

UNIVERSITÀ COMMERCIALE LUIGI BOCCONI DI MILANO

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'ECONOMIA
XVI CICLO

L'azione dell'OSCE
per la tutela dei principi democratici.

**L'evoluzione del processo normativo e istituzionale
e il caso della Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina**

**Tesi di Dottorato di:
Mario Luigi Molignoni**

Tutor: Chiar.mo Prof. Manlio Frigo
Coordinatore del Dottorato: Chiar.mo Prof. Giorgio Sacerdoti

Anno Accademico 2003-2004

Indice-Sommario

**L'azione dell'OSCE
per la tutela dei principi democratici.**

**L'evoluzione del processo normativo e istituzionale
e il caso della Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina**

Introduzione p. V

Capitolo 1

I principi democratici nel diritto internazionale

1.1.	Il processo di valorizzazione dei principi democratici nel diritto internazionale	p.	1
1.1.1.	Il processo di valorizzazione dei principi democratici nel sistema delle Nazioni Unite.	p.	2
1.1.2.	Il processo di valorizzazione dei principi democratici nell'ambito regionale.	p.	9
1.2.	Le elezioni nel diritto internazionale	p.	18
1.2.1.	Elezioni e principio di legittimità democratica nel diritto internazionale	p.	18
1.2.2.	La prassi a livello universale	p.	21
1.2.2.1.	La <i>soft law</i>	p.	21
1.2.2.2.	Le convenzioni di portata universale	p.	27
1.2.3.	La prassi a livello regionale	p.	30

1.2.3.1.	La soft law	p.	30
1.2.3.2.	Le convenzioni regionali	p.	31
1.2.3.2.1.	Il Consiglio d'Europa e la Commissione di Venezia	p.	31
1.2.3.2.2.	La prassi regionale in aree non europee	p.	36

Capitolo 2

La CSCE/OSCE e la tutela dei principi democratici: l'attività di produzione normativa

2.1.	L'Atto Finale di Helsinki	p.	38
2.1.1.	Struttura del documento	p.	40
2.1.2.	La "Dichiarazione sui principi "	p.	42
2.1.2.1.	Le fonti della "Dichiarazione sui principi "	p.	43
2.1.2.2.	L'interdipendenza dei principi della "Dichiarazione"	p.	48
2.1.2.3.	Il cosiddetto "compromesso finlandese"	p.	51
2.1.3.	Considerazioni sulla natura giuridica dell'Atto Finale di Helsinki	p.	57
2.1.3.1.	La natura dell'Atto Finale di Helsinki	p.	59
2.1.3.2.	Gli effetti giuridici derivanti dall'adozione dell'Atto Finale di Helsinki	p.	75
2.1.3.3.	La scelta degli Stati partecipanti di non adottare un trattato internazionale	p.	84
2.1.3.4.	Considerazioni sulla soluzione adottata dagli Stati partecipanti	p.	87
2.2.	La Carta di Parigi per una Nuova Europa	p.	89
2.2.1.	Il vertice straordinario di Parigi	p.	89
2.2.1.1.	Diritti umani e non intervento negli affari interni: la <i>querelle</i> tra gli Stati partecipanti	p.	90

2.2.1.2.	Il ruolo della CSCE nella delegittimazione dei regimi comunisti	p. 99
2.2.1.2.1.	La pressione sul piano internazionale	p. 101
2.2.1.2.2.	Il ruolo del dissenso interno	p. 104
2.2.1.3.	La “Dimensione Umana della CSCE”	p. 108
2.2.2.	La convocazione del vertice straordinario di Parigi	p. 112
2.2.2.1.	I contenuti normativi della Carta di Parigi	p. 116
2.2.2.2.	La Carta di Parigi e la previsione della istituzionalizzazione della CSCE	p. 122
2.3.	L’attività di produzione normativa della CSCE/OSCE in materia di elezioni: dall’Atto Finale di Helsinki alla Carta per la Sicurezza Europea.	p. 126

Capitolo 3

La CSCE/OSCE e la tutela dei principi democratici: il processo di istituzionalizzazione, lo sviluppo della capacità istituzionale e le attività operative

3.1.	Il processo d’allargamento della CSCE/OSCE	p. 132
3.1.1.	Le tappe dell’allargamento	p. 134
3.1.2.	Principali conseguenze derivanti dal processo d’allargamento	p. 139
3.2.	Il processo di istituzionalizzazione successivo all’adozione della Carta di Parigi	p. 141
3.2.1.	L’adeguamento sul piano del ruolo e delle funzioni	p. 142
3.2.2.	Aspetti giuridici del processo di istituzionalizzazione	p. 145
3.3.	La CSCE/OSCE come accordo regionale ai sensi del Cap. VIII della Carta delle Nazioni Unite	p. 148

3.4.	Le attività operative dell'OSCE	p. 153
3.4.1.	La struttura, il processo decisionale e il budget dell'OSCE	p. 153
3.4.2.	La presenza "sul terreno" e la struttura delle missioni OSCE	p. 166

Capitolo 4

Il caso della Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina

4.1.	Gli Accordi di Dayton	p. 174
4.1.1.	I contenuti del dispositivo e degli allegati degli Accordi di Dayton	p. 174
4.1.2.	Il mandato assegnato all'OSCE dagli Accordi di Dayton	p. 178
4.2.	I compiti operativi e la struttura della Missione dell'OSCE in Bosnia-Erzegovina	p. 182
4.3.	La Missione dell'OSCE in Bosnia-Erzegovina dopo il processo di trasferimento delle funzioni di governo alle autorità statali della Bosnia-Erzegovina	p. 187
	Considerazioni conclusive	p. 193
	Bibliografia	p. 197

Introduzione

Il presente lavoro ha per oggetto l'analisi dell'azione dell'OSCE per la tutela dei principi democratici, con particolare riguardo agli strumenti di cui l'Organizzazione si è dotata al fine di ottimizzare la sua capacità operativa in tale ambito, sia sul piano "normativo" che su quello "istituzionale".

