre 2012.

⁶⁵ *Two largest Islamic groups reject Syria opposition bloc*, in <http://english.ruvr.ru>, 19 novembre 2012.

⁶⁶ *Syria Kurdish leader rejects new coalition*, in <http://gulfnnews.com>, 21 novembre 2012. Per una sintetica, ma efficace, descrizione delle varie “anime” della rivoluzione siriana, v. *Guide to the Syrian opposition*, in www.bbc.co.uk, 12 luglio 2013.

del governo in carica; c) di converso, da un blando intervento internazionale a sostegno degli insorti; d) dall'incapacità di questi ultimi di esprimere una *leadership* realmente unitaria.

Il convergere di questi elementi pone il governo di Assad in un'indiscutibile posizione di forza rispetto ai ribelli. Ciò spiega perché la guerra civile siriana, pur essendo esplosa a pochi mesi di distanza da quella libica (giugno 2011)⁶⁷, si è sviluppata molto più lentamente. Appare significativa, a riguardo, la circostanza che Damasco ed Aleppo, le principali città della Siria, sono rimaste essenzialmente estranee al conflitto per più di un anno, vale a dire fino al mese di luglio del 2012⁶⁸. D'altra parte, il movimento insurrezionale stenta a controllare stabilmente anche soltanto una porzione del territorio siriano e sembra accusare i colpi della controffensiva sferrata congiuntamente da governo ed Hezbollah a partire dal mese di aprile 2013, che ha portato alla presa di al-Qusayr all'inizio di giugno⁶⁹. Questo squilibrio di forze, tuttavia, potrebbe essere controbilanciato nel breve periodo in ragione delle recentissime aperture manifestate da Stati Uniti ed Unione Europea in ordine alla possibilità di armare i ribelli⁷⁰.

3.2. Le formule di riconoscimento adottate nei confronti degli insorti libici e siriani

Alla luce delle considerazioni che precedono, appare possibile identificare le organizzazioni che, nel corso delle insurrezioni in Libia e Siria, si sono affermate (o stanno provando ad affermarsi) come enti rappresentativi dell'opposizione al governo in carica. In Libia, come si è visto, questa aspirazione è stata espressa da un unico soggetto, il Consiglio Nazionale di Transizione; in Siria, invece, si è assistito, in un primo momento (agosto 2011), alla nascita del Consiglio Nazionale Siriano e, successivamente (novembre 2012), alla sua incorporazione nella Coalizione Nazionale Siriana. Benché la prassi più rilevante riguardi il Consiglio Nazionale di Transizione e la Coalizione Nazionale Siriana, anche il Consiglio Nazionale Siriano è stato destinatario – prima di confluire nella Coalizione – di una qualche forma di riconoscimento.

⁶⁷ Benché le manifestazioni di massa contro il governo di Assad abbiano avuto inizio nel mese di marzo, infatti, il conflitto ha assunto i caratteri di una guerra civile solo in un momento successivo, con l'avvio di una vera e propria resistenza armata (in particolare nella regione di Idlib), il passaggio di numerosi militari tra le fila dell'opposizione e la nascita dell'Esercito Siriano Libero (J. HOLLIDAY, *The Struggle for Syria in 2011*, Institute for the study of war, 2011, 21 ss.).

⁶⁸ *Life in Syria's Capital Remains Barely Touched by Rebellion*, in www.nytimes.com, 5 settembre 2011.

⁶⁹ *Syrian army retakes key town of Qusair from rebels*, in www.bbc.co.uk, 5 giugno 2013.

⁷⁰ *Siria, da Ue stop a embargo armi, Francia e GB potranno aiutare ribelli*, in <http://it.reuters.com>, 28 maggio 2013; B. KIELAR, J. YELLIN, T. COHEN, *Obama to move forward with plan to arm Syrian rebels*, in <http://edition.cnn.com>, 24 luglio 2013.

Le dichiarazioni rese da Stati (ed organizzazioni internazionali) durante la Primavera Araba si caratterizzano per una notevole varietà nelle formule impiegate⁷¹. Ad un'analisi più attenta, comunque, tale varietà si rivela soltanto apparente, essendo possibile ricondurre i diversi atti di riconoscimento all'interno di tre categorie⁷², graduabili secondo una scala di intensità crescente⁷³. Segnatamente, i gruppi insurrezionali in questione sono stati riconosciuti *a)* come (unico) interlocutore politico; *b)* come l'unico legittimo rappresentante del proprio popolo; *c)* come governo *de jure*.

La forma di riconoscimento più tenue è quella volta ad individuare, nel partito insurrezionale, *un* (legittimo) interlocutore politico oppure l'*unico* (legittimo) interlocutore politico. La prima formula è stata impiegata dal Consiglio europeo il quale, in una dichiarazione dell'11 marzo 2011, ha così definito il Consiglio Nazionale di Transizione libico⁷⁴. In seguito alla presa di posizione dell'Unione, altri Stati europei hanno manifestato il medesimo orientamento⁷⁵. La seconda – nella quale l'espressione “interlocutore politico” è preceduta dall'articolo determinativo ed (eventualmente) dall'uso di aggettivi quale “unico”, “solo” e così via – è stata adottata, sempre con riferimento agli insorti libici, da Stati Uniti, Australia, Malta, Lituania, e Giappone, in una serie di dichiarazioni rese nei mesi di giugno e luglio 2011. La qualifica di “unico interlocutore politico” è stata inoltre accordata al Consiglio Nazionale Siriano dal Ministro degli Esteri francese, Alain Juppé, in una dichiarazione del 23 novembre 2011⁷⁶. Sebbene gli analisti politici tendano a dare un certo peso alla decisione di ricorrere all'una piuttosto che all'altra formula⁷⁷, esse non presentano differenze di rilievo per il diritto

⁷¹ Su questa prassi, v. i recenti lavori di S. TALMON, *Recognition of the Libyan National Transitional Council*, in *American Society of International Law Insights* (www.asil.org), 2011 e *Recognition of Opposition Groups as the Legitimate Representative of a People*, in *Chinese Journal of International Law*, 2013, 219 ss. Si segnala, inoltre, la preziosa (e ben documentata) rassegna pubblicata sulla versione in lingua inglese del sito web *Wikipedia* (en.wikipedia.org) alle voci ‘International recognition of the National Transitional Council’, ‘International recognition of the Syrian National Council’ e ‘National Coalition for Syrian Revolutionary and Opposition Forces’. A tali rassegne si rinvia – ove non diversamente specificato – per l'indicazione delle fonti delle dichiarazioni ufficiali degli Stati.

⁷² Per quanto riguarda il peculiare riconoscimento del Consiglio Nazionale di Transizione ad opera del Governo italiano, tuttavia, v. *infra* note 109-111 ed il testo cui fanno capo.

⁷³ Vi è chi ha parlato, a questo proposito, di “carriera” (*career ladder*) del riconoscimento (TALMON, *Recognition of Opposition Groups*, cit., 228).

⁷⁴ *Dichiarazione del Consiglio europeo straordinario dell'11 marzo 2011*, EUCO 7/1/11 REV 1, Bruxelles, 20 aprile 2011, par. 8 (reperibile *on-line* alla pagina web www.consilium.europa.eu).

⁷⁵ V., ad esempio, le dichiarazioni di Spagna e Romania, entrambe dell'aprile 2011. Al di fuori del contesto europeo, formule analoghe sono state impiegate dalla Repubblica di Capo Verde e dalla Colombia in due comunicati datati, rispettivamente, 23 giugno e 22 agosto 2011.

⁷⁶ Una formula intermedia è stata invece impiegata dalla Spagna, la quale ha riconosciuto il Consiglio Nazionale Siriano come “principale interlocutore politico” (*Spain Considers the Syrian National Council the Representative for Dialogue with the Syrian People*, comunicato stampa del 24 novembre 2011, reperibile sul sito web del Consiglio Nazionale Siriano (www.syriancouncil.org)).

⁷⁷ D. KENNER, *Clinton edges toward recognition of Libyan rebels*, in *Foreign Policy Magazine* (<http://thecable.foreignpolicy.com>), 9 giugno 2011.

internazionale, esprimendo in entrambi i casi la sola volontà di instaurare un dialogo politico con gli insorti (eventualmente in via esclusiva), senza assumere alcuna determinazione in ordine alla loro qualificazione giuridica.

Appaiono riconducibili a questa categoria anche altre formule, volte a rafforzare politicamente il partito insurrezionale, attraverso il suo riconoscimento come “legittimo organismo politico”⁷⁸, “opposizione legittima”⁷⁹, “(unico) o (principale) partner nel dialogo sul futuro del Paese”⁸⁰, “unico interlocutore nelle relazioni bilaterali”⁸¹, “legittimo interlocutore della Comunità internazionale”⁸², “unico partner per le comunicazioni politiche”⁸³. Lo stesso può dirsi, infine, per una serie di atti di riconoscimento che, pur evocando formule giuridicamente più pregnanti, si limitano a svolgere una funzione di legittimazione politica. Facciamo riferimento, in particolare, ai casi in cui il partito insurrezionale è stato riconosciuto come “*un* rappresentante legittimo” del proprio popolo – una formula utilizzata tanto in relazione al Consiglio Nazionale di Transizione⁸⁴ quanto in riferimento al Consiglio⁸⁵ ed alla Coalizione Nazionale Siriana⁸⁶. L’impiego dell’articolo indeterminativo, in questi casi, è tutt’altro che casuale. In questo modo, infatti, lo Stato che opera il riconoscimento – pur volendo esprimere supporto al partito insurrezionale – lascia intendere che, a suo vedere, esso

⁷⁸ Questi sono i termini impiegati dalla diplomazia norvegese per riconoscere il Consiglio Nazionale di Transizione (24 giugno 2011).

⁷⁹ In questo senso si sono espressi Senegal (20 maggio 2011) e Botswana (12 agosto 2011) in relazione al partito insurrezionale libico.

⁸⁰ Questa formula è stata impiegata da Svizzera (12 luglio 2011), Russia (24 maggio 2011) e Cina (23 giugno 2011) per descrivere il Consiglio Nazionale di Transizione. Analoga formula è stata adoperata dalla Turchia in relazione al Consiglio Nazionale Siriano (3 dicembre 2011).

⁸¹ In questo senso, si è espresso il Ministro degli Esteri italiano, Franco Frattini, in una nota del 4 aprile 2011 sulla situazione libica (*Focus-Libya: Frattini, the NTC is Italy's only interlocutor*, reperibile sul sito web del Ministero degli Esteri (www.esteri.it). Secondo un autore (TALMON, *Recognition of the Libyan National Transitional Council*, cit.), tale riconoscimento andrebbe inquadrato tra le ipotesi di riconoscimento come governo *de jure*. Questa opinione non appare tuttavia persuasiva. La dichiarazione del Ministro Frattini (in particolare l’uso dell’espressione “unico interlocutore”), in effetti, non pare dicostarsi in modo significativo dalle ipotesi di riconoscimento politico. Questa conclusione trova conferma nel fatto che, a distanza di due mesi, l’Italia ha optato per una diversa e più pregnante forma di riconoscimento (v. *infra* note 109-111 ed il testo cui fanno capo).

⁸² Tale forma di riconoscimento venne accordata ai ribelli libici dal Governo polacco in una dichiarazione dell’11 maggio 2011. Più precisamente, il Ministro degli Esteri, Radoslaw Sikorski, riconobbe il Consiglio Nazionale come “il legittimo interlocutore della Comunità internazionale ed *un* rappresentante delle aspirazioni democratiche del popolo libico” (12 maggio 2011, corsivo aggiunto). Sul significato dell’utilizzo dell’articolo indeterminativo nelle formule di riconoscimento, v. *infra* note 84-87 ed il testo cui fanno capo.

⁸³ Così si esprime il Governo estone sul Consiglio Nazionale di Transizione, v. *Estonia Wants End to Violence in Libya and Syria*, comunicato stampa del 18 luglio 2011, reperibile sul sito web del Ministero degli Esteri estone (www.vm.ee).

⁸⁴ Cfr. la posizione assunta da Montenegro (21 luglio 2011) e Finlandia (10 agosto 2011).

⁸⁵ Si vedano in particolare gli atti di riconoscimento provenienti da Stati Uniti (6 dicembre 2011), Regno Unito (*Foreign Secretary meets Syrian opposition*, comunicato stampa del 21 novembre 2011, reperibile sul sito web del Governo britannico (www.gov.uk) ed Unione Europea (*Conclusioni del Consiglio dell’Unione Europea sulla Siria*, Bruxelles, 27 febbraio 2012, par. 5, reperibile *on-line* alla pagina web www.eu-un.europa.eu).

⁸⁶ In questo senso si sono espresse Italia (19 novembre 2012) e Croazia (27 novembre 2012).

non rappresenta *in via esclusiva* il proprio popolo, essendovi altre entità (tra le quali può rientrare lo stesso governo in carica) parimenti in grado di esprimerne le legittime aspirazioni⁸⁷.

L'esistenza di un nesso di rappresentanza *esclusiva* tra popolo e gruppo insurrezionale viene invece accertata nelle ipotesi in cui – e veniamo qui alla *seconda* categoria – gli insorti libici e siriani sono stati riconosciuti come i (soli) legittimi rappresentanti del proprio popolo. Durante la Primavera Araba, questa formula è stata adoperata per la prima volta dal Governo francese, nel riferirsi al Consiglio Nazionale di Transizione libico, in una dichiarazione del 10 marzo 2011⁸⁸. Nonostante le critiche che accompagnarono questa esternazione – considerata da alcuni Paesi come una scelta avventata⁸⁹ – la posizione della Francia è stata successivamente seguita da Qatar (28 marzo), Kuwait (22 aprile), Senegal (28 maggio), Regno Unito (4 giugno), Germania (13 giugno), Austria (18 giugno), Repubblica Ceca (30 giugno), Turchia (2 luglio), Albania (18 luglio), Tunisia (20 agosto), Marocco (22 agosto), Bahrain (23 agosto), Nigeria (23 agosto), Iraq (23 agosto), Burkina Faso (24 agosto), Bosnia Erzegovina (25 agosto), Costa d'Avorio (25 agosto), Serbia (25 agosto), Cipro (26 agosto), Filippine (30 agosto) e São Tomé e Príncipe (1 settembre).

Tale forma di riconoscimento è stata accordata anche alla Coalizione Nazionale Siriana. A fare da “apripista”, in questo caso, sono stati i Paesi membri del Consiglio di Cooperazione del Golfo i quali, in un comunicato reso il giorno successivo alla costituzione della Coalizione, l'hanno riconosciuta come “il legittimo rappresentante del fraterno popolo siriano”⁹⁰. Nel giro di poco più di un mese, analoghe prese di posizione sono state manifestate da Francia, Turchia, Regno Unito, Spagna, Danimarca e Norvegia. La quarta riunione del cd. “Gruppo degli Amici della Siria”, tenutasi a Marrakesh il 12 dicembre 2012, ha impresso un'ulteriore accelerazione al processo di riconoscimento della Coalizione come unico

⁸⁷ V., ad esempio, il comunicato stampa rilasciato dal Ministro degli Esteri britannico il 24 febbraio 2012 (*Foreign Secretary: “we have to intensify the pressure” on Syria*, reperibile sul sito web del Governo (www.gov.uk)), dove si spiega che il Consiglio Nazionale Siriano è stato riconosciuto come *un* legittimo rappresentante del popolo in quanto “there are other representatives as well as the SNC”. Su questo punto, si vedano le osservazioni di TALMON, *Recognition of Opposition Groups*, cit., 227-228, il quale accomuna questa formula all'ipotesi in cui viene adoperato il plurale “legittimi rappresentanti” non preceduto da articolo determinativo, come nel caso del riconoscimento della Coalizione Nazionale Siriana ad opera del Gruppo dei Paesi Nordici e Baltici (Danimarca, Estonia, Finlandia, Islanda, Lettonia, Lituania, Norvegia e Svezia), v. *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, Baltic and Nordic countries recognise National Coalition for Syrian Revolutionary and Opposition Forces*, comunicato stampa del 13 dicembre 2012, reperibile sul sito web del Ministero degli Esteri lettone (www.am.gov.lv).

⁸⁸ La dichiarazione è consultabile *on-line* sul sito web dell'ambasciata francese a Washington (www.ambafrance-us.org).

⁸⁹ *Libya: France recognises rebels as government*, in www.bbc.co.uk, 10 marzo 2011 (dove sono riportate le osservazioni critiche di Italia e Spagna, nonché dell'Alto rappresentante dell'Unione Europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Catherine Ashton).

⁹⁰ *GCC recognizes new Syrian opposition bloc*, in www.sunni-news.net, 13 novembre 2012.

legittimo rappresentante del popolo siriano. Nelle conclusioni redatte dal Presidente dei lavori, cui hanno partecipato i delegati di 114 Paesi, la Coalizione Nazionale è stata infatti riconosciuta in tale qualità⁹¹. Sebbene il documento in questione non sia stato sottoscritto dagli Stati che hanno preso parte alla riunione e, anzi, alcune delegazioni se ne siano parzialmente dissociate⁹², la sua adozione ha indotto Australia⁹³, Ungheria⁹⁴ e Slovenia⁹⁵ ad accordare alla Coalizione la stessa forma di riconoscimento.

Appare possibile ascrivere a questa seconda categoria altre formule che, al di là delle differenze nella scelta dei termini impiegati, sono comunque dirette ad istituire un nesso di rappresentanza esclusiva tra popolo e gruppo insurrezionale. A venire in rilievo sono, anzitutto, i casi in cui gli Stati hanno operato variazioni minime sulla formula *standard*, inserendo l'aggettivo "legale" (*legal, lawful*) in luogo di "legittimo"⁹⁶ o descrivendo il partito insurrezionale come unico rappresentante non solo del "popolo" ma anche dei "suoi interessi"⁹⁷. Vi rientrano, inoltre, le formule che sottolineano la natura necessariamente transeunte del conflitto in corso e, dunque, del riconoscimento operato. Tale cautela ricorre nelle formule di riconoscimento adoperate dai Paesi del Benelux (Olanda, Belgio e Lussemburgo), i quali, in una dichiarazione congiunta del 13 luglio 2011, hanno riconosciuto "provvisoriamente" il Consiglio Nazionale di Transizione "come il legittimo rappresentante del popolo libico"⁹⁸ e, in un analogo comunicato del 10 dicembre 2012, hanno riconosciuto la Coalizione Nazionale Siriana "come il legittimo rappresentante del popolo siriano *in questa transizione verso una Siria libera e democratica*"⁹⁹. Possono ricondursi a questa categoria,

⁹¹ *Chairman's conclusions of the Fourth Ministerial Meeting of The Group of Friends of the Syrian People*, Marrakech, 12 Dicembre 2012, par. 13 (il testo della dichiarazione è stato pubblicato, *inter alia*, sul sito del Ministero degli Esteri giapponese, www.mofa.go.jp).

⁹² TALMON, *Recognition of Opposition Groups*, *cit.*, 224-225.

⁹³ *Syrian Opposition Council*, comunicato stampa del 13 dicembre 2012, reperibile sul sito web del Ministero degli Esteri australiano (www.foreignminister.gov.au).

⁹⁴ *Statement of the Ministry of Foreign Affairs on the recognition of the Syrian National Coalition*, dichiarazione del 15 dicembre 2012, reperibile sul sito web del Governo ungherese (www.kormany.hu).

⁹⁵ *Slovenia: Strong support for UN special envoy in efforts to end violence in Syria*, comunicato stampa del 4 gennaio 2013, reperibile sul sito web del Ministero degli Esteri sloveno (www.mzz.gov.si).

⁹⁶ Tale formula di riconoscimento è stata impiegata in relazione al Consiglio Nazionale di Transizione da Sudan (24 agosto 2011), Gibuti (26 agosto 2011), Ucraina (1 settembre 2011) ed Afghanistan (13 settembre 2011). Analoga dichiarazione è stata resa dal Governo maltese in relazione alla Coalizione Nazionale Siriana (22 marzo 2013).

⁹⁷ Si vedano gli atti di riconoscimento del Consiglio Nazionale di Transizione effettuati da Gambia (26 aprile 2011), Gabon (22 agosto 2011) e Togo (27 agosto 2011). Di natura meramente politica, invece, è il riconoscimento accordato dalla Germania alla Coalizione Nazionale Siriana, indicata come "una coalizione che rappresenta i legittimi interessi del popolo siriano" (10 dicembre 2012).

⁹⁸ *Nederland erkent Libische Overgangsraad*, in <http://nos.nl>, 13 luglio 2011 (corsivo aggiunto).

⁹⁹ *Government of the Netherlands, Benelux – messages at Group of Friends – meeting Marrakech, 12 December 2012*, reperibile sul sito web del Governo olandese (www.rijksoverheid.nl), corsivo aggiunto). Formule analoghe sono state impiegate, con riferimento al riconoscimento del Consiglio Nazionale di Transizione, da Lettonia (*Foreign Ministry Political Director meets minister of Libyan Transitional National Council*, comunicato stampa

poi, quelle formule volte ad esprimere lo stesso concetto, ma con linguaggio più enfatico (e talora involuto). Così, ad esempio, il Governo greco, in un comunicato del 20 agosto 2011, ha riconosciuto il Consiglio Nazionale di Transizione come “l’entità giuridica che guiderà il popolo libico verso la nuova fase critica di un processo di transizione a beneficio della Libia, nonché della pace e della stabilità nella regione”¹⁰⁰. Al netto della retorica, a ben vedere, questo comunicato si limita ad indicare il partito insurrezionale come l’entità in grado di guidare – e, dunque, di rappresentare – il popolo libico durante la guerra civile¹⁰¹.

La *terza* categoria ricomprende, infine, le ipotesi in cui il partito insurrezionale è stato riconosciuto come unica autorità di governo del Paese. Se si esclude l’isolato riconoscimento accordato al Consiglio Nazionale Siriano dal “nuovo” governo della Libia¹⁰², questa formula è stata adoperata dagli Stati soltanto in riferimento al Consiglio Nazionale di Transizione¹⁰³. Un ruolo centrale nel riconoscimento del partito insurrezionale come unica autorità di governo è stato svolto, poi, dalle organizzazioni internazionali. In alcuni casi, infatti, i loro organi hanno reso dichiarazioni in tutto e per tutto sovrapponibili agli atti di riconoscimento provenienti dagli Stati. Così, ad esempio, in un comunicato del 3 settembre 2011, il Segretario Generale dell’Organizzazione per la Cooperazione Islamica ha riconosciuto il Consiglio Nazionale di Transizione come “l’unica autorità legittima in Libia”¹⁰⁴; ed il 13 settembre la Banca Mondiale ha rilasciato una dichiarazione dello stesso tenore¹⁰⁵. In altri, invece, tale riconoscimento ha avuto luogo in modo implicito, in sede di individuazione dei soggetti

del 20 giugno 2011, reperibile sul sito web del Ministero degli Esteri lettone (www.mfa.gov.lv) e Slovenia (*Slovenia recognizes the Transitional Council of Libya*, comunicato stampa del 20 luglio 2011, reperibile sul sito istituzionale della Repubblica slovena (www.vlada.si)).

¹⁰⁰ *Greece recognises Libyan rebels*, in www.thenewage.co.za, 23 agosto 2011.

¹⁰¹ Considerazioni simili possono svolgersi in merito alle formule di riconoscimento impiegate, sempre in relazione agli insorti libici, da Repubblica Centrafricana (5 settembre 2011) e Seychelles (8 settembre 2011).

¹⁰² *Libya NTC says recognises Syrian National Council*, in www.khaleejtimes.com, 11 ottobre 2011.

¹⁰³ Anche qui ci troviamo di fronte alle formulazioni più varie. Il partito insurrezionale libico è stato difatti riconosciuto come “governo della Libia” (Malta, 23 agosto 2011; Canada, 26 agosto 2011), “autorità della Libia” (Azerbaijan, 2 settembre 2011), “autorità di governo” (Russia, 1 settembre 2011), “legittima autorità governativa della Libia” (Stati Uniti, 15 luglio 2011; Regno Unito, 27 luglio 2011; Portogallo, 28 luglio 2011; Colombia, 25 agosto 2011; Bulgaria, 2 settembre 2011; Danimarca, 9 settembre 2011; Ghana, 9 settembre 2011), “unica autorità in Libia” (Irlanda, 22 agosto 2011), “governo in carica della Nazione” (Kazakistan, 5 settembre 2011), “unico depositario dell’autorità governativa” (Francia, 7 giugno 2011), “legittima autorità governativa, rappresentativa del popolo libico” (Corea del Sud, 24 agosto 2011; Guinea, 29 agosto 2011; Cina, 12 settembre 2011), “unico legittimo rappresentante della Libia e del suo popolo” (Maldives, 3 aprile 2011; Macedonia, 25 agosto 2011; Finlandia, 1 settembre 2011), “unica legittima autorità del popolo libico” (Chad, 24 agosto 2011), “unica autorità rappresentativa del popolo libico” (Niger, 28 agosto 2011), “legittima leadership della nuova Libia” (Egitto, 22 agosto 2011), “solo legittimo rappresentante della Nazione” (Spagna, 8 giugno 2011; Slovacchia, 30 agosto 2011), “autorità (legittima) *ad interim* della Libia” (Etiopia 24 agosto 2011, Estonia 26 agosto 2011, Botswana 2 settembre 2011), “unico partner nelle relazioni ufficiali con la Libia” (Romania, 1 settembre 2011).

¹⁰⁴ H. SHAHEEN, *OIC recognizes Libyan NTC, appeals worldwide Libya aid*, in <http://kashmirwatch.com>, 1 settembre 2011.

¹⁰⁵ *World Bank recognizes NTC as Libyan government*, www.khaleejtimes.com, 13 settembre 2011.

autorizzati a rappresentare lo Stato in seno all'organizzazione. Sotto questo aspetto, si segnala la prassi seguita dalla Lega Araba, la quale, il 23 agosto 2011, invitò il Consiglio Nazionale di Transizione ad occupare il seggio della Libia¹⁰⁶ e ha rivolto analoga offerta alla Coalizione Nazionale Siriana il 16 marzo di quest'anno¹⁰⁷. Deve ricordarsi, inoltre, la "storica" decisione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, adottata il 16 settembre 2011 con 114 favorevoli e 17 contrari, di accreditare i delegati del Consiglio Nazionale di Transizione come rappresentanti della Libia¹⁰⁸.

Discorso a parte, infine, va fatto in relazione alla scelta del Governo italiano di riconoscere gli insorti libici come "autorità di governo" non della Libia *tout court*, ma del solo "territorio da essi controllato"¹⁰⁹. Questa precisazione impedisce di ritenere che il Governo italiano abbia inteso riconoscere gli insorti come governo *de jure* del Paese, al pari di quanto fatto, più o meno nello stesso periodo, dalla Francia¹¹⁰. Piuttosto, l'Italia sembra aver riconosciuto il partito insurrezionale come governo *de facto* di una determinata porzione del territorio¹¹¹. Dal momento che l'orientamento italiano non è stato seguito da nessun altro Paese, e tenuto conto della circostanza che, nel caso di specie, il ricorso a tale forma di riconoscimento non presenta elementi di novità, questa manifestazione della prassi non sarà oggetto di ulteriore approfondimento.

4. Il riconoscimento degli insorti come interlocutore politico

Il riconoscimento politico degli insorti non implica l'accertamento di un fatto internazionalmente rilevante: quello di "(legittimo) interlocutore", infatti, non è uno *status* giuridico¹¹². Tale accertamento, tuttavia, non è privo di riflessi per il diritto internazionale. Per comprendere il significato di questa affermazione, deve premettersi che, nel corso della Primavera Araba, il riconoscimento politico degli insorti è stato spesso seguito dall'adozione

¹⁰⁶ *Rebel council to take Libya's seat at Arab League*, in www.reuters.com, 25 agosto 2011.

¹⁰⁷ H. DROUBI, R. GLADSTONE, *Syrian Opposition Joins Meeting of Arab League*, in www.nytimes.com, 26 marzo 2013.

¹⁰⁸ V., anche per una sintesi delle posizioni favorevoli e contrarie, il comunicato stampa dell'Assemblea Generale del 16 settembre 2011, *After much wrangling, General Assembly seats National Transitional Council of Libya as country's representative for sixty-sixth session*, UN Doc. GA/11137.

¹⁰⁹ *Italy gives Libyan rebels greater recognition, opens consulate*, BBC Monitoring International Reports, 1 giugno 2011.

¹¹⁰ V. *supra* nota 103. I due atti di riconoscimento sono stati invece (a nostro avviso, erroneamente) accostati da TALMON, *Recognition of the Libyan National Transitional Council*, *cit.*

¹¹¹ Sul significato giuridico di tale forma di riconoscimento v. *supra* nota 38 ed il testo cui fa capo.