Quanto al piano "normativo", ai fini di un inquadramento dell'azione dell'OSCE (e prima della CSCE) si è ritenuto opportuno procedere nel Capitolo 1 a fare un'analisi a scopo introduttivo dei principali strumenti normativi che nell'ambito della Comunità internazionale, sia sul piano universale che su quello regionale, sono stati adottati per la tutela dei principi democratici in generale (per la tutela cioè dei principi elaborati in merito alla regolamentazione dell'assetto democratico interno agli Stati) e dello svolgimento corretto dei processi elettorali in particolare.

Nel Capitolo 2 si è proceduto invece ad una approfondita analisi dello specifico processo di produzione "normativa" in ambito CSCE/OSCE allo scopo di inquadrare gli impegni adottati dagli Stati partecipanti dell'OSCE in ambito di tutela dei principi democratici nel più ampio contesto del processo "normativo" dell'OSCE in merito al concetto globale di sicurezza proprio dell'Organizzazione: concetto inclusivo degli aspetti sia politico-militari, sia economici, sia inerenti alla cosiddetta "Dimensione Umana", e che ha visto tuttavia l'OSCE attiva specialmente nel campo della sicurezza politico-militare e nella sfera della "Dimensione Umana", particolarmente rilevante per il tema oggetto d'analisi nel presente lavoro.

Nel Capitolo 3 è stata condotta, in logica conseguenza, un'analisi degli strumenti che si ritiene siano funzionali al raggiungimento dei fini dell'Organizzazione e quindi in particolare all'attuazione degli impegni sottoscritti dagli Stati partecipanti in tema di tutela dei principi democratici, prendendo in considerazione le caratteristiche che risultano essere più rilevanti in connessione al tema della capacità operativa dell'OSCE nell'ambito del tema in oggetto. A tale scopo sono state quindi esaminate le peculiarità del processo decisionale dell'Organizzazione, la specificità della sua struttura istituzionale e delle sue particolari modalità di intervento "sul terreno".

Infine il Capitolo 4 è stato dedicato al caso della Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina, ritenuto particolarmente significativo per i seguenti motivi. Primo banco di prova dell'OSCE per la verifica delle proprie capacità di intervento nelle attività di ricostruzione, mantenimento e stabilizzazione di istituzioni democratiche, il caso della Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina offre anche l'unica opportunità di seguire l'attività dell'OSCE in quello che si può definire un intero ciclo post-conflittuale: la gestione diretta del processo di democratizzazione prima, l'adeguamento dei compiti della Missione ancora operante e il rafforzamento delle attività di mera osservazione dopo il trasferimento di competenze alle autorità statali locali poi.

Capitolo 1

I principi democratici nel diritto internazionale

1.1. Il processo di valorizzazione dei principi democratici nel diritto internazionale.

La stretta interconnessione tra la presenza di un regime effettivamente democratico e la piena garanzia dei diritti civili e politici è stata ampiamente riconosciuta in dottrina.¹

È riconosciuto anche come i due principali elementi costitutivi della democrazia siano la tutela dei diritti fondamentali, da un lato, e l'esistenza di istituzioni rappresentative derivanti dall'organizzazione di libere elezioni periodiche, dall'altro.

Per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani fondamentali, il diritto internazionale ha progressivamente assunto, specie a partire dalla seconda metà del XX secolo, un ruolo sempre più significativo. In maniera progressiva infatti tali diritti sono stati esclusi dal dominio riservato, e negli anni più recenti l'intensa attività a favore della tutela dei diritti fondamentali da parte della Comunità Internazionale è persino

¹ Si veda BEETHAM, *Diritti umani e democrazia: una relazione dalle molteplici facce*, in ARCHIBUGI – BEETHAM, *Diritti umani e democrazia cosmopolita*, 1998, p. 25 ss. e p. 29. Per un quadro generale relativo alla diffusione dei principi di legalità democratica, con riferimenti agli avvenimenti, alle disposizioni normative, nonché agli atti delle organizzazioni internazionali si ricordano: FRANCK, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in *AJIL*, 1992, pp. 46 ss.; MORIN, *L'Etat de droit: émergence d'un principe du droit international*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1995, pp. 185 ss.; NEGRI, *L'intervento delle Nazioni Unite nella crisi haitiana e il principio di legittimità democratica nell'ordinamento internazionale*, in PICONE (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995, pp. 377 ss.; STARITA, *Processi di riconciliazione nazionale e diritto internazionale*, Napoli, 2003.

sfociata in interventi armati volti a garantirne il rispetto; se rimane dubbia la legittimità di tali operazioni, viene però accettato che ogni Stato deve garantire e rispettare un nucleo fondamentale di diritti individuali, indipendentemente dagli eventuali obblighi pattizi esistenti in tal senso.

Non è invece sostenibile che esista un simile obbligo quanto alla presenza e salvaguardia di istituzioni rappresentative e all'organizzazione di libere elezioni; non è cioè configurabile l'esistenza nel diritto internazionale di un obbligo relativo alla tutela di quello che è stato definito come il secondo elemento costitutivo della democrazia.

Qui di seguito si procederà a delineare le principali tappe di quello che si può definire il processo di valorizzazione dei principi democratici nell'ambito della Comunità Internazionale, soffermandosi su tale evoluzione sia nel contesto del sistema delle Nazioni Unite che in quello regionale.

1.1.1. Il processo di valorizzazione dei principi democratici nel sistema delle Nazioni Unite.

La Carta delle Nazioni Unite non contiene obblighi quanto al rispetto dei principi democratici negli Stati membri.