¹¹² Esso può indicare, comunque, la disponibilità ad accordare, in presenza delle condizioni richieste, un riconoscimento più intenso. In effetti, diversi Stati hanno adottato, nel corso del medesimo conflitto, più formule di riconoscimento, dando atto dell'evolversi dei rapporti di forza tra ribelli e forze governative (si pensi, ad esempio, al contegno tenuto da Stati Uniti e Spagna nei confronti del Consiglio Nazionale di Transizione, v. *supra* par. 3.2).

di due tipologie di atti. In primo luogo, Stati (ed organizzazioni internazionali) hanno proceduto ad istituzionalizzare il dialogo con il partito insurrezionale, mediante lo scambio di rappresentanti e l'apertura di uffici di collegamento. Il 13 aprile 2011, ad esempio, il Governo spagnolo, dopo aver riconosciuto il Consiglio Nazionale di Transizione, decise di inviare a Bengasi una propria delegazione permanente¹¹³. In secondo luogo, questa forma di riconoscimento è stata accompagnata da un deterioramento delle relazioni diplomatiche con il governo in carica, che sono state unilateralmente ridotte ad una cooperazione *de minimis*, limitata alle sole materie di competenza consolare. Può ricordarsi, in proposito, la linea di condotta adottata dal Governo tedesco, il quale – in seguito al riconoscimento della Coalizione Nazionale – ha disposto l'espulsione del personale dell'ambasciata siriana¹¹⁴.

In entrambi i casi, ci troviamo di fronte a comportamenti leciti dal punto di vista del diritto internazionale. Da un lato, com'è noto, quest'ultimo non impone agli Stati di intrattenere relazioni diplomatiche¹¹⁵. Dall'altro, il mero supporto *morale* agli insorti non costituisce un'illecita interferenza negli affari interni. Per aversi interferenza, infatti, è necessario un atto di coercizione suscettibile di influire sulla libertà di scelta dello Stato-vittima¹¹⁶. Lo scambio di rappresentanti, invece, se non accompagnato da altre e più incisive forme di assistenza al movimento insurrezionale, è inidoneo a produrre questo effetto¹¹⁷.

Queste condotte, pertanto, potrebbero essere qualificate come “ritorsioni”, espressione con la quale si usa indicare quei comportamenti inamichevoli, anche se conformi al diritto internazionale, adottati da Stati ed organizzazioni internazionali per reagire all'illecito altrui¹¹⁸. Questa proposta ricostruttiva pone, tuttavia, una difficoltà. Dal momento che le misure indicate non sono di per sé contrarie al diritto internazionale, la loro messa in opera potrebbe aver luogo indipendentemente dalla commissione di un illecito internazionale,

¹¹³ *España envía a Bengasi a un representante permanente ante los rebeldes libios*, in www.rtve.es, 13 aprile 2011.

¹¹⁴ *Germany expels Syrian embassy staff*, in www.dw.de, 10 dicembre 2012. Analogo contegno è stato tenuto da Perù, Botswana, Francia e Regno Unito nei confronti del personale diplomatico delle ambasciate libiche (v. la prassi riportata in S. TALMON, *De-Recognition of Colonel Qadhafi as Head of State of Libya?*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2011, 759 ss., 765-766).

¹¹⁵ CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., 416.

¹¹⁶ M. JAMNEJAD, M. WOOD, *The Principle of Non-intervention*, in *Leiden Journal of International Law*, 2009, 345 ss., *passim*.

¹¹⁷ TALMON, *Recognition of Opposition Groups*, cit., 248-249. In senso contrario, si è invece espresso il Primo Ministro russo Medvedev a proposito del riconoscimento dei ribelli siriani, in un'intervista rilasciata alla stampa francese il 26 novembre 2012 (*Prime Minister Dmitry Medvedev gives an interview to France Presse and Le Figaro*, 26 novembre 2012, reperibile sul sito web del Primo Ministro (www.premier.gov.ru)).

¹¹⁸ CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., 416 ss. Come si avrà modo di specificare subito appresso, la natura di per sé lecita degli atti di ritorsione fa sì che essi possano essere adottati anche per reagire ad atti leciti, sebbene inamichevoli. In questo caso, tuttavia, il ricorso alla ritorsione, non integrando un'ipotesi di autotutela, perde ogni rilevanza dal punto di vista del diritto internazionale, collocandosi piuttosto nella sfera della politica e della diplomazia.

rendendo così difficile distinguere un atto di ritorsione da una condotta tenuta per motivazioni di ordine eminentemente politico¹¹⁹. E' a questo punto del ragionamento che viene in rilievo il riconoscimento politico degli insorti. A nostro avviso, invero, la circostanza che determinati comportamenti inamichevoli abbiano avuto luogo in concomitanza o successivamente al riconoscimento del movimento insurrezionale fornisce importanti indicazioni sia sulla loro natura *lato sensu* sanzionatoria, che sull'illecito internazionale che essi mirano a contrastare. Legittimando politicamente il partito insurrezionale, infatti, lo Stato (o l'organizzazione internazionale) che opera il riconoscimento segnala l'esistenza di una divaricazione tra governanti e governati, mettendo in discussione (seppur non in modo radicale) la rappresentatività del governo cd. legittimo e la sua piena capacità di esprimere la volontà e gli interessi del proprio popolo. Se così non fosse, non si vede per quale motivo lo Stato (o l'organizzazione) in questione si preoccuperebbe di individuare un altro interlocutore. Anche se in forma embrionale, quindi, il riconoscimento politico degli insorti implica un giudizio negativo sul rispetto del principio di autodeterminazione dei popoli da parte del governo in carica. In questa prospettiva, il riconoscimento del partito insurrezionale come interlocutore politico, lungi dall'essere giuridicamente irrilevante, consentirebbe di qualificare eventuali comportamenti inamichevoli come una reazione (di natura ritorsiva) alla violazione di tale principio¹²⁰.

La discussione condotta sin qui, pur avendo messo in luce la rilevanza del principio di autodeterminazione nello studio della prassi relativa alla Primavera Araba, ha sostanzialmente aggirato la delicata questione riguardante la precisa definizione del suo contenuto e la ricostruzione del relativo regime di tutela. E' venuto dunque il momento di occuparsi di questo problema, esaminando l'ipotesi in cui il nesso tra riconoscimento degli insorti e principio di autodeterminazione emerge in tutta la sua portata, vale a dire quando il partito insurrezionale è riconosciuto come "unico legittimo rappresentante del proprio popolo".

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ In particolare, trattandosi della violazione di un principio posto a tutela di un valore fondamentale della Comunità internazionale (M. IOVANE, *La tutela dei valori fondamentali nel diritto internazionale*, Editoriale scientifica, 2000, 72-73), le descritte condotte ritorsive concretizzerebbero un'ipotesi di autotutela collettiva. Sul carattere collettivo delle reazioni alle violazioni del principio di autodeterminazione dei popoli vi è uniformità di vedute in dottrina, v., tra gli altri, CASSESE, *Self-Determination*, cit. 134 ss.; G. GUARINO, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, Jovene, 1984, 190 ss.; C. FOCARELLI, *Le contromisure nel diritto internazionale*, Giuffrè, 1994, 321. E' bene sottolineare che il riconoscimento della natura collettiva del regime di tutela del principio di autodeterminazione non implica necessariamente la sua riconduzione nell'ambito della categoria degli obblighi *erga omnes*, con conseguente attribuzione in capo ai singoli membri della Comunità internazionale del potere di accertarne e sanzionarne la violazione *uti universi* (v. *infra* note 129-134 ed il testo cui fanno capo). Nel caso di specie, comunque, trattandosi di misure di per sé lecite dal punto di vista internazionale, la qualificazione o meno dell'obbligo in questione come *erga omnes* appare pressoché irrilevante (CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., 416).

5. Il riconoscimento degli insorti come unico legittimo rappresentante del proprio popolo. A) Inquadramento dell'istituto nell'ambito del regime internazionale di tutela del principio di autodeterminazione interna

Come si è già accennato, il riconoscimento del movimento insurrezionale come “unico legittimo rappresentante del proprio popolo” non costituisce una novità nel panorama internazionale¹²¹. Nei primi anni '70, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite – ispirandosi alla prassi dell'Organizzazione per l'Unità Africana (OUA)¹²² – riconobbe in tale qualità diversi movimenti di liberazione nazionale¹²³. Nel 1972, in particolare, il Partito Africano per l'Indipendenza di Guinea e Capo Verde (PAIGC) venne riconosciuto come “il solo ed autentico rappresentante del popolo della Guinea (Bissau) e di Capo Verde”¹²⁴. Nel biennio successivo (1973-1974), analogo riconoscimento venne accordato all'Organizzazione del Popolo dell'Africa del Sud-Ovest (SWAPO)¹²⁵ e all'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP)¹²⁶.

Tale forma di riconoscimento, quindi, nasce nel quadro delle azioni della Comunità internazionale a sostegno delle lotte dei popoli sottoposti a dominazione coloniale (si pensi alla situazione di Guinea-Bissau, Capo Verde e Namibia) o straniera (come nel caso della Palestina), costituendo uno degli strumenti di cui si sono servite le Nazioni Unite per promuovere il principio di autodeterminazione esterna¹²⁷. Attraverso il riconoscimento degli insorti come “unico legittimo rappresentante del proprio popolo”, in particolare, l'Organizzazione a) accertava l'esistenza di una violazione del principio di autodeterminazione; b) sanciva l'applicabilità del relativo regime sanzionatorio, individuando nel partito insurrezionale, in qualità di unico rappresentante del proprio popolo, il beneficiario “intermedio” di tale regime.

¹²¹ D. AKANDE, *Self Determination and the Syrian Conflict – Recognition of Syrian Opposition as Sole Legitimate Representative of the Syrian People: What Does this Mean and What Implications Does it Have?*, in *EJIL: Talk!*, 6 dicembre 2012 (www.ejiltalk.org).

¹²² Sull'attività dell'OUA a sostegno dei movimenti di liberazione nazionale v., anche per la preziosa (e difficilmente reperibile) documentazione riportata, C.O.C. AMATE, *Inside the OAU: Pan-Africanism in Practice*, St. Martin's Press, 1986, 282 ss. (con riferimento all'interazione tra l'Organizzazione e le Nazioni Unite, v. invece 373 ss.).

¹²³ Per una sintetica, ma efficace, ricognizione di questa prassi, v. ROTH, *Governmental Illegitimacy*, cit., 227 ss.

¹²⁴ Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 2918 (XXVII) del 14 novembre 1972, ultimo considerando.

¹²⁵ Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 3111 (XXVIII) del 12 dicembre 1973, Parte I, par. 2.

¹²⁶ Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 3210 (XXIX) del 14 ottobre 1974.

¹²⁷ Si veda, tuttavia, sempre nello stesso periodo, la risoluzione dell'Assemblea Generale n. 3151 G (XXVIII) del 14 dicembre 1973, nella quale i movimenti di liberazione nazionale attivi in Sudafrica contro il regime segregazionista vennero riconosciuti “[as] the authentic representatives of the overwhelming majority of the South African people” (par. 12). Tale risoluzione si distingue dalle precedenti in quanto, come vedremo *infra*, la condanna degli aspetti politici dell'*apartheid* si inserisce nel quadro della tutela del principio di autodeterminazione interna. Sotto questo profilo, quindi, per le ragioni che esporremo, essa presenta maggiori affinità con gli atti di riconoscimento compiuti durante la Primavera Araba.

Nonostante la sostanziale identità nelle formule utilizzate, la prassi seguita nel corso della Primavera Araba si discosta da quella appena considerata sotto due importanti profili. In primo luogo, gli insorti libici e siriani non mira(va)no a liberare il proprio popolo da una dominazione coloniale o straniera, quanto piuttosto a deporre la classe al potere, mutando radicalmente la forma di governo del Paese. Il loro riconoscimento, in altri termini, non si inserisce nel contesto di una lotta di liberazione nazionale, ma di un “ordinario” processo rivoluzionario. L’attribuzione dello *status* di “unico legittimo rappresentante del proprio popolo” è destinata, pertanto, ad assumere un significato profondamente diverso, in quanto segnala una frattura tra gli elementi che compongono la persona internazionale dello Stato, determinata dall’incapacità del governo di farsi portatore delle istanze del *proprio* popolo (e non, quindi, di un popolo coloniale o straniero). Ad essere chiamata in causa, quindi, non è più la dimensione *esterna* del principio di autodeterminazione, ma quella *interna*, da intendersi – in una prima approssimazione – come il diritto dei popoli di stabilire liberamente il proprio statuto politico, anche contro l’apparato di governo esistente¹²⁸.

In secondo luogo, diversamente da quanto accaduto in passato, sia la fase di accertamento che quella di attuazione del principio di autodeterminazione hanno avuto luogo al di fuori del quadro delle Nazioni Unite¹²⁹. Questa circostanza sembrerebbe suffragare la tesi di chi ritiene che il principio in esame (al pari delle altre norme che tutelano i valori fondamentali della Comunità internazionale) imporrebbe obblighi di natura *erga omnes*¹³⁰. Potrebbe ritenersi, infatti, che i singoli Stati siano intervenuti unilateralmente per accertare e sanzionare la violazione del principio di autodeterminazione interna, agendo per conto della Comunità internazionale nel suo complesso (o, come si usa dire, *uti universi*)¹³¹.

¹²⁸ Per i riferimenti bibliografici, v. *supra* nota 9.

¹²⁹ Pur essendo intervenuto in relazione alla crisi libica con le risoluzioni nn. 1970 (2011) e 1973 (2011), infatti, il Consiglio di Sicurezza non si è espresso formalmente a favore degli insorti, essendosi limitato a prendere una serie di misure volte a proteggere la popolazione civile (v. *supra* nota 49 ed il testo cui fa capo). Questa considerazione non appare contraddetta dal fatto che un gruppo di Stati abbia fatto un uso distorto delle risoluzioni in questione (ed, in particolare, dell’autorizzazione all’uso della forza contenuto nella risoluzione n. 1973 (2011)), dirigendo i propri attacchi esclusivamente contro le forze governative (VILLANI, *Aspetti problematici dell’intervento*, cit., 372).

¹³⁰ Non è possibile procedere, in questa sede, ad un esame approfondito di questa problematica, sulla quale si è peraltro lungamente interrogata la Commissione del diritto internazionale nell’ambito dei lavori sulla responsabilità degli Stati. Si rinvia, pertanto, anche per un’attenta ricostruzione dei lavori della Commissione, ai numerosi studi dedicati a questo tema da PICONE (tra i più recenti, v. *Le reazioni collettive ad un illecito “erga omnes” in assenza di uno Stato individualmente leso*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, 5 ss.; *Il ruolo dello stato leso nelle reazioni collettive alle violazioni di obblighi erga omnes*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, 957 ss.; *The Distinction between Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, in E. CANNIZZARO (ed.), *The Law of Treaties beyond the Vienna Convention*, Oxford University Press, 2011, 411 ss.; *La distinzione tra norme internazionali di jus cogens e norme che producono obblighi erga omnes*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, 5 ss.; *La responsabilità internazionale dello Stato*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, 893 ss.).

¹³¹ V., anche per ulteriori riferimenti, PICONE, *Obblighi erga omnes*, cit., 944.

In realtà, pur non muovendosi nel contesto delle Nazioni Unite, gli Stati si sono guardati bene dall'agire unilateralmente, come risulta dimostrato dalla convocazione di numerose Conferenze internazionali volte all'elaborazione di una posizione e di un piano d'azione comuni sulle crisi in Libia¹³² e Siria¹³³. Non è un caso, del resto, che la più gran parte degli atti di riconoscimento abbia avuto luogo in occasione di queste Conferenze o, comunque, in un periodo ad esse immediatamente successivo. La prassi seguita durante la Primavera Araba, quindi, non appare idonea a confermare la natura *erga omnes* degli obblighi in materia di autodeterminazione, ma dimostra piuttosto la necessità che la reazione collettiva degli Stati sia preceduta da “una fase di preventiva concertazione tra forze sufficientemente rappresentative della Comunità internazionale”, anche se non necessariamente nel quadro istituzionale delle Nazioni Unite¹³⁴.

5.1. (segue) B) L'incidenza di questa prassi sul contenuto del principio di autodeterminazione interna

L'esame di questa prassi solleva tre ordini di questioni. Anzitutto, occorre comprendere se l'accertamento, in relazione alle vicende libiche e siriane, di una violazione del principio di autodeterminazione interna presenti elementi di novità rispetto al passato. Bisogna poi valutare in che misura l'avvenuto riconoscimento degli insorti quale “unico legittimo rappresentante del proprio popolo” interagisca con il regime di garanzia collettiva che l'ordinamento internazionale predispone a tutela del principio di autodeterminazione. Infine, è necessario verificare se la concessione di questo *status* ad un gruppo insurrezionale sia puramente discrezionale o risulti invece vincolata al rispetto di determinati parametri.

Avendo riguardo al primo aspetto, occorre premettere che il diritto internazionale si è sempre rivelato piuttosto selettivo nell'individuare le fattispecie che rientrano nell'ambito di applicazione del principio di autodeterminazione¹³⁵. Tale principio, infatti – attribuendo ai governati un diritto nei confronti dei propri governanti e, soprattutto, assicurandone il rispetto attraverso un sistema di autotutela collettiva – introduce una vistosa deroga ad uno dei

¹³² V. la Conferenza di Londra del 3 marzo 2011 che ha dato vita al Gruppo di contatto sulla Libia, successivamente riunitosi a Doha (13 aprile 2011), Roma (5 maggio 2011), Abu Dhabi (9 giugno) ed Istanbul (15 luglio).

¹³³ V. gli incontri dei cd. Amici della Siria, tenutisi a Tunisi (24 febbraio 2012), Istanbul (1 aprile 2012), Parigi (6 luglio 2012), Marrakesh (11 dicembre 2012), Amman (22 maggio 2013) e Doha (22 giugno 2013).

¹³⁴ IOVANE, *La tutela dei valori fondamentali*, cit., 379 ss., per il quale sarebbe in via di formazione una norma consuetudinaria secondaria, di carattere strumentale, avente siffatto contenuto.

¹³⁵ G. ARANGIO-RUIZ, *Human Rights and Non Intervention in the Helsinki Final Act*, in *Recueil des Cours*, 1977, 195 ss., 226; M. IOVANE, *L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e la tutela del principio di autodeterminazione interna*, in _____, 1998, 460 ss., 468.

principi-cardine dell'ordinamento internazionale, vale a dire quello che mira a tutelare da interferenze esterne il libero ed indisturbato esercizio, da parte di ogni Stato, del potere di governo sul proprio territorio (cd. principio di non intervento)¹³⁶.

Questa cautela risulta ancora più accentuata con riferimento alla dimensione interna del principio di autodeterminazione, in ragione della sua portata potenzialmente “destabilizzante” (basti considerare che, inteso in senso letterale, il principio di autodeterminazione interna sancirebbe il diritto di ogni popolo a ribellarsi ogni qualvolta non si riconosca nel regime vigente). Per questo motivo, il diritto internazionale, da un lato, presume che il governo in carica goda della legittimazione popolare¹³⁷ e, dall'altro, individua una serie di ipotesi ben circoscritte in relazione alle quali tale presunzione verrebbe meno, determinando una violazione del principio di autodeterminazione interna.

La concreta identificazione di queste ipotesi è stata operata – quantomeno sino alla Primavera Araba – dagli organi delle Nazioni Unite. Questa prassi ha favorito il consolidarsi di due importanti norme in materia, che in qualche misura tipizzano altrettante ipotesi di violazione del principio di autodeterminazione interna¹³⁸. La prima – formatasi tra gli anni '60 e '70 – sancisce l'illegittimità dei cd. regimi segregazionisti, nei quali una parte della popolazione è esclusa dalla partecipazione alla vita politica unicamente per ragioni etniche o razziali¹³⁹. La seconda – sviluppata, invece, dopo la fine della Guerra Fredda – stabilisce l'incompatibilità con il principio di autodeterminazione interna dei regimi affermatasi in seguito alla destituzione violenta di un governo democraticamente eletto¹⁴⁰.

¹³⁶ ARANGIO-RUIZ, *Human Rights and Non Intervention*, *passim*; S. OETER, *The Right of Self-Determination in Transition. Deliberations on the Debate on Self-Determination, the Right of Secession and “Premature” Recognition*, in *Law and State*, 1994, 147 ss., 153. Sul principio di non-intervento, v. in generale R. SAPIENZA,

, Giuffré, 1990.

¹³⁷ Su questa “presunzione di conformità” tra volontà popolare e governo in carica, v. GRADO, *Guerre civili*, *cit.*, 149-150.

¹³⁸ Secondo un autore (J. SALMON, *Internal Aspects of the Right to Self-Determination: Towards a Democratic Legitimacy Principle?*, in C. TOMUSCHAT (a cura di), *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff, 1993, 253 ss., 260), un'ulteriore ipotesi di concretizzazione del principio di autodeterminazione interna dovrebbe individuarsi nella condanna dei regimi nazi-fascisti, consacrata nella Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 36/162 del 16 dicembre 1981. Deve osservarsi, tuttavia, che tale risoluzione non ha mai trovato concreta applicazione.

¹³⁹ Sulla prassi in materia di *apartheid*, la quale – com'è noto – ha essenzialmente riguardato la condanna dei regimi segregazionisti in Rhodesia e Sudafrica v. CASSESE, *Self-Determination*, *cit.*, 108 ss.; ROTH, *Governmental Illegitimacy*, *cit.*, 234 ss.

¹⁴⁰ Cfr. *Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, UN Doc. A/52/1, 3 settembre 1997, para. 37 (“the view that military coups against democratically elected Governments by self-appointed juntas are not acceptable has become an established norm”). Questo principio troverebbe conferma, in effetti, in una serie di interventi del Consiglio di Sicurezza volti a sanzionare (talvolta anche con misure impicanti l'uso della forza) i governi autoritari affermatasi con la forza in Myanmar, Nigeria, Haiti, Burundi e Sierra Leone. Su questa prassi, v. M. HALBERSTAM, *The Copenhagen Document: Intervention in Support of Democracy*, in *Harvard International Law Journal*, 1993, 163 ss.; A. MINDUA,

La situazione politica in Libia e Siria – è evidente – non è riconducibile ad alcuna di queste due fattispecie. La circostanza che la Comunità degli Stati abbia comunque accertato una violazione del principio di autodeterminazione interna costituisce pertanto un indubbio elemento di novità.

Un'interessante chiave di lettura di questa prassi è fornita, a nostro avviso, da un dato che ricorre nelle numerose dichiarazioni ufficiali rese da Stati ed organizzazioni internazionali sulle crisi in Libia e Siria. Facciamo riferimento, in particolare, alla comune constatazione che i governi di Gheddafi ed Assad avrebbero perso ogni legittimazione per aver brutalmente represso, anche attraverso l'uso della forza militare, le manifestazioni popolari di dissenso¹⁴¹. Se si considerano tali dichiarazioni come indicative dell'*opinio juris* degli Stati in materia di autodeterminazione interna, la prassi in esame potrebbe essere interpretata come un tentativo di tipizzare, accanto alle fattispecie sopra indicate, un'ulteriore ipotesi di violazione del principio di autodeterminazione interna. In virtù di questa norma emergente, dovrebbero ritenersi illegittimi i regimi che riescono a mantenersi al potere soltanto attraverso l'impiego massiccio della forza contro il proprio popolo.

Tale norma – è bene sottolinearlo – andrebbe ovviamente coordinata con l'opposto principio che consente allo Stato di respingere, anche in modo coercitivo, i tentativi violenti di sovvertire l'ordine costituito¹⁴². Il (non facile) punto di equilibrio tra questi due principi potrebbe essere raggiunto, tuttavia, circoscrivendo l'ambito di applicazione del principio di

, in *African journal of international and comparative law*, 1994, 209 ss.; GRADO, *Guerre civili*, cit., 272 ss.; IOVANE, *L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa*, cit., 509 ss.; J. D'ASPREMONT, *L'Etat non démocratique en droit international*, Pedone, 2008, 285 ss.; N. PETERSEN, *The Principle of Democratic Teleology in International Law*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 2008, 33 ss., 75 ss. Nello stesso filone si inserisce, inoltre, il più recente intervento delle Nazioni Unite in Costa d'Avorio (per il quale, cfr. la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1962 (2010), del 20 dicembre 2010), nonché la prassi della sospensione dalle organizzazioni regionali degli Stati interessati da un golpe militare (sulla quale v. *infra* note 155, 156 e 160). In senso contrario, v. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., 29, il quale richiama il mancato intervento della Comunità internazionale in seguito alla deposizione violenta del Governo islamico democraticamente eletto in Algeria nel 1992. Tale episodio – verificatosi peraltro in una fase in cui la norma in questione era in via di formazione – non appare di per sé dirimente, dal momento che esso risulta smentito dalla prassi successiva.

¹⁴¹ Con riferimento al regime di Gheddafi, si veda, in primo luogo, la Dichiarazione conclusiva della Conferenza di Londra del 29 marzo 2011 (reperibile sul sito web del Governo britannico (www.gov.uk)). Cfr. inoltre, le dichiarazioni rese da Stati Uniti (*Daily Press Briefing* del Dipartimento di Stato del 4 e 9 marzo 2011, reperibili alla pagina web www.state.gov), Unione Europea (Comunicato stampa del Consiglio dell'Unione Europea n. 10440/11, Bruxelles, 23-24 maggio 2011, p. 10, reperibile alla pagina web www.consilium.europa.eu), Lega Araba (*The implications of the current events in Libya and the Arab position*, Risoluzione n. 7360 del 12 marzo 2011) e Paesi del G8 (*Gaddafi has lost all legitimacy - G8*, in www.news24.com, 27 maggio 2011). Avendo riguardo, invece, alla situazione siriana, cfr. il documento finale della quarta riunione del "Gruppo degli Amici della Siria", tenutasi a Marrakech il 12 dicembre 2012 (*Chairman's conclusions of the Fourth Ministerial Meeting of The Group of Friends of the Syrian People*, Marrakech, 12 December 2012, par. 1-2) nonché il discorso tenuto dinanzi all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dal Segretario Generale, Ban Ki-moon, il 7 giugno 2012 (*Secretary-General's remarks to the General Assembly on the situation in Syria*, 7 giugno 2012, reperibile sul sito web delle Nazioni Unite (www.un.org)).

¹⁴² IOVANE, *L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa*, cit., 507.

autodeterminazione alle sole ipotesi in cui – analogamente a quanto accaduto in Libia e Siria – il ricorso alla violenza da parte degli insorti sia conseguito alla repressione brutale di proteste popolari pacifiche¹⁴³.

Prima di concludere la nostra riflessione su questo punto, s'impone un'ulteriore considerazione. La circostanza che diversi Stati, al momento di riconoscere degli insorti, abbiano sottolineato l'importanza di avviare un processo di transizione verso la democrazia¹⁴⁴, induce a chiedersi se non sia possibile attribuire alla prassi seguita durante la Primavera Araba un significato più ampio. Occorre esplorare, in particolare, l'eventualità che la prassi in questione abbia contribuito alla formazione di una norma che impone agli Stati di improntare la propria forma di governo ai canoni della democrazia liberale (multipartitismo, libere elezioni periodiche), coerentemente con quanto sostenuto dagli autori appartenenti alla *cd. democratic entitlement school*¹⁴⁵.

¹⁴³ Sotto questo profilo, la posizione qui sostenuta appare riconducibile alla ricostruzione proposta da IOVANE, *op. ult. cit.*, 505, anche se l'Autore non prende in esame l'ipotesi in cui la brutale repressione di manifestazioni pacifiche abbia posto le condizioni per l'inizio di una resistenza armata da parte degli oppositori al regime. La circostanza che la lesione del principio di autodeterminazione si realizzi attraverso una serie di gravi violazioni dei diritti umani, peraltro, non autorizza a sovrapporre le due questioni, come fa parte della dottrina (v. J. D'ASPROMONT, *The Rise and Fall of Democracy Governance in International Law: A Reply to Susan Marks*, in *European Journal of International Law*, 2011, 549 ss., 559 ss.; nonché, con specifico riferimento alla situazione libica, G. SERRA, *Sul "diritto" di ribellione. Riflessioni a margine delle recenti sollevazioni popolari dal Nord Africa al Golfo Persico, con particolare riferimento al caso della Libia*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, 35). La violazione del principio di autodeterminazione (anche quella esterna), invero, nella misura in cui si traduce in un'attività discriminatoria e repressiva, realizza *sempre* la lesione di uno o più diritti fondamentali. Inoltre, la tesi qui criticata non tiene conto del fatto che, nel corso delle guerre civili in Libia e Siria, gli Stati hanno fatto ricorso a formule di riconoscimento e modalità di intervento (si pensi all'assistenza al gruppo insurrezionale) proprie del regime di tutela del principio di autodeterminazione.