L'art. 1, relativo alle finalità dell'organizzazione, menziona infatti il mantenimento della pace e della sicurezza, il rispetto del principio di autodeterminazione dei popoli e la promozione dei diritti umani fondamentali.² Non vi è invece alcuna menzione riguardante i principi democratici.

² L'art.1 della Carta delle Nazioni Unite recita: "The Purposes of the United Nations are: 1.To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace; 2. To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace; 3. To achieve international co-operation in solving international problems of an

E anche nell'art. 4 della Carta, tra i requisiti richiesti per l'ammissione di nuovi membri all'Organizzazione delle Nazioni Unite non compare nessuna menzione ai principi democratici.³

Sono invece molteplici i documenti in cui viene riconosciuto il diritto di ogni Stato di determinare liberamente il proprio sistema politico.

Si pensi ad esempio alla Dichiarazione sulle relazioni amichevoli tra gli Stati del 1970, ed alla Dichiarazione sui diritti e doveri economici degli Stati del 1974.⁴

Più di recente, la Risoluzione n. 55/2 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (la "*Millennium Declaration*") riafferma da un lato l'obbligo del rispetto dell'indipendenza politica degli Stati, e dall'altro il divieto di ingerenza negli affari interni dei medesimi; proprio da ciò sembrerebbe che non possa sorgere in capo agli Stati l'obbligo di determinare il proprio sistema politico in modo democratico.

economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion; and 4. To be a centre for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends". Su come per autodeterminazione dei popoli si debba ancor oggi intendersi autodeterminazione esterna, in relazione a situazioni di dominio coloniale o occupazione esterna, e non autodeterminazione interna allo Stato, si vedano ad esempio, anche per i riferimenti bibliografici, PALMISANO, *Nazioni Unite e autodeterminazione interna*, Milano, 1997, pp.33 ss. e 379 ss., e IOVANE, *L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa e la tutela del principio di autodeterminazione interna*, in *La Comunità Internazionale*, 1998, n.3, pp. 460-528.

³ Si dice infatti all'art. 4 della Carta delle Nazioni Unite: "1. Membership in the United Nations is open to all other peace-loving states which accept the obligations contained in the present Charter and, in the judgment of the Organization, are able and willing to carry out these obligations. 2. The admission of any such state to membership in the United Nations will be effected by a decision of the General Assembly upon the recommendation of the Security Council".

⁴ Rispettivamente "Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati", adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970, e Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 3281 (XXIX), in particolare all'art. 1. Si ricorda invece che l'art. 1 del Patto sui diritti civili e politici e l'art. 1 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali (del 1966) stabilisce che il diritto di determinare liberamente il proprio sistema politico spetta ai popoli, in base al principio di autodeterminazione (per il quale si rimanda alla bibliografia citata).

E d'altronde anche la Corte Internazionale di Giustizia ha ribadito tale diritto nella sentenza sul caso "*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*", affermando che "[e]very State possesses a fundamental right to choose and implement its own political, economic and social systems" e che in linea di principio "[a] State [...] is free to decide upon the principle and methods of popular consultation within its domestic order", rimanendo ogni Stato ovviamente libero di vincolarsi a tenere determinati comportamenti in tali materie (si pensi all'indizione di libere elezioni).⁵

Accanto a tali manifestazioni della prassi che attestano quanto meno un processo di sensibilizzazione ai temi della legittimità democratica e del rispetto dei principi democratici, negli ultimi anni si è del resto andata formando la convinzione che la presenza di regimi democratici possa favorire il perseguimento dei fini dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Ciò con riferimento non solo al rispetto dei diritti dell'uomo, ma anche al mantenimento della pace e della sicurezza ed allo sviluppo. In quest'ottica gli Stati rimarrebbero ovviamente liberi di vincolarsi a livello internazionale a scegliere un sistema politico in alternativa ad un altro, stipulando accordi contenenti impegni volti ad esempio a garantire consultazioni elettorali periodiche che assicurino la rappresentatività del sistema politico. E in questa prospettiva, lo strumento principale con cui le Nazioni Unite hanno attuato il principio di autodeterminazione è stato il voto delle popolazioni interessate.⁶

È inoltre da sottolineare come nell'ambito dell'ordinamento internazionale la crescente importanza attribuita all'attuazione dei principi democratici emerga dalla prassi statale e delle organizzazioni internazionali in special modo con riferimento all'adozione di misure a livello di diritto interno più ancora che a quello dei rapporti interstatali.⁷

⁵ Si veda la Sentenza del 27 giugno 1986, relativa alla fase di merito del caso concernente le *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. U.S.A.)*, in *ICJ Reports*, 1986, pp. 14 ss., p. 131, par. 258-259.

⁶ Per un recente inquadramento dell'evoluzione qui descritta si veda STARITA, *Processi di riconciliazione...*, cit., in particolare pp. 95-173.

⁷ Si veda SICILIANOS, *L'ONU et la démocratisation de l'Etat. Systèmes régionaux et ordre juridique universel*, Paris, 2000, e STARITA, *Processi di riconciliazione...*, cit., in particolare p.160s..

A questo riguardo sembra essere emblematica la Dichiarazione Finale della Conferenza Mondiale sui Diritti Umani, dove si afferma che il diritto all'autodeterminazione dei popoli non può essere inteso in modo da minare il principio dell'integrità territoriale degli Stati, ma solo se questi ultimi agiscono "[...] in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples and thus possessed of a Government representing the whole people belonging to the territory without distinction of any kind. [...]".⁸ La portata del principio di autodeterminazione che ne emerge risulta essere ben più ampia rispetto alla lettura tradizionale di tale principio, e sembra includere la necessità che i governi si dotino di rappresentatività nei confronti del corpo sociale.⁹

Il processo di valorizzazione dei principi democratici emerge inoltre chiaramente dalla recente prassi degli organi politici delle Nazioni Unite.