¹⁴⁴ V., con riferimento agli insorti libici, le dichiarazioni di Turchia (*Turkey Recognizes Libyan Rebels, Offers Another \$200 Million in Aid*, in www.voanews.com, 2 luglio 2011), Germania (*Germany recognizes rebel leadership in Libya*, in www.dw.de, 3 giugno 2011), Albania (*Albania Backs Libya's Rebel Government*, in www.balkainsights.com, 18 luglio 2011), Nigeria (*Nigeria Breaks Africa Ranks on Libya, Sparking Criticism*, in www.businessweek.com, 23 agosto 2011), Costa d'Avorio (*Ivory Coast recognizes Libyan rebels*, in <https://now.mmedia.me>, 25 agosto 2011), Cipro (*Cyprus recognizes NTC, calls on Gaddafi to surrender*, in <http://news.xinhuanet.com>, 26 agosto 2011). In relazione al partito insurrezionale siriano, si veda invece la posizione assunta da Francia (*Syria: France backs anti-Assad coalition*, in www.bbc.co.uk, 12 novembre 2012), Turchia (*Statement by Mr. Ahmet Davutoğlu, Minister of Foreign Affairs of Turkey, at the 39th Session of the OIC Council of Foreign Ministers, 15 November 2012, Djibouti*, reperibile sul sito del Ministero degli Esteri turco (www.mfa.gov.tr)), Regno Unito (*Syria conflict: UK recognises opposition, says William Hague*, in www.bbc.co.uk, 20 novembre 2012), Danimarca (*Denmark strengthens relations to the Syrian opposition Coalition*, comunicato stampa del 9 dicembre 2012, reperibile sul sito web del Ministero degli Esteri danese (<http://um.dk>)), Norvegia (*The National Coalition represents the Syrian people*, comunicato stampa del 9 dicembre 2012, reperibile sul sito web del Governo norvegese (www.regjeringen.no)).

¹⁴⁵ L'atto di nascita di tale corrente dottrinale può individuarsi nel celebre saggio di T. FRANCK, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in *American Journal of International Law*, 1992, 46 ss., volto a dimostrare la nascita, in seguito alla disgregazione del blocco sovietico, di un principio consuetudinario che impone agli Stati il rispetto del principio democratico (liberale). Tra i lavori espressamente ispirati a questa tesi, possono richiamarsi G.H. FOX, *The Right to Political Participation in International Law*, in *Yale Journal of International Law*, 1992, 539 ss.; J. CRAWFORD, *Democracy in international law*, Cambridge University Press, 1994; C.M. CERNA, *Universal democracy: an international legal right or the Pipe dream of the West?*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 1995, 289 ss.; ROSAS, *Internal Self-Determination*, cit.; ID., *International legitimacy of governments*, in G. ALFREDSSON, P. MACALISTER-SMITH (a cura di), *The living*

Per quanto suggestiva, questa ricostruzione non può essere, a nostro avviso, condivisa. Anzitutto, essa si pone logicamente in conflitto con l'essenza del principio di autodeterminazione, da individuarsi – secondo quanto previsto dall'art. 1 comune ai Patti delle Nazioni Unite sui diritti umani – nel diritto dei popoli di “decidere liberamente del loro statuto politico”. Questo diritto, invero, sarebbe gravemente leso laddove l'ordinamento internazionale rendesse obbligatoria l'adozione di una specifica forma di governo, quella democratico-liberale, indipendentemente da una verifica delle *reali* aspirazioni dei popoli interessati¹⁴⁶.

Inoltre, la vigenza di una norma internazionale che impone il principio democratico appare sconfessata dalla prassi. Senza la pretesa di trattare in maniera esaustiva una problematica che meriterebbe un'analisi ben più approfondita¹⁴⁷, appare sufficiente richiamare l'attenzione su alcuni punti fondamentali. In primo luogo, la diffusione dei principi della democrazia liberale si è rivelata, negli anni successivi alla disgregazione del blocco sovietico, un processo tutt'altro che irresistibile. Secondo quanto emerge dal rapporto annuale sullo sviluppo della democrazia stilato nel 2013 dalla Freedom House, invero, soltanto il 61% dei 195 Stati presi in considerazione sarebbero qualificabili come “democrazie elettorali” – un dato, questo, che denota peraltro un lieve calo rispetto agli anni passati¹⁴⁸.

In secondo luogo, le Nazioni Unite hanno sempre rimarcato la necessità di contemperare il principio delle elezioni libere e periodiche con il diritto dei popoli all'autodeterminazione¹⁴⁹. Com'è stato correttamente osservato, il ricorrere di questa precisazione si spiega col fatto che, nell'ottica delle Nazioni Unite, il principio delle libere elezioni non costituisce un valore da

law of nations : essays on refugees, minorities, indigenous peoples and the human rights of other vulnerable groups: in memory of Atle Grahl-Madsen, N.P. Engel, 1996; A. TANZI, *Remarks on Democracy in Contemporary International Law*, in *La Comunità Internazionale*, 2006, 289 ss.

¹⁴⁶ In questo senso, v. GRADO, *Guerre civili*, cit., 254; G. PALMISANO, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Annali dell'Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, 2011, 82 ss. 124. Tale incompatibilità è stata del resto segnalata dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza sulle *Attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua*, laddove ha evidenziato che “adherence by a State to any particular [political] doctrine does not constitute a violation of customary international law; to hold otherwise would make nonsense of the fundamental principle of State sovereignty on which the whole of international law rests, and the freedom of choice of the political, social, economic and cultural system of a State” (Corte internazionale di giustizia, *Attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (Nicaragua c. Stati Uniti)*, Merito, sentenza del 27 giugno 1986, in *I.C.J. Reports*, 1986, 14 ss., par. 263)

¹⁴⁷ Cfr., ad esempio, i contributi raccolti da G.H. FOX, B. ROTH (a cura di), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge University Press, 2000 nonché, più di recente, S. MARKS, *What has Become of the Emerging Right to Democratic Governance?*, in *European Journal of International Law*, 2011, 507 ss.; S. WHEATLEY, *A Democratic Rule of International Law*, *ibidem*, 525 ss.; D'ASPREMONT, *The Rise and Fall of Democracy*, cit.

¹⁴⁸ Freedom House, *Freedom in the World 2013. Democratic Breakthroughs in the Balance*, 2013, 27 ss. (il report è reperibile sul sito web www.freedomhouse.org).

¹⁴⁹ V., da ultimo, Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 66/163 del 10 aprile 2012, secondo considerando; Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 64/155 dell'8 marzo 2010, secondo considerando.

perseguire *in sé*, ma soltanto uno *strumento* in grado di dimostrare – con un accettabile grado di certezza – l’esistenza di una “saldatura” tra governanti e governati, e dunque il rispetto del principio di autodeterminazione interna¹⁵⁰. Tale rapporto di strumentalità implica che il principio delle libere elezioni non può essere imposto in ogni caso, ed anzi è destinato a non trovare applicazione laddove, pur in assenza di libere elezioni, risulti comunque dimostrata la capacità del governo di incarnare la volontà del proprio popolo¹⁵¹.

In terzo luogo, la Comunità internazionale non considera illegittimi, *in quanto tali*, i governi autoritari. A ben vedere, infatti, le Nazioni Unite non sono mai intervenute per imporre *ex novo* la democrazia¹⁵², limitandosi ad entrare in azione soltanto per sanzionare il rovesciamento violento, ad opera di una parte politica, del risultato di una libera consultazione elettorale¹⁵³. Inoltre, le misure coercitive unilateralmente adottate da alcuni Stati per determinare un cambio di regime in senso democratico hanno sempre incontrato la ferma opposizione degli altri Stati¹⁵⁴.

In quarto luogo, benché i principi democratico-liberali siano consacrati in numerose dichiarazioni ed atti vincolanti di organizzazioni internazionali, la loro diffusione ed applicazione non si presenta omogenea dal punto di vista geografico. Se in Europa¹⁵⁵ e nelle

¹⁵⁰ Così, GUARINO, *Autodeterminazione*, cit., 149 ss.; PALMISANO, *Nazioni Unite*, cit., 452 ss.; GRADO, *Guerre civili*, cit., 255 ss.

¹⁵¹ ROTH, *Governmental Illegitimacy*, cit., 113 ss.

¹⁵² GRADO, *Guerre civili*, cit., 283,

¹⁵³ V. *supra* nota 140 ed il testo cui fa capo.

¹⁵⁴ Si consideri, ad esempio, la ferma opposizione della Comunità internazionale all’intervento militare anglo-americano in Iraq del 2003, giustificato *inter alia* con l’esigenza di porre fine al regime dittatoriale di Saddam Hussein. Nella stessa direzione si pone la condanna dell’embargo economico imposto dagli Stati Uniti nei confronti di Cuba (anche qui al fine di promuovere un cambio di regime), che l’Assemblea Generale reitera ogni anno dal 1992 (v., da ultimo, la Risoluzione n. 67/74 del 13 novembre 2012).

¹⁵⁵ Una disamina dettagliata della prassi seguita dalle organizzazioni regionali europee (Unione Europea, Consiglio d’Europa), a promozione e difesa dei principi della democrazia liberale si pone chiaramente fuori dalla portata del presente lavoro. Al solo scopo di fornire un’immagine intuitiva del fenomeno in questione è sufficiente richiamare la cd. “politica di condizionalità democratica” seguita dall’Unione Europea con riferimento al riconoscimento degli Stati di nuova formazione (v. le “Direttive sul riconoscimento dei nuovi Stati nell’Europa orientale e nell’Unione Sovietica”, Dichiarazione dei Ministri degli Esteri dei Paesi della Comunità Economica Europea, Bruxelles, 16 dicembre 1991), all’ammissione di nuovi Stati membri (cfr. F. SCHIMMELFENNIG, U. SEDELMEIER, *Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*, in *Journal of European Public Policy*, 2004, 669 ss.; L. APPICIAFUOCO, *L’Unione europea e la condizionalità democratica nelle relazioni con i Paesi dei Balcani occidentali*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2010, 492 ss.), alla cooperazione economica (P.A. PILLITU, *La tutela dei diritti dell’uomo e dei principi democratici nelle relazioni della Comunità e dell’Unione Europea con gli Stati ACP*, Torino, 2003; C. MANDRINO, *Politica di prossimità e Stati terzi mediterranei: un sistema innovativo di condizionalità democratica?*, in *Il diritto dell’economia*, 2009, 365 ss.). Avendo riguardo al Consiglio d’Europa, oltre alle numerose attività della Commissione per la democrazia attraverso il diritto (cd. “Commissione di Venezia”), possiamo ricordare l’attivazione della procedura di espulsione della Grecia, all’epoca della dittatura dei colonnelli (che indusse il governo greco a ritirarsi volontariamente dall’organizzazione nel 1969) ed il rifiuto dell’Assemblea Parlamentare di accreditare i rappresentanti della Turchia in seguito al golpe militare del 1980 (v. F. BENOÎT-ROHMER, H. KLEBES, *Council of Europe law. Towards a pan-European legal area*, Council of Europe Publishing, 2005, 40 ss.).

Americhe¹⁵⁶ vi è una prassi consolidata (tanto da indurre qualche autore a ritenere che, in tali regioni, il principio democratico sarebbe imposto da una consuetudine particolare¹⁵⁷), discorso diverso va fatto in relazione agli altri continenti. In particolare, la solenne adesione degli Stati africani ai principi democratici sanciti in una serie di atti e dichiarazioni dell'Unione Africana¹⁵⁸ e di altre organizzazioni sub-regionali¹⁵⁹ non è stata sempre seguita da una conseguente trasformazione delle strutture di governo¹⁶⁰; nella regione asiatica, infine, salvo pochissime eccezioni, non si registrano iniziative volte a promuovere la diffusione della democrazia¹⁶¹.

Analoghe considerazioni possono svolgersi, infine, in merito alla prassi seguita durante la Primavera Araba. Invero, la circostanza che alcuni Stati abbiano, al momento del riconoscimento, esplicitamente fatto riferimento alla necessità di una transizione verso la

¹⁵⁶ La promozione della democrazia costituisce, ai sensi dell'art. 2, lett. b) della Carta dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), uno dei principali obiettivi dell'Organizzazione, la quale – ai sensi dell'articolo 9 – può sospendere i diritti spettanti ad uno Stato Membro qualora il governo legittimamente eletto venga rovesciato in modo violento. Tale meccanismo sanzionatorio – il cui funzionamento è stato ulteriormente precisato dalla Risoluzione 1080 dell'Assemblea Generale del 5 giugno 1991 (Doc. OSA AG/RES. 1080 (XXI-O/91) e dagli artt. 17-22 della Carta Democratica Interamericana dell'11 settembre 2001 – è stato applicato, seppur con diversa intensità, nei confronti di Haiti (1991, 2004), Perù (1992, 2000), Guatemala (1993). Su questa prassi, v. D. HAWKINS, *Protecting Democracy in Europe and the Americas*, in *International organization*, 2008, 373 ss. Con riferimento alla prassi più recente, si segnala la sospensione dello *status* di membro dell'Honduras dal 2009 al 2011 in seguito al golpe militare che aveva portato alla destituzione del presidente Manuel Zelaya (Doc. OSA AG/RES. 2 (XXXVII-E/09) (5 luglio 2009). In ambito sub-regionale, meccanismi di promozione e protezione della democrazia sono previsti nell'ambito della Comunità andina (v. il Protocollo Addizionale all'Accordo di Cartagena sull'Impegno della Comunità Andina per la Democrazia, firmato a Lima il 10 giugno 2000), del Mercosur (v. il Protocollo di Ushuaia del 24 luglio 1998) e del Sistema di Integrazione Centroamericana (v. il Trattato Quadro di Sicurezza Democratica del 15 dicembre 1995).

¹⁵⁷ V., ad esempio, in relazione al continente europeo, G. SACERDOTI, *Il nuovo ordine pubblico europeo: dalla Carta di Parigi all'Unione europea*, in G. SACERDOTI (a cura di), *Diritto e istituzioni della nuova Europa*, Giuffrè, 1995, 225 ss., 246.