Per quanto riguarda l'Assemblea Generale, ad esempio, nella "*United Nations Millennium Declaration*" si afferma, al par. 6, che "[...] [m]en and women have the right to live and raise their children in dignity, free from hunger and from the fear of violence, oppression or injustice. Democratic and participatory governance based on the will of the people best assures these rights [...]".¹⁰ Oltre a riconoscere che i sistemi rappresentativi costituiscono la migliore garanzia di rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo, la Dichiarazione in oggetto contiene, al par. 24, un impegno solenne da parte degli Stati: "We will spare no effort to promote democracy and strengthen the rule of law as well as respect for all internationally recognized human rights and fundamental

⁸ Si veda "*Vienna Declaration and Programme of Action*", adottati dalla Conferenza Mondiale sui Diritti Umani tenutasi a Vienna dal 14 al 25 giugno del 1993, UN Doc. A/CONF.157/23, par.2.

⁹ Si veda PALMISANO, *Nazioni Unite e autodeterminazione...*, cit., pp. 396 ss., in cui viene sottolineato come, almeno nelle sue riaffermazioni più recenti, il diritto riconosciuto ai popoli di determinare il proprio status politico non riguardi solo la liberazione dal dominio coloniale o straniero, ma sembri imporre agli Stati "[...] uno spettro ben più ampio di comportamenti, molti dei quali concernenti il modo di essere degli Stati nei confronti delle collettività 'legittimamente' governate o comunque da essi stabilmente dipendenti [...]" (p. 401).

¹⁰ Si veda la risoluzione A/RES/55/2, adottata per *consensus* l'8 settembre 2000.

freedoms, including the right to development".¹¹ E a tale scopo, sempre nella medesima Dichiarazione, al par. 25, gli Stati si impegnano "[...] to strenghten the capacity of all countries to implement the principles and practices of democracy and respect for human rights, including minority rights [...]" e "[...] to work collectively for more inclusive political processes, allowing genuine participation by all citizens in all our countries. [...]".¹²

Per quanto riguarda il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, è da sottolineare come tale organo, la cui funzione principale si identifica nel garantire la pace e la sicurezza internazionale, abbia interpretato tale funzione nel senso di poter intervenire sia in caso di interruzione di un processo di democratizzazione sia di tentativi, da parte di uno Stato, di annullare i risultati di referendum popolari organizzati con il sostegno delle Nazioni Unite.

Risulta certamente significativa in tal senso la risoluzione 940 (1994), in cui il Consiglio di Sicurezza decide l'invio ad Haiti di una forza multinazionale, autorizzando l'utilizzo da parte di quest'ultima di tutti i mezzi necessari per facilitare la partenza da tale Paese dei dirigenti militari e consentire quindi il rientro del Presidente legittimamente eletto.¹³ Bisogna comunque sottolineare come l'intervento nella crisi haitiana sia determinato dalla presenza di circostanze peculiari: la violazione degli accordi di *Governors Island* da parte degli autori del golpe militare; la pressante richiesta di intervento da parte del presidente legittimamente eletto (Bertrand Aristide); la volontà di evitare flussi incontrollati di profughi verso le coste degli Stati Uniti, volontà che emerge anche dalla lettura della risoluzione 940 e che costituisce una delle finalità della stessa.¹⁴

¹¹ Par. 24 della risoluzione A/RES/55/2.

¹² Par. 25 della risoluzione A/RES/55/2.

¹³ Si veda la risoluzione S/RES/940 (1994) del 31 luglio 1994, adottata non all'unanimità, ma con l'astensione di Cina e Brasile. Per un'analisi della risoluzione in esame e più in generale dell'intervento delle Nazioni Unite nella crisi haitiana, si veda NEGRI, *L'intervento delle Nazioni Unite nella crisi haitiana...*, cit., pp. 337- 405.

¹⁴ Si veda NEGRI, *L'intervento delle Nazioni Unite nella crisi haitiana...*, cit., pp. 337- 405, in particolare p. 368 s. Si veda anche CORTEN, *La résolution 940 du Conseil de sécurité autorisant une*

Il rapporto funzionale tra democrazia e raggiungimento e/o mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è stato riaffermato anche nella successiva prassi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Ad esempio si può citare la dichiarazione del Presidente del Consiglio di Sicurezza che definisce il programma di transizione democratica presentato dal Governo della Sierra Leone come “[...] crucial to the restoration of peace and stability in that country [...]”.¹⁵

Sembra opportuno citare anche la dichiarazione del Presidente del Consiglio di Sicurezza con riferimento alle elezioni del 1997 in Liberia, dichiarazione in cui si dice che “[...] [t]he Security Council [...] calls upon the new government to protect the democratic system and to promote human rights and fundamental freedoms under the rule of law. The Security Council welcomes the goodwill and cooperation demonstrated by the parties in the electoral process, which provides a strong foundation for the people of Liberia to achieve a durable peace, the re-establishment of constitutional government and a return to the rule of law. [...]”.¹⁶

Sempre il Consiglio di Sicurezza, riunito a livello di Capi di Stato e di Governo, nella risoluzione 1318 (2000) del 7 settembre 2000, se non fa menzione esplicitamente della democrazia, sottolinea la necessità di rispettare diritti umani e *rule of law*.¹⁷

intervention militaire en Haïti: L'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international?, in *EJIL*, 1995, pp. 116 ss. e 132 s.

¹⁵ UN Doc. S/PRST/1995/57 del 27 novembre 1995. E in tal senso, sempre con riferimento alla Sierra Leone, si vedano anche le dichiarazioni del Presidente del Consiglio di Sicurezza in UN Doc. S/PRST/1996/7 e S/PRST/2002/14. A titolo d'esempio, si rimanda alle seguenti dichiarazioni del Presidente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per affermazioni dello stesso tenore di quelle citate e riguardanti situazioni post-conflitto in cui erano state tenute o stavano per essere tenute consultazioni elettorali: per la situazione in Croazia, UN Doc. S/PRST/1997/26 dell'8 maggio 1997; per la situazione ad Haiti, UN Doc. S/PRST/1998/8 del 25 marzo 1998; per la situazione in Tagikistan, UN Doc. S/PRST/1999/8 del 23 febbraio 1999.

¹⁶ Si veda UN Doc. S/PRST/1997/41.

¹⁷ Si veda la risoluzione S/RES/1318 (2000) del 7 Settembre 2000, in cui si dice: “[...] The Security Council [...] [p]ledges to uphold the Purposes and Principles of the Charter of the United Nations, reaffirms its commitment to the principles of sovereign equality, national sovereignty, territorial integrity

Anche il Segretario Generale ha sottolineato l'importanza dello sviluppo dei sistemi statali in senso democratico ai fini del raggiungimento degli obiettivi fondamentali delle Nazioni Unite, mettendo in luce la relazione tra rispetto dei diritti umani da un lato e riduzione della povertà e prevenzione dei conflitti dall'altro.¹⁸

and political independence of all States, and *underlines* the need for respect for human rights and the rule of law [...].

¹⁸ Rilevano in particolare alcuni paragrafi del *Millennium Report* del Segretario Generale delle Nazioni Unite, come i paragrafi 84 ("It is now widely accepted that economic success depends in considerable measure on the quality of governance a country enjoys. Good governance comprises the rule of law, effective State institutions, transparency and accountability in the management of public affairs, respect for human rights, and the participation of all citizens in the decisions that affect their lives. While there may be debates about the most appropriate forms they should take, there can be no disputing the importance of these principles."), 203 ("In many poor countries at war, the condition of poverty is coupled with sharp ethnic or religious cleavages. Almost invariably, the rights of subordinate groups are insufficiently respected, the institutions of government are insufficiently inclusive and the allocation of society's resources favours the dominant faction over others."), 204 ("The solution is clear, even if difficult to achieve in practice: to promote human rights, to protect minority rights and to institute political arrangements in which all groups are represented. [...]), 221 ("While traditional peacekeeping had focused mainly on monitoring ceasefires, today's complex peace operations are very different. Their objective, in essence, is to assist the parties engaged in conflict to pursue their interests through political channels instead. To that end, the United Nations helps to create and strengthen political institutions and to broaden their base. We work alongside governments, non-governmental organizations and local citizens' groups to provide emergency relief, demobilize former fighters and reintegrate them into society, clear mines, organize and conduct elections, and promote sustainable development practices."), 321 ("The importance of principles and norms is easily underestimated; but in the decades since the United Nations was created, the spreading acceptance of new norms has profoundly affected the lives of many millions of people. War was once a normal instrument of statecraft; it is now universally proscribed, except in very specific circumstances. Democracy, once challenged by authoritarianism in various guises, has not only prevailed in much of the world, but is now generally seen as the most legitimate and desirable form of government. The protection of fundamental human rights, once considered the province of sovereign states alone, is now a universal concern transcending both governments and borders"), e 326 ("Taking a long-term view, the expansion of the rule of law has been the foundation of much of the social progress achieved in the last millennium. Of course, this remains an unfinished project, especially at the international level, and our efforts to deepen it continue. Support for the rule of law would be enhanced if countries signed and ratified international treaties and conventions. Some decline to do so for reasons of

1.1.2. Il processo di valorizzazione dei principi democratici nell'ambito regionale.

Un analogo processo di valorizzazione dei principi democratici emerge anche dalla prassi delle organizzazioni internazionali di tipo regionale. Qui di seguito si concentrerà brevemente l'attenzione su quelle che si ritengono essere le più interessanti previsioni in tal senso sviluppatasi nei contesti di integrazione regionale rispettivamente nel continente americano, in Europa, e infine in Africa.

Alla luce di tale impostazione sembra opportuno soffermarsi sull' "Inter-American Democratic Charter", documento adottato a Lima l'11 settembre 2001 dai Ministri degli Esteri dei Paesi membri dell'Organizzazione degli Stati Americani (OAS).¹⁹

Il testo della Carta in esame si articola in cinque capitoli, incentrati sul concetto di democrazia e sul rapporto di quest'ultima con i diritti umani, lo sviluppo economico e la lotta alla povertà.

substance, but a far greater number simply lack the necessary expertise and resources, especially when national legislation is needed to give force to international instruments"); si veda al sito <http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm>). Si rimanda anche al rapporto *Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration* del 6 settembre 2001. L'importanza dello sviluppo dei sistemi statali in senso democratico ai fini del raggiungimento degli obiettivi fondamentali delle Nazioni Unite è stata sottolineata anche da Istituti specializzati delle Nazioni Unite, come ad esempio l'UNDP; a questo proposito, con riferimento al conseguente impegno sul piano operativo, si veda *UNDP Practice Note: Electoral Systems and Processes*, January 2004, in cui si afferma: "[...] UNDP recognizes that elections are pivotal to its central ambition of alleviating human poverty, and endeavors to strike a balance between offering short-term, event-specific support and longer-term support to electoral systems and processes that will help sustain democratic institutions. [...]"; si rimanda in tal senso al sito <http://www.un.org/policy/docs/practicesnotes/electoralpn.pdf>).