¹⁵⁸ Il primo, significativo, riconoscimento del principio democratico in ambito africano può rinvenirsi nella risoluzione n. 10(XVI)94, adottata il 3 novembre 1994 dalla Commissione Africana sui Diritti dell'Uomo e dei Popoli, nella quale si censurava senza riserve il rovesciamento militare dei governi democraticamente eletti. È importante sottolineare, inoltre, che la Carta istitutiva dell'Unione Africana (Addis Abeba, 2001) condanna all'art. 4 i mutamenti violenti di governo, sanzionandoli con la sospensione dello *status* di membro (art. 30).

¹⁵⁹ Si vedano, ad esempio, la Dichiarazione sui principi politici dell'ECOWAS (Comunità Economica degli Stati dell'Ovest Africano) del 6 luglio 1991 e le Linee Guida sulle Elezioni Democratiche, adottate dalla Comunità di Sviluppo dell'Africa Meridionale (SADC) nell'agosto del 2004.

¹⁶⁰ Per un'attenta ricostruzione della prassi africana in tema di democrazia v. PETERSEN, *The Principle of Democratic Teleology*, cit., 67 ss. L'ambiguità di fondo di questa prassi è data dal fatto che, sebbene le istituzioni africane abbiano adottato misure anche molto incisive nei confronti dei governi affermatasi con la forza (si pensi all'intervento militare dell'ECOWAS in Sierra Leone o alla sospensione dello *status* di membro dell'UA deciso nei confronti della Repubblica Centrafricana nel 2003 e del Togo nel 2005), sono ancora numerosi i Paesi governati da dittature presidenziali o giunte militari. Paradossalmente, peraltro, non è raro che proprio questi ultimi Stati si siano fatti promotori di misure pro-democratiche nell'area africana. Basti ricordare, a riguardo, il ruolo chiave svolto dalla Nigeria nel contesto della missione militare in Sierra Leone (ROTH, *Governmental Illegitimacy*, cit., 408).

¹⁶¹ Cfr., tuttavia, i riferimenti alla *governance* democratica contenuti nel Programma d'Azione di Ventiane siglato il 30 Novembre 2004 dai Capi di Stato e di Governo degli Stati Membri dell'Associazione delle Nazioni del Sud-est Asiatico (ASEAN). Sul Programma di Ventiane, v. R. BURCHILL, *Regional Integration and the Promotion and Protection of Democracy: Lessons from Asean*, in *Asian Yearbook of International Law*, 2009, 113 ss.

democrazia non va sopravvalutata. Da un lato, queste dichiarazioni provengono prevalentemente da Paesi occidentali ed ex-comunisti i quali, per ovvie ragioni storiche e culturali, sono naturalmente propensi a considerare la democrazia liberale come l'unica forma di governo auspicabile. Dall'altro lato, il partito insurrezionale è stato riconosciuto come "unico legittimo rappresentante del proprio popolo" da diversi governi non democratici¹⁶² – il che suggerisce di escludere l'esistenza di un nesso indissolubile tra questa forma di riconoscimento e la promozione dei principi della democrazia rappresentativa.

5.2. (segue) C) Gli effetti giuridici del riconoscimento degli insorti come unico legittimo rappresentante del proprio popolo

Come si è avuto modo di vedere, il principale effetto giuridico che l'ordinamento internazionale ricollega all'atto di riconoscimento è il divieto di mettere in discussione, sia espressamente che per *facta concludentia*, la situazione riconosciuta¹⁶³. Si tratta, a ben vedere, di una norma "aperta", il cui contenuto concreto potrà essere determinato solo tenendo conto dell'*oggetto* del riconoscimento. Ad esempio, se il riconoscimento riguarda l'esercizio della sovranità su un dato territorio da parte di uno Stato, chi ha operato il riconoscimento non potrà concludere con un altro Stato accordi relativi all'utilizzo del territorio in questione. Se invece, per fare un altro esempio, uno Stato riconosce la venuta ad esistenza di un altro Stato, non potrà in un momento successivo ritrattare tale accertamento opponendosi alla sua ammissione in seno ad un'organizzazione internazionale per difetto del requisito della statualità.

Gli effetti giuridici del riconoscimento del gruppo insurrezionale come unico legittimo rappresentante del proprio popolo possono essere ricostruiti sulla base di un'analogia interpretativa. Dal momento che l'oggetto di tale riconoscimento consiste, in ultima analisi, nell'accertamento dell'avvenuta violazione del principio di autodeterminazione interna, le sue conseguenze giuridiche potranno essere concretamente individuate facendo riferimento al relativo regime sanzionatorio.

A questo riguardo, la dottrina è concorde nel ritenere applicabili al principio di autodeterminazione interna le stesse garanzie che il diritto internazionale predispone a tutela

¹⁶² Molti dei Paesi che hanno riconosciuto gli insorti libici e siriani come unici legittimi rappresentanti del proprio popolo sono stati classificati dalla Freedom House (v. il *report* citato *supra*, nota 148, 27 ss.) come "non liberi" (Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Oman, Sudan, Gibuti, Gabon, Afghanistan, Gambia, Qatar, Bahrain, Iraq) o "parzialmente liberi" (Kuwait, Ucraina, Togo, Repubblica Centrafricana, Turchia, Tunisia, Albania, Marocco, Nigeria, Burkina Faso, Bosnia Erzegovina, Cosa d'Avorio, Filippine).

¹⁶³ V. *supra* par. 2.

dell'autodeterminazione esterna¹⁶⁴. Pertanto, al di là della possibilità per il Consiglio di Sicurezza di intervenire ai sensi del Cap. VII della Carta¹⁶⁵ e della facoltà degli Stati di adottare misure ritorsive contro lo Stato offensore¹⁶⁶ – che sussisterebbero in ogni caso e, dunque, a prescindere dall'esistenza di un illecito internazionale¹⁶⁷ – le principali conseguenze giuridiche della violazione del principio di autodeterminazione interna sarebbero due¹⁶⁸: da un lato, vi è il divieto di prestare assistenza militare allo Stato autore della violazione, anche se quest'ultima era prevista da accordi di cooperazione precedentemente assunti¹⁶⁹; dall'altro, è riconosciuta la facoltà, in deroga al principio di non-intervento, di supportare gli insorti sotto il profilo materiale, finanziario e logistico¹⁷⁰ (mentre non è chiaro se sia lecita anche la fornitura di armi)¹⁷¹.

Il riconoscimento del movimento insurrezionale è senz'altro suscettibile di interagire con la prima delle due garanzie considerate. Una volta intervenuto il riconoscimento, infatti, il divieto di assistenza militare non discenderà solo dal principio di autodeterminazione, ma anche della norma che impone di non mettere in discussione la situazione precedentemente riconosciuta. Si tratta, a ben vedere, di una differenza di non poco momento. Il soggetto che intenda denunciare l'illiceità del supporto offerto da uno Stato al governo "oppressore", infatti, potrà limitarsi a rilevarne l'incompatibilità con il riconoscimento precedentemente accordato agli insorti, senza doversi imbarcare nell'impresa – tutt'altro che agevole – di dimostrare l'effettiva sussistenza delle condizioni per l'applicazione del principio di autodeterminazione interna.

¹⁶⁴ Su questo punto vi è convergenza di vedute in dottrina (v. ad esempio, O. CORTEN, P. KLEIN, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction? Les possibilités d'action visant à assurer des droits de la personne face au principe de non-intervention*, Bruylant, 1992, 261 ss.; IOVANE, *L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa*, cit., 509 ss.; PALMISANO, *Autodeterminazione dei popoli*, cit., 126 ss.).

¹⁶⁵ IOVANE, *L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa*, cit., 509.

¹⁶⁶ *Ibidem*, 511.

¹⁶⁷ Da un lato, infatti, l'intervento del Consiglio è riconducibile all'ampia discrezionalità di cui esso dispone nell'accertare l'esistenza di una minaccia alla pace ex art. 39 (v. CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., 219 ss.); dall'altro le misure ritorsive, non ponendosi in contrasto con alcuna norma di diritto internazionale, possono essere sempre adottate dagli Stati (v. *supra* note 118-119 ed il testo cui fanno capo).

¹⁶⁸ Non essendo possibile procedere in questa sede ad uno studio analitico della questione, si rinvia per un esame più approfondito, nonché per ulteriori riferimenti bibliografici, a PALMISANO, *Autodeterminazione dei popoli*, cit., 126 ss.

¹⁶⁹ *Ibidem*, 511. Tale obbligo costituisce peraltro una specificazione del più generale obbligo di non cooperazione sancito dall'art. 41 co. 2 del Progetto di Articoli sulla Responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti (in *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II (Part Two)).

¹⁷⁰ CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction?*, cit., 261 ss.; PALMISANO, *Autodeterminazione dei popoli*, cit., 129.

¹⁷¹ In questa direzione sembrerebbero porsi le recenti aperture evidenziate da Stati Uniti ed Unione Europea in ordine alla possibilità di armare i ribelli siriani (v. *supra* nota 70 ed il testo cui fa capo). V., inoltre, PALMISANO, *Autodeterminazione dei popoli*, cit., 129. In senso contrario, cfr., invece, AKANDE, *Self Determination and the Syrian Conflict*, cit.; A. NOLLKAEMPER, *A Shared Responsibility Trap: Supplying Weapons to the Syrian Opposition*, in *EJIL: Talk!*, 17 giugno 2013 (www.ejiltalk.org).

Discorso in parte diverso va fatto, invece, in merito al secondo meccanismo sanzionatorio. Anche in seguito al riconoscimento, infatti, non è possibile configurare un obbligo di assistere gli insorti. Cionondimeno, è forse plausibile sostenere che l'individuazione di un determinato gruppo insurrezionale come l'*unico* legittimo rappresentante del proprio popolo precluda, a chi abbia operato il riconoscimento, la possibilità di prestare supporto ad un altro partito di opposizione (eventualmente in competizione con il primo¹⁷²).

Resta da comprendere, infine, nei riguardi di chi sussistano gli obblighi in questione. Anzitutto, essi sono assunti verso gli insorti, quantomeno nelle ipotesi in cui questi siano in grado di controllare – in modo relativamente stabile – una parte del territorio nazionale. In presenza di questa condizione, infatti, il gruppo insurrezionale acquisisce l'attitudine ad essere titolare di diritti ed obblighi ai sensi del diritto internazionale¹⁷³. Deve escludersi, invece, che lo Stato che opera il riconoscimento assuma un obbligo nei confronti della Comunità internazionale nel suo complesso. Questa soluzione, invero, potrebbe rivelarsi iniqua, in quanto finirebbe per vincolare lo Stato anche verso chi non ha assunto una posizione definita o, addirittura, si è apertamente schierato con le forze governative. E' dunque preferibile ritenere che quest'obbligo sorga solo nei riguardi degli Stati (o delle organizzazioni internazionali) che abbiano accordato agli insorti la stessa forma di riconoscimento.

5.3. (segue) D) I criteri per l'attribuzione al gruppo insurrezionale dello status di unico legittimo rappresentante del proprio popolo

Se si eccettuano alcuni governi (ad esempio, quello francese), la cui azione diplomatica è stata caratterizzata dalla premura di accordare ai gruppi insurrezionali forme via via più intense di riconoscimento¹⁷⁴, nella maggior parte dei casi, lo *status* di unici legittimi rappresentanti del proprio popolo è stato accordato all'esito di un'attenta valutazione. Occorre comprendere, quindi, se questa cautela sia dovuta ad un mero calcolo politico, o dipenda piuttosto dal fatto che, nell'opinione degli Stati, la concessione di questa forma di riconoscimento sia subordinata alla presenza di determinate condizioni.

Si tratta, a ben vedere, di una questione non nuova per il diritto internazionale. Questo problema si era già posto, infatti, negli anni '60, all'epoca della decolonizzazione, quando l'Organizzazione per l'Unità Africana (e, in particolare, il suo Comitato di Coordinamento per

¹⁷² Si pensi, ad esempio, ai rapporti tra la Coalizione Nazionale Siriana ed alcuni gruppi estremisti islamici.

¹⁷³ CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., 22; G. ARANGIO-RUIZ, L. MARGHERITA, E. TAU, *Soggettività nel diritto internazionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1999, 299 ss., 307 ss.

¹⁷⁴ V. *supra* note 88 e 90 ed il testo cui fanno capo.

la Liberazione dell’Africa) elaborò una serie di criteri atti a stabilire se un movimento di liberazione nazionale potesse essere considerato come unico legittimo rappresentante del proprio popolo¹⁷⁵. Per essere riconosciuto in tale qualità, un gruppo insurrezionale doveva configurarsi come un Fronte d’Azione Unitario contro il governo in carica, vale a dire un movimento con una base sociale ampia e trasversale, un seguito significativo su tutto il territorio nazionale ed adeguate capacità di lotta¹⁷⁶. Nella pratica, tuttavia, questi criteri furono applicati in modo molto elastico, tanto da far dubitare della loro idoneità a limitare effettivamente la discrezionalità degli organi dell’OUA¹⁷⁷.

La prassi seguita durante la Primavera Araba non sembra discostarsi, sotto questo profilo, da quella relativa ai movimenti di liberazione nazionale africani. Contrariamente a quanto lascerebbero intendere alcune dichiarazioni ufficiali¹⁷⁸, infatti, gli insorti libici e siriani sono stati riconosciuti come unici legittimi rappresentanti del proprio popolo in assenza di elementi in grado di dimostrare, in modo inequivocabile, l’esistenza di un nesso di rappresentanza esclusiva¹⁷⁹.

Sul punto, appare particolarmente significativa la vicenda siriana. Come si è visto, diversi Stati si sono rifiutati di riconoscere il Consiglio Nazionale Siriano come unico legittimo rappresentante del proprio popolo, perché poco inclusivo, mentre hanno giudicato sufficientemente rappresentativa la Coalizione Nazionale Siriana¹⁸⁰. Senonché, ad un’analisi

¹⁷⁵ Istituito nel maggio del 1963 nell’ambito della prima riunione dei Capi di Stato dell’OUA, il Comitato di Coordinamento per la liberazione dell’Africa ha costituito il centro nevralgico delle attività di supporto ai movimenti di liberazione nazionale durante tutto il periodo della decolonizzazione. Preliminare alle attività del Comitato, pertanto, era l’individuazione dei gruppi insurrezionali meritevoli di supporto in quanto unici rappresentanti del proprio popolo. A partire dal 1974, il Comitato fu incaricato di svolgere questa funzione – nei limiti, ovviamente, del continente africano e fatta eccezione per la Namibia – anche per conto delle Nazioni Unite (v. risoluzione dell’Assemblea Generale n. 3280 (XXIX) del 10 dicembre 1974).