¹⁹ La Inter-American Democratic Charter è frutto di un impegno assunto dai Paesi membri dell'Organizzazione degli Stati Americani (OAS) durante il Terzo Summit, svoltosi nell'aprile 2001 a Quebec City. Una bozza della Carta è stata presentata alla sessione ordinaria dell'Assemblea generale dell'OAS a San José, Costa Rica, nel mese di giugno dello stesso anno. Per il testo della Carta si veda il sito: <http://www.oas.org> o *ILM*, 2001, vol. XL, pp. 1289-1294.

Nel capitolo IV della Carta viene prevista una serie di strumenti a cui l'Organizzazione può ricorrere nel caso di minaccia al regime democratico di un Paese membro; tali misure possono essere adottate dal Segretario Generale o dal Consiglio Permanente dell'OAS su richiesta dello Stato membro coinvolto, o altrimenti direttamente da uno dei due organi appena indicati, stante il consenso dello Stato membro coinvolto.²⁰ Inoltre, qualora si fosse in presenza di una situazione di interruzione o di alterazione dell'assetto costituzionale di tale gravità da mettere in serio pericolo l'ordine democratico di uno Stato, una tale minaccia viene considerata come "[...] insurmountable obstacle to its government's participation in sessions of the General Assembly, the Meeting of Consultation, the Councils of the Organization, the specialized conferences, the commissions, working groups and other bodies of the Organization".²¹ Tuttavia, la eventuale sospensione dal diritto di voto non implica il

²⁰ All'art. 17 della Carta si prevede: "When the government of a member State considers that its democratic political institutional process or its legitimate exercise of power is at risk, it may request assistance from the Secretary General or the Permanent Council for the strengthening and preservation of its democratic system". All' art. 18 si afferma poi: "[...] when situations arise in a member State that may affect the development of its democratic political institutional process or the legitimate exercise of power, the Secretary General or the Permanent Council may, with prior consent of the government concerned, arrange for visits or other actions in order to analyse the situation. The Secretary General will submit a report to the Permanent Council, which will undertake a collective assessment of the situation and, where necessary, may adopt decisions for the preservation of the democratic system and its strengthening".

²¹ Si veda l'art. 19. La decisione di sospendere uno Stato membro dall'esercizio di voto nell'Organizzazione spetta all'Assemblea Generale riunita in sessione speciale, a seguito dell'accertamento del venir meno dell'ordine democratico nello Stato in questione e del fallimento di iniziative diplomatiche precedentemente intraprese (si veda l'art. 20). L'art. 21 afferma poi: "When the special session of the General Assembly determines that there has been an unconstitutional interruption of the democratic order of a member state, and that diplomatic initiatives have failed, the special session shall take the decision to suspend said member state from the exercise of its right to participate in the OAS by an affirmative vote of two thirds of the member states in accordance with the Charter of the OAS. The suspension shall take effect immediately. [...]".

venir meno della vigenza degli obblighi di tale Stato nei confronti dell'Organizzazione, incluso il rispetto dei diritti umani.²²

Sebbene la Carta non sia un documento giuridicamente vincolante, si è peraltro in presenza di uno strumento in cui per la prima volta gli Stati membri dell'OAS hanno adottato una definizione della democrazia e dei suoi elementi costitutivi. Tale definizione ha rilievo significativo nel momento in cui gli Stati membri siano chiamati a valutare situazioni di sovversione di governi o attentati che mettano a rischio un regime democratico esistente; la Carta fornisce cioè alcuni parametri utili attraverso i quali gli Stati membri sono in grado di formulare giudizi su una determinata situazione in esame in maniera presumibilmente più equa.

È inoltre da sottolineare che la "Inter-American Democratic Charter" arricchisce la prassi sviluppatasi nell'area americana, con l'effetto di rafforzare nel medesimo tempo gli strumenti normativi adottati a tutela della democrazia: l'OAS ha infatti predisposto dei meccanismi giuridici specifici per la protezione dei governi democraticamente eletti, come la risoluzione 1080 del 1991 e il Protocollo di Washigton, adottato nel 1992 ed entrato in vigore nel 1997.²³ Con tali strumenti si è data importanza, per la prima volta nella storia dell'OAS, alla situazione politica interna ad uno Stato (nella specie, l'interruzione di un governo democratico), ritenendo che quest'ultima possa costituire una legittima causa di intervento collettivo. Tale sviluppo può d'altronde collocarsi all'interno del quadro di mutamenti che negli ultimi decenni interessa il sistema delle relazioni tra gli Stati, e che incide particolarmente su principi tradizionali del diritto internazionale quali la sovranità assoluta dello Stato e la non ingerenza negli affari interni dello stesso.²⁴

²² Si veda l'art. 21 che dice: "[...]The suspended member state shall continue to fulfill its obligations to the Organization, in particular its human rights obligations. Notwithstanding the suspension of the member state, the Organization will maintain diplomatic initiatives to restore democracy in that state".

²³ Per entrambi si rinvia al sito: <http://www.oas.org>.

²⁴ Si rimanda qui alla Bibliografia per una rassegna della letteratura già esistente sul tema e, in particolare, si veda STARITA, *Processi di riconciliazione...*, cit., pp. 326-328, e LATTANZI, *Comunità internazionale e tutela del processo di democratizzazione*, in ORRÙ-SCIANNELLA, *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione*, Torino, 2004, pp. 23-40.