¹⁷⁶ *General Report of the Goodwill Mission of the Coordinating Committee for the Liberation of Africa to the Angolan Nationalists, Léopoldville, July 13-15, 1964*, reperibile in J. A. MARCUM, *The Angolan Revolution vol 2: exile, politics and guerilla warfare (1962-1976)*, MIT Press, 1978, Appendice 2, 304 ss. Per un’applicazione di questi criteri alle insurrezioni in Libia e Siria v. TALMON, *Recognition of the Libyan National Transitional Council*, cit., 3; ID., *Recognition of Opposition Groups*, cit., 240 ss. Vale la pena rimarcare che, tra i criteri in esame, non risulta annoverato quello relativo alla democraticità interna del partito insurrezionale. Si tratta, a ben vedere, di un’omissione condivisibile dal momento che, soprattutto nelle fasi più critiche di una guerra civile, può risultare di fondamentale importanza accentrare il potere decisionale in capo ad un gruppo ristretto di persone.

¹⁷⁷ H. WILSON, *International Law and the Use of Force by National Liberation Movements*, Oxford University Press, 1988, 144 ss.; ROTH, *Governmental Illegitimacy*, cit., 233.

¹⁷⁸ Gli Stati Uniti, ad esempio, prima di riconoscere l’opposizione siriana hanno valutato molto attentamente la sua composizione interna (*Daily Press Briefing* del Dipartimento di Stato dell’8 novembre 2012, reperibile alla pagina web www.state.gov).

¹⁷⁹ V., in generale, le considerazioni di TALMON, *Recognition of the Libyan National Transitional Council*, cit., 3; ID., *Recognition of Opposition Groups*, cit., 241 ss.

¹⁸⁰ V. il diverso tenore delle considerazioni riguardanti l’opposizione siriana nelle conclusioni del primo incontro del Gruppo degli Amici della Siria tenutosi a Washington il 24 febbraio 2012 (*Chairman’s Conclusions of the International Conference of the Group of Friends of the Syrian People, 24 February*, par. 11-13, reperibile alla pagina web del Dipartimento di Stato statunitense) e in quelle del quarto incontro (Marrakech, 12 dicembre

più attenta, anche quest'ultima si rivela inadatta a rappresentare, in modo unitario, il fronte anti-Assad. Basti considerare che la fazione curda – la quale costituisce una fetta tutt'altro che irrilevante dell'opposizione¹⁸¹ – non solo non fa parte della Coalizione, ma ha spesso combattuto contro di essa per il controllo dei territori della Siria nord-orientale¹⁸².

In definitiva, il riconoscimento di un gruppo insurrezionale come unico legittimo rappresentante del proprio popolo costituisce il frutto di una scelta che – seppure influenzata da fattori oggettivi (ad esempio, la maggiore o minore inclusività del fronte d'opposizione) – rimane largamente discrezionale. Ciò non significa, comunque, che il processo di riconoscimento sia arbitrario e del tutto sottratto alla presa del diritto internazionale. La giuridicità di questo processo, infatti, è assicurata – sia pure sul piano meramente *procedurale* – dalla necessità che il riconoscimento giunga all'esito di un'ampia concertazione, che veda coinvolte le diverse forze della Comunità internazionale, vuoi in seno ad un'organizzazione internazionale (come accaduto in relazione ai movimenti di liberazione nazionale africani), vuoi nell'ambito di vertici o conferenze (come avvenuto, invece, durante la Primavera Araba)¹⁸³.

6. Il riconoscimento degli insorti come governo *de jure*

Tra le diverse ipotesi prese in considerazione, il riconoscimento degli insorti come governo *de jure* è senza dubbio quello più gravido di conseguenze sotto il profilo giuridico. Questa forma di riconoscimento, in effetti, pone in essere un accertamento particolarmente ampio, in quanto individua nel partito insurrezionale l'entità in grado di rappresentare lo Stato nelle sue relazioni esterne nonché l'unico legittimo depositario della forza interna¹⁸⁴.

Da ciò derivano una serie di importanti implicazioni, specialmente quando il riconoscimento proviene da uno Stato. In questo caso, infatti, il riconoscimento come governo *de jure* postula *a)* che gli esponenti di vertice del partito insurrezionale godranno delle immunità previste dal diritto internazionale in favore degli organi di governo; *b)* che, in presenza dei requisiti richiesti, sarà riconosciuta efficacia extraterritoriale agli atti di governo degli insorti; *c)* che il

2012) svoltosi in un momento successivo alla formazione della Coalizione (*Chairman's conclusions of the Fourth Ministerial Meeting of The Group of Friends of the Syrian People*, cit., par. 13).

¹⁸¹ INTERNATIONAL CRISIS GROUP (a cura di), *Syria's Kurds: a Struggle within a Struggle*, Middle East Report n. 136, 23 gennaio 2013.

¹⁸² *Insurgents declare war on Syria's Kurds*, in <http://syriareport.net>, 27 maggio 2013.

¹⁸³ V. *supra* note 132-134 ed il testo cui fanno capo. Per una considerazione analoga, ma con riferimento alla discrezionalità del Consiglio di sicurezza in materia di accertamento di una minaccia alla pace ex art. 39 della Carta, v. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., 438.

¹⁸⁴ Su questo tema, v. in generale LAUTERPACHT, *Recognition*, cit., 87 ss.; A.C. BUNDU, *Recognition of Revolutionary Authorities: Law and Practice of States*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1978, 18 ss.

movimento insurrezionale potrà disporre del patrimonio estero dello Stato (conti correnti; immobili) ¹⁸⁵. Inoltre, dal momento che lo stesso Stato non può essere legittimamente governato da due entità, il ricorso a questa formula di riconoscimento comporta *automaticamente* il disconoscimento del governo preesistente¹⁸⁶, con la conseguenza che tutto quel che viene riconosciuto al partito insurrezionale (immunità, efficacia extraterritoriale degli atti di governo, disponibilità del patrimonio estero) dovrà essere negato al regime disconosciuto¹⁸⁷.

Tale modalità di riconoscimento – com'è agevole rilevare dall'esame degli effetti che ad essa si ricollegano – è suscettibile di assumere notevole rilievo nell'ambito dei giudizi interni. Particolarmente indicativo, sotto questo profilo, è il caso *British Arab Commercial Bank plc v. Transitional Council of the State of Libya*, deciso il 26 agosto 2011 dalla Queen's Bench Division di Londra¹⁸⁸. La società attrice era una banca di diritto inglese che annoverava tra i suoi clienti l'ambasciata libica, titolare di un conto corrente destinato a finanziare borse di studio in favore degli studenti libici che vivono nel Regno Unito. In seguito al riconoscimento del Consiglio Nazionale di Transizione come governo *de jure*, posto in essere dal governo britannico il 27 luglio 2011, la British Arab Commercial Bank iniziò a ricevere istruzioni contrastanti dai rappresentanti del governo di Gheddafi e da quelli del Consiglio di Transizione, ognuno dei quali assumeva di avere titolo a disporre dei fondi. Al fine di superare questo *impasse*, la banca decise di promuovere un giudizio di accertamento per vedere dichiarata la legittimazione del Consiglio di Transizione (o, in alternativa, dei rappresentanti di Gheddafi) ad effettuare operazioni sul conto corrente intestato all'ambasciata. In linea con una prassi consolidata¹⁸⁹, la corte adita invocò l'intervento del Ministero degli affari esteri (*Foreign & Commonwealth Office*), chiedendogli di chiarire la propria posizione sull'argomento. Il 24 agosto, il Ministro rilasciò un certificato nel quale si precisava che il Consiglio Nazionale di Transizione costituiva l'unico governo della Libia, disconoscendo ad ogni effetto il precedente regime di Gheddafi¹⁹⁰. Sulla base di queste

¹⁸⁵ M.J. PETERSON, *Recognition of Governments should not be abolished*, in *American Journal of International Law*, 1983, 31 ss., 36. Nel caso in cui, invece, il riconoscimento provenga da un'organizzazione internazionale, esso comporterà l'attribuzione al governo insurrezionale dei poteri derivanti dallo *status* di membro.

¹⁸⁶ TALMON, *Recognition of Governments*, cit., 105-106.

¹⁸⁷ CHEN, *The International Law*, cit., 145 ss.; LAUTERPACHT, *Recognition*, cit., 90.

¹⁸⁸ *British Arab Commercial Bank plc v Transitional Council of the State of Libya*, Declaratory judgment, [2011] EWHC 2274 (Comm); ILDC 1807 (UK 2011).

¹⁸⁹ Cfr. F.A. MANN, *Foreign Affairs in English Courts*, Oxford University Press, 1986, 23 ss.; B. CONFORTI, *L'accertamento dei c.d. fatti internazionali da parte del giudice interno*, in *Studi economico-giuridici*, 1993-1994, 111 ss.

¹⁹⁰ La certificazione rilasciata dal Governo britannico recitava come segue: "I, the Rt. Hon. William Hague MP, Her Majesty's Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, refer to the above proceedings and

indicazioni, la corte dichiarò che i rappresentanti del Consiglio di Transizione erano gli unici legittimati a disporre del conto aperto presso la banca attrice¹⁹¹.

Sono state sollevate perplessità, in dottrina, circa la compatibilità del riconoscimento del Consiglio Nazionale di Transizione (e, quindi, dell'esito del caso *British Arab Commercial Bank plc*) con il principio consuetudinario che vieta il riconoscimento prematuro degli insorti¹⁹². In virtù di tale principio, il partito insurrezionale non potrebbe essere riconosciuto come governo *de jure* per tutta la durata della guerra civile, vale a dire fintantoché la resistenza del governo in carica non diviene, per usare le parole del Lauterpacht, "hopeless or purely nominal"¹⁹³. In caso contrario, il soggetto che opera il riconoscimento commette un illecito internazionale¹⁹⁴.

In effetti, se si guarda alla tempistica del riconoscimento degli insorti libici, questi dubbi appaiono del tutto plausibili. Sebbene la resistenza delle forze lealiste non potesse ritenersi "puramente nominale" fino alla definitiva presa di Tripoli (25-28 agosto)¹⁹⁵, invero, diversi Stati hanno riconosciuto il Consiglio Nazionale di Transizione come governo *de jure* ben prima di tale data¹⁹⁶ oppure durante i giorni critici della battaglia per il controllo della capitale¹⁹⁷. Lo stesso può dirsi, peraltro, per l'analogo riconoscimento concesso alla Coalizione Nazionale Siriana dai Paesi membri della Lega Araba¹⁹⁸, visto l'esito assolutamente incerto della guerra civile. Sennonché, l'ampia diffusione degli atti di riconoscimento prematuro, nonché il fatto che gli stessi si inquadrino in un clima generalizzato di condanna del governo in carica da parte della Comunità internazionale, sconsigliano di considerare questa prassi come una ripetuta serie di illeciti, e suggeriscono di verificare se non possa comunque affermarsene la liceità dal punto di vista del diritto internazionale.

issue the following certificate: (1) Her Majesty's Government recognise the National Transitional Council as the Government of Libya. (2) Her Majesty's Government do not recognise any other Government in Libya. In particular, they no longer recognise the former Qadhafi regime as the Government of any part of Libya."

¹⁹¹ *British Arab Commercial Bank plc, cit.*, par. 28.

¹⁹² C. WARBRICK, *British Policy and the National Transitional Council of Libya*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2012, 247 ss., 262-263.

¹⁹³ LAUTERPACHT, *Recognition, cit.*, 94 ss.

¹⁹⁴ *Ibidem*, 95.

¹⁹⁵ Per la scansione temporale delle diverse fasi della guerra civile libica v. *supra* par. 3.

¹⁹⁶ Si vedano gli atti di riconoscimento di Maldive (3 aprile), Francia (7 giugno), Spagna (8 giugno), Stati Uniti (15 luglio), Regno Unito (27 luglio).

¹⁹⁷ Così Irlanda, Egitto (22 agosto), Malta, Macedonia (23 agosto), Etiopia, Chad (24 agosto), Estonia, Canada (26 agosto), Portogallo (28 agosto). Si consideri, inoltre, il riconoscimento operato dalla Lega Araba il 25 agosto 2011, attraverso l'invito, rivolto al Consiglio Nazionale di Transizione, ad occupare il seggio della Libia in seno all'Organizzazione.

¹⁹⁸ V. *supra* nota 107 ed il testo cui fa capo. Nella stessa direzione si pone, peraltro, l'isolato riconoscimento effettuato dal nuovo governo della Libia in favore del Consiglio Nazionale Siriano (v. *supra* nota 102 ed il testo cui fa capo).

I percorsi argomentativi per giungere a tale conclusione sono essenzialmente due. Da un lato, può sostenersi che nel diritto internazionale contemporaneo l'identificazione del governo di uno Stato non è unicamente informata al criterio di effettività (sul quale poggia, in ultima analisi, il divieto di riconoscimento prematuro)¹⁹⁹, dovendosi considerare anche il coefficiente di democraticità delle sue istituzioni²⁰⁰. Questo ulteriore criterio opererebbe sia *in negativo*, autorizzando il disconoscimento dei governi non supportati dal consenso popolare (come nel caso dei regimi golpisti)²⁰¹; sia *in positivo*, attenuando la valutazione del criterio di effettività in presenza di un apparato governativo di natura democratica²⁰². In questa prospettiva, il riconoscimento prematuro degli insorti libici e siriani si giustificherebbe *a)* con la natura dittatoriale dei governi in carica e *b)* in ragione delle aspirazioni democratiche del movimento insurrezionale.

Dall'altro lato, il riconoscimento prematuro degli insorti potrebbe essere considerato alla stregua di una reazione collettiva della Comunità internazionale alla violazione del diritto all'autodeterminazione (interna) dei popoli di Libia e Siria²⁰³. A venire in rilievo, secondo questa impostazione, non sarebbe tanto il riconoscimento degli insorti, quanto piuttosto il contestuale disconoscimento del governo in carica²⁰⁴. Si tratterebbe, in altri termini, di un'ipotesi di non-riconoscimento collettivo ai sensi dell'art. 41 co. 2 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati²⁰⁵.

La prima ipotesi ricostruttiva si rivela, ad un'analisi più attenta, poco persuasiva. La tesi in esame, a ben vedere, costituisce soltanto l'ultimo di una serie di tentativi di integrare (o sostituire) il criterio di effettività con altri criteri, volti a valorizzare la *legittimità*

¹⁹⁹ LAUTERPACHT, *Recognition, cit.*, 98, dove si afferma che, per aver titolo ad essere riconosciuto, il governo rivoluzionario deve esercitare "effective power, with a reasonable prospect of permanency, over the whole – or practically the whole – territory of the State".

²⁰⁰ FRANCK, *The Emerging Right, cit.*, 47.

²⁰¹ J. D'ASPROMONT, *Legitimacy of Governments in the Age of Democracy*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 877 ss., 901-902.

²⁰² D'ASPROMONT, *L'Etat non democratique, cit.*, 57 ss.

²⁰³ Nel senso che il riconoscimento prematuro degli insorti costituirebbe una sanzione collettiva in risposta al principio di autodeterminazione v. in generale G. ARANGIO-RUIZ, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)* in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1988, 1 ss., 8, nonché IOVANE, *L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, cit.*, 475.

²⁰⁴ Se si adotta questa chiave di lettura, le implicazioni positive del riconoscimento degli insorti come governo *de jure* (e, in particolare, la possibilità di disporre del patrimonio estero dello Stato) sarebbero inquadrabili tra le forme di sostegno in favore dei movimenti di liberazione nazionale (v. *supra* nota 170 ed il testo cui fa capo).

²⁰⁵ V. *supra* nota 27 ed il testo cui fa capo. Un precedente analogo può rinvenirsi nel disconoscimento imposto dal Consiglio di Sicurezza, tra il 1965 ed il 1980, nei confronti del regime segregazionista in Rhodesia (cfr. Risoluzione n. 216(1965), del 12 novembre 1965; Risoluzione n. 217(1965), del 20 novembre 1965; Risoluzione n. 277(1970), del 18 marzo 1970; su questo tema, v. I.L. DORE, *Recognition of Rhodesia and Traditional International Law: Some Conceptual Problems*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 1972, 25 ss.).

dell'apparato governativo²⁰⁶. La prima manifestazione di questa tendenza può rinvenirsi nel disconoscimento del governo sorto dalla Rivoluzione francese, che Austria e Prussia giustificarono alla luce del principio per cui la trasmissione dinastica sarebbe l'unica fonte legittima del potere governativo²⁰⁷. Nella prassi meno risalente, l'esempio più noto è costituito dalla dottrina 'Tobar' – così chiamata dal nome del Ministro degli esteri ecuadoregno che per primo la formulò – in virtù della quale doveva rifiutarsi il riconoscimento dei governi di origine extra-legale²⁰⁸. Ulteriori tentativi di sostituire il principio di effettività con quello di legittimità possono essere individuati in due dottrine, entrambe elaborate nel corso della Guerra Fredda. Ci riferiamo, in particolare, alla dottrina 'Brezhnev', secondo cui andavano disconosciuti i governi che abbandonavano la via del socialismo²⁰⁹ e alla contrapposta dottrina 'Reagan', diretta a negare ogni forma di riconoscimento ad eventuali governi comunisti formatisi nell'emisfero occidentale²¹⁰.

Ebbene, nessuno di questi tentativi è mai riuscito seriamente ad attecchire nella prassi internazionale, finendo sempre per cedere il passo al principio di effettività. L'individuazione del soggetto abilitato a rappresentare lo Stato sul piano internazionale, infatti, non può prescindere dal dato, "meramente fattuale", del controllo effettivo del territorio²¹¹. A tale rilievo critico non si sottrae il (presunto) criterio della legittimazione democratica²¹². La democraticità di un apparato governativo, invero, può costituire un elemento in grado di favorirne la stabilità e, dunque, l'effettività²¹³, ma non rappresenta l'unica via per raggiungere questo risultato.

Molto più convincente, quindi, risulta la tesi che qualifica il riconoscimento prematuro come una sanzione collettiva. L'accoglimento di questa ricostruzione – che presenta il duplice pregio di non sollevare i problemi posti dall'abbandono del principio di effettività e di trovare positivo riscontro nella prassi precedente – dev'essere tuttavia accompagnato da un'importante precisazione. Come ha avuto modo di chiarire la Corte internazionale di giustizia nel parere sulla *Namibia* – che rimane ancora oggi un punto di riferimento

²⁰⁶ Per una rassegna critica delle dottrine cd. "legittimiste", v. LAUTERPACHT, *Recognition, cit.*, 102 ss.; CHEN, *The International Law, cit.*, 105 ss.; ZICCARDI CAPALDO, *Le situazioni territoriali, cit.*, 18 ss.; ROTH, *Governmental Illegitimacy, cit.*, 142 ss.

²⁰⁷ T.D. WOOLSEY, *Introduction to the Study of the International Law*, Scribner, Armstrong & co. Edition, 1879, 49.

²⁰⁸ J. IZARRY Y PUENTE, *The Doctrines of Recognition and Intervention in Latin America*, in *Tulane Law Review*, 1954, 313 ss.

²⁰⁹ ROTH, *Governmental Illegitimacy, cit.*, 147.

²¹⁰ J.J. KIRKPATRICK, *The Reagan Doctrine and U.S. Foreign Policy*, Heritage Foundation, 1985.

²¹¹ ARANGIO-RUIZ, *Autodeterminazione, cit.*, 9

²¹² Si vedano, sul punto, le considerazioni di S.D. MURPHY, *Democratic Legitimacy and the Recognition of States and Government*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1999, 545 ss., 566 ss.

²¹³ LAUTERPACHT, *Recognition, cit.*, 115 ss.

ineludibile in materia di disconoscimento collettivo²¹⁴ – il non-riconoscimento del governo “oppressore” non può mai andare a pregiudicare gli interessi del popolo “oppresso”²¹⁵. Ciò significa, in particolare, che il disconoscimento non potrà colpire gli atti di governo che si occupano di questioni di natura essenzialmente privatistica (ad esempio, i certificati di nascita, di morte o di matrimonio, le sentenze di separazione e così via)²¹⁶ né gli atti di disposizione del patrimonio estero che realizzino un beneficio per la popolazione (come nel caso dell’erogazione di borse di studio).

7. Conclusioni

L’indagine condotta sin qui ha dimostrato la fondatezza (o, quantomeno, la plausibilità) della nostra ipotesi di lavoro, vale a dire che la variegata prassi seguita in tema di riconoscimento degli insorti durante le guerre civili in Libia e Siria può essere oggetto di una lettura unitaria se la si considera alla luce del principio di autodeterminazione interna. Come si è cercato di dimostrare, infatti, le diverse forme di riconoscimento adottate da Stati ed organizzazioni internazionali sono *tutte* riconducibili alla reazione collettiva della Comunità internazionale alla violazione di questo principio da parte dei governi di Gheddafi ed Assad.

In particolare, il riconoscimento degli insorti come interlocutore politico segnala l’esistenza di una divaricazione tra governanti e governati, mettendo in discussione la rappresentatività del governo cd. legittimo e la sua piena capacità di esprimere la volontà e gli interessi del proprio popolo. Esso implica, quindi, un giudizio negativo sul rispetto del principio di autodeterminazione da parte del governo in carica e consente di qualificare come reazioni di natura ritorsiva eventuali comportamenti inamichevoli posti in essere dal soggetto che ha operato il riconoscimento.

Riconoscendo il partito insurrezionale come “unico legittimo rappresentante del proprio popolo”, invece, uno Stato (o un’organizzazione internazionale) accerta in via definitiva la violazione del principio di autodeterminazione interna da parte del governo in carica, manifestando l’intenzione di applicare il relativo regime sanzionatorio. Come si è visto, il soggetto che effettua questa forma di riconoscimento è vincolato – nei confronti degli insorti (laddove questi presentino i requisiti per l’acquisto della soggettività di diritto internazionale)

²¹⁴ CRAWFORD, *Brownlie’s Principles*, cit., 155.

²¹⁵ Corte internazionale di giustizia, *Conseguenze giuridiche per gli Stati della continua presenza del Sudafrica in Namibia malgrado la risoluzione 276(1970) del Consiglio di Sicurezza*, parere del 21 giugno 1971, in *I.C.J. Reports*, 1971, 16 ss., par. 125.

²¹⁶ CRAWFORD, *Brownlie’s Principles*, cit., 156.

e degli altri soggetti che abbiano accordato agli insorti lo stesso *status* – a non tenere comportamenti incompatibili con la situazione riconosciuta.

Il riconoscimento degli insorti come governo *de jure* porta a termine questo progressivo processo di delegittimazione, disconoscendo il governo in carica con tutto quel che ne consegue ai sensi del diritto internazionale (diniego delle immunità previste per gli organi di governo, divieto di disporre del patrimonio dello Stato all'estero, non riconoscimento degli atti di amministrazione del territorio).

L'analisi di questa prassi ha fatto emergere un elemento difficilmente riducibile al quadro normativo preesistente. Ci riferiamo al presupposto che, secondo l'*opinio juris* espressa da Stati ed organizzazioni internazionali, avrebbe giustificato l'applicazione del regime di protezione dell'autodeterminazione dei popoli in relazione ai conflitti in Libia e Siria. Innovando rispetto alla prassi precedente, infatti, tale presupposto è stato identificato nella circostanza che i regimi in questione abbiano brutalmente represso proteste popolari pacifiche, dimostrando di potersi mantenere al potere soltanto attraverso l'impiego massiccio della forza contro il proprio popolo.

La tesi qui esposta appare, quantomeno ad una prima lettura, strutturalmente affine al modello dell'autodeterminazione secessionista. Com'è noto, tale modello postula l'esistenza di un diritto delle minoranze (e dei gruppi etnici) di secedere dallo Stato di appartenenza come rimedio estremo in seguito a violazioni sistematiche dei propri diritti civili e politici (cd. "*remedial secession*")²¹⁷. Questo rimedio, in particolare, sarebbe esperibile in presenza di una duplice condizione, vale a dire *a*) che sia negato alle minoranze il diritto di partecipare alla vita politica dello Stato (o, nel caso di Stati plurinazionali, di ottenere forme adeguate di autogoverno); e *b*) che siano commessi gravi e reiterati abusi nei confronti degli appartenenti alla comunità minoritaria²¹⁸. Affinché una pretesa secessionista sia considerata legittima (e venga inquadrata, dunque, nel regime di tutela del principio di autodeterminazione), non sarebbe pertanto sufficiente la violazione dei diritti della minoranze, essendo richiesto un *quid pluris*, consistente nella perpetrazione di *gross violations*.

Questo *quid pluris* costituisce, in effetti, il principale punto di congiunzione tra l'istituto della *remedial secession* e la nostra ipotesi ricostruttiva. Come si è cercato di dimostrare, invero, la

²¹⁷ Per un'ampia rassegna bibliografica in materia, v. A. TANCREDI, *La secessione nel diritto internazionale*, CEDAM, 2001, 13, nota 19. E' il caso di ricordare che la questione è stata recentemente posta all'attenzione della Corte internazionale di giustizia in occasione della richiesta di parere sulla *Conformità al diritto internazionale della dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo* (in *I.C.J. Reports*, 2010, p. 403 ss.). Com'è noto, tuttavia, la Corte non ha ritenuto necessario occuparsi della questione (par. 83). Sul punto, v. A. CARCANO, *Sul rapporto fra diritto all'autodeterminazione dei popoli e secessione in margine al parere della Corte internazionale di giustizia riguardante il Kosovo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, 1135 ss.

²¹⁸ TANCREDI, *La secessione*, cit. 14 ss.

violazione del principio di autodeterminazione interna non consisterebbe tanto nel fatto che i governanti non godano del consenso dei governati ma sarebbe conseguenza, piuttosto, della brutale repressione del dissenso popolare. Potrebbe parlarsi, a questo proposito, di “*remedial regime change*”, intendendosi con tale espressione il diritto del popolo ad un cambio radicale di regime, come forma di rimedio contro gli abusi commessi dal proprio governo.

L'accostamento tra i due istituti, tuttavia, può risultare controproducente. Il modello dell'autodeterminazione secessionista, infatti, non è mai riuscito ad affermarsi nella prassi²¹⁹, il che potrebbe indurre a considerare improbabile la formazione di una norma che a detto modello si ispiri, più o meno esplicitamente.

A ben vedere, però, la descritta affinità si rivela soltanto apparente. Per un verso, è del tutto discutibile la riconduzione della problematica relativa alla protezione delle minoranze nell'ambito del principio di autodeterminazione dei popoli. Essa, infatti, muove dall'assunto che la nozione di “popolo” includa anche quella di “minoranza”. Sennonché, com'è stato ben evidenziato, il diritto internazionale non opera tale identificazione, in quanto considera il popolo come il complesso indifferenziato degli abitanti di uno Stato, senza tener conto, quantomeno ai fini dell'autodeterminazione, dell'esistenza di differenze culturali, linguistiche, religiose o etniche²²⁰. Per altro verso, la tesi da noi proposta – contrariamente al modello dell'autodeterminazione secessionista – non solleva alcun problema di compatibilità con il principio di integrità territoriale. Si tratta di un elemento tutt'altro che trascurabile, laddove ci si limiti a considerare che il motivo principale per cui non si è sinora affermata una norma sulla *remedial secession* va ricercato proprio nell'esigenza di assicurare l'inviolabilità dei confini sovrani²²¹.

Fatta questa precisazione, occorre riconoscere che, in questa fase di sviluppo della prassi, non è dato sapere se la nostra proposta interpretativa trovi conferma nel diritto consuetudinario. La nostra indagine, del resto, mira ad offrire una possibile chiave di lettura di una prassi che, seppur cospicua, è limitata a due episodi ben definiti. Dal momento che la spinta rivoluzionaria della Primavera Araba appare tutt'altro che esaurita, comunque, è ben probabile che nel recente futuro verranno forniti ulteriori elementi idonei a corroborare (o sconfessare) questa ricostruzione.

²¹⁹ TANCREDI, all'esito di un'accurata indagine del fenomeno secessionistico, giunge alla conclusione che “non è dato rintracciare alcun caso di secessione avvenuto in conseguenza di una *concatenazione di illeciti* (e cioè di violazione dell'autodeterminazione interna più *gross violations* dei diritti umani) del tipo di quella teorizzata dai sostenitori dell'autodeterminazione secessionista” (v. *La secessione*, cit., 657, corsivo nel testo).

²²⁰ TANCREDI, *La secessione*, cit., 624, il quale distingue, a questo proposito, tra nozione “statuale-territoriale” e nozione “etnica” di popolo.

²²¹ *Ibidem*, 853.