Già la Carta istitutiva dell'OAS aveva preso in considerazione i principi democratici menzionando espressamente la "representative democracy".²⁵ Nel Preambolo della Carta istitutiva dell'OAS si pone ad esempio l'accento sul legame intercorrente tra regime democratico e il mantenimento della pace e lo sviluppo della regione.²⁶ Inoltre, sempre nella Carta, il principio di legittimità democratica è stato messo in stretta correlazione con il rispetto dei diritti umani: sempre nel Preambolo, infatti, si afferma: "[...] Confident that the true significance of American solidarity and good neighborliness can only mean the consolidation on this continent, within the framework of democratic institutions, of a system of individual liberty and social justice based on respect for the essential rights of man [...]". E tale impostazione viene ribadita nel Preambolo della Convenzione americana sui diritti umani, dove infatti si dichiara l'intenzione degli Stati americani di consolidare, nel loro territorio e nel quadro di istituzioni democratiche, "[...] within the framework of democratic institutions, a system of personal liberty and social justice based on respect for the essential rights of man. [...]".²⁷ Si ricorda che, proprio commentando tali disposizioni della Convenzione americana sui diritti umani e in particolare l'art. 30 di quest'ultima,²⁸ la Corte Inter-Americana dei diritti umani ha qualificato la "representative democracy" come "[...] the determining factor throughout the system of which the Convention is part. It is a 'principle' reaffirmed by the American States in the OAS Charter, the basic instrument of the inter-American system. The Convention itself expressly recognises political

²⁵ Per il testo, si veda al sito: <http://www.oas.org>.

²⁶ Si dice infatti: "[...] representative democracy is an indispensable condition for the stability, peace and development of the region [...]"; si veda nel Preambolo della Carta dell'OAS (al sito: <http://www.oas.org>.)

²⁷ Per il testo, si veda al sito: <http://www.oas.org>.

²⁸ L'art. 30 della Convenzione americana sui diritti umani, intitolato "Scope of restrictions" dice: "The restrictions that, pursuant to this Convention, may be placed on the enjoyment or exercise of the rights or freedoms recognized herein may not be applied except in accordance with laws enacted for reasons of general interest and in accordance with the purpose for which such restrictions have been established". Si veda al sito: <http://www.oas.org>.

rights (art. 23), which are included among those that cannot be suspended. [...] This is indicative of their importance in the system. [...]”²⁹ Ad avvalorare ulteriormente tale principio, la Convenzione americana sui diritti umani ribadisce il legame tra diritti umani e democrazia rappresentativa all’art. 29, nella parte in cui prevede che nessuna disposizione della Convenzione dovrà essere interpretata “[...] as: [...] c. precluding other rights or guarantees that are inherent in the human personality or derived from representative democracy as a form of government [...]”.³⁰ Nella stessa prospettiva, la Corte Inter-Americana, in un parere del 1985, ha riconosciuto la vigenza del principio democratico quale criterio per l’interpretazione della Convenzione ed in particolare “[...] the interpretation of those provisions that bear a critical relationship to the preservation and functioning of democratic institutions [...]”.³¹

Anche nell’“Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights”, adottato a San Salvador nel 1988, viene data significativa rilevanza alla clausola democratica.³² L’art. 5, per esempio, richiede che le eventuali restrizioni imposte all’esercizio dei diritti riconosciuti dal Protocollo siano stabilite “[...] by means of laws promulgated for the purpose of preserving the general welfare in a democratic society [...]”, mentre all’art. 13, par.2, si

²⁹ I/A Court HR, *The word “law” in Article 30 of the American Convention of Human Rights*, Advisory Opinion OC/6/86 of 9 May 1986, Series A, N. 6, p. 36.

³⁰ Per il testo, si veda al sito: <http://www.oas.org>.

³¹ I/A Court HR, *Compulsory membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism (Arts. 13 and 29 American Convention on Human Rights)*, Advisory Opinion OC-15/85 of 13 November 1985, Series A, N. 5, p. 108. Si ricorda inoltre che in tale opinione la Corte, nell’interpretare il par. 2 dell’art. 13 della Convenzione Americana sui diritti umani (relativo alla libertà di espressione e di pensiero), ha affermato (par. 42 dell’Advisory Opinion): “[...] It follows from the repeated reference to “democratic institutions”, “representative democracy” and “democratic society” that the question whether a restriction on freedom of expression imposed by a state is “necessary to ensure” one of the objectives listed in subparagraphs (a) or (b) [a) respect for the rights or reputation of others, or b) the protection of national security, public order, or public health or morals] must be judged by reference to the legitimate needs of democratic societies and institutions [...]”.

³² Si veda al sito: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/basic5.htm>.

dice che l'educazione "[...] ought to enable everyone to participate effectively in a democratic and pluralistic society to achieve a decent existence [...]".³³

Venendo al contesto europeo un documento che certamente risulta essere espressione della prassi della comunità internazionale volta alla valorizzazione dei principi in esame è la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, adottata a Nizza il 7 dicembre 2000 dal Parlamento europeo, dal Consiglio dell'Unione Europea e dalla Commissione europea.³⁴

Pur essendo un documento giuridico programmatico di natura non immediatamente vincolante, non essendo formalmente né un trattato internazionale, né un atto rientrante nella tipologia prevista dal diritto comunitario, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea si caratterizza per il contenuto avanzato dei diritti in essa proclamati.³⁵ Quanto al tema qui in esame, la Carta sottolinea che "[i] popoli europei nel creare tra loro un'unione sempre più stretta hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni [...]"; e questi ultimi, si specifica, sono i "[...]valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà [...]" nonché i "[...] principi di democrazia e dello stato di diritto [...]".³⁶ Agli artt. 39 e 40 del Capo V (inerente alla cittadinanza), viene inoltre riconosciuto il diritto di voto attivo e passivo sia alle elezioni del Parlamento europeo, sia alle elezioni comunali; è presente inoltre un richiamo alla Convenzione europea per i diritti

³³ Per il testo si veda al sito: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/basic5.htm>.

³⁴ Sulla Carta europea dei diritti fondamentali si rimanda a SERENA ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002; si vedano anche RIZZO, *La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Corriere giuridico* n. 12, 2000, 1660 ss.; SACERDOTI, *La Carta europea dei diritti fondamentali: dall'Europa degli Stati all'Europa dei cittadini*, in *Il Pensiero mazziniano*, 2000, pp.44 ss.; per il testo: <http://www.cittadinanzaeuropea.net/cartadeidiritti/lacarta.asp>.

³⁵ Oltre alla previsione dei tradizionali diritti sanciti in strumenti simili, compaiono infatti diritti di tipo nuovo (come in materia di biotecnologie e di raccolta dei dati personali). Si rimanda in proposito alla bibliografia citata.

³⁶ Si veda il Preambolo della Carta.

dell'uomo (di cui sono parti tutti i membri dell'Unione europea), per quanto concerne l'interpretazione della Carta.³⁷

Nell'ultimo decennio, il processo di integrazione europea si è comunque caratterizzato per la progressiva affermazione dei principi democratici.³⁸

Tra i passaggi più rilevanti sembra opportuno ricordare l'adozione della Dichiarazione di Copenaghen sulla Democrazia del 1978, in cui per la prima volta il rispetto della democrazia rappresentativa viene considerato come condizione di adesione e di permanenza nella Comunità economica; i principi democratici vengono riaffermati poi nella Dichiarazione di Stoccarda del 1983 e nel Preambolo dell'Atto Unico Europeo del 1986; nel 1992, con il Trattato di Maastricht, il processo di valorizzazione dei principi democratici compie un ulteriore progresso: nel Preambolo (terzo considerando) vengono richiamati i principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti fondamentali e dello stato di diritto quali principi qualificanti l'Unione Europea, e gli stessi principi vengono poi riaffermati in altri articoli del Trattato (come ad esempio gli artt. F e J.1); il Trattato di Maastricht si caratterizza per la presenza di previsioni inerenti agli aspetti sostanziali della democrazia, come, ad esempio, il principio di sussidiarietà, l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione e il rafforzamento del Parlamento europeo.³⁹ L'insieme dei principi sopra richiamati concorrono a definire le basi costituzionali dell'Unione Europea: l'ammissione e la permanenza di uno Stato

³⁷ Secondo l'art. 53, infatti, "Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione, la Comunità o tutti gli Stati membri sono parti contraenti, in particolare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri". Sulla rilevanza della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sul tema in oggetto, si rimanda, *infra*, alla parte dedicata al Consiglio d'Europa.

³⁸ Quanto all'azione dell'Unione Europea in particolare per lo sviluppo e il consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché per il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ci si permette di rinviare a MOLIGNONI, *Assistenza e monitoraggio delle elezioni da parte dell'Unione Europea*, in GANINO-VENTURINI (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione*, Milano, 2001, pp. 621-631.

³⁹ Si veda TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2003.

nell'Unione non è concepibile se l'ordinamento di tale Stato non risulti ispirato a tali principi o se non prevedesse appropriate misure per garantirne il rispetto.⁴⁰

A prescindere dai dati sopra richiamati, sono comunque numerose le indicazioni della prassi a conferma della penetrazione di detti principi nel sistema comunitario, della loro progressiva affermazione e della loro capacità di condizionare la natura delle relazioni della Comunità/Unione europea con i Paesi terzi, in particolare con quelli ai quali viene fornita assistenza e con quelli candidati all'ingresso nell'Unione.⁴¹

Il rispetto dei principi democratici, ma anche dei diritti dell'uomo, è divenuta una clausola, prima tacita poi esplicita, della conclusione e della applicazione di un accordo. L'accordo di Cotonou, firmato il 23 giugno 2000 tra gli Stati ACP e la Comunità Europea e i suoi membri, ad esempio, menziona più volte i principi di legittimità democratica e dello stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti umani, quali elementi indispensabili per lo sviluppo sostenibile e quali garanzie di pace, sicurezza e stabilità (si vedano il Preambolo, e gli artt. 9, 17, 96).⁴²

Con riferimento ai processi di democratizzazione dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale (i cosiddetti PECO), l'oggetto degli accordi di associazione tra Unione e tali Stati conferma l'importanza attribuita ai principi democratici. Un interesse nei confronti

⁴⁰ Anche alcune pronunce della Corte europea di giustizia hanno ribadito il carattere essenziale di questi principi. Si pensi, ad esempio, alla sentenza nel caso *Les Verts* del 1986, o al parere del 1991 sullo *Spazio Economico Europeo*. Si ricorda che la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 12 ottobre 1993, che sbloccò la ratifica del Trattato di Maastricht da parte della Germania, assunse come premessa del proprio orientamento favorevole alla ratifica il rispetto dei principi in oggetto. Per quanto concerne l'influenza dei principi democratici nell'atteggiamento della Comunità Europea prima, dell'Unione Europea poi anche nei confronti degli Stati terzi, si vedano SACERDOTI, *Diritto e istituzioni della nuova Europa*, Milano, 1995, in particolare p. 154 s. e p. 245, e TIZZANO, *Democratizzazione all'Est e Unione Europea*, in ZICCARDI CAPALDO, *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale*, Napoli, 1997, in particolare p. 81.

⁴¹ Per le considerazioni che seguono si fa riferimento a SACERDOTI, *Diritto e istituzioni...*, cit., in specie p. 246 e TIZZANO, *Democratizzazione all'Est...*, in ZICCARDI CAPALDO, *Democratizzazione all'Est...*, cit., p. 82; ci si permette di rinviare anche a MOLIGNONI, *Assistenza e monitoraggio...*, cit., in GANINO-VENTURINI(a cura di), *L'Europa di domani...*, cit., p. 627.

⁴² *Ibidem*.

di questi Paesi era stato manifestato dagli Stati comunitari già all'epoca del crollo dei regimi comunisti, mediante l'adozione, nell'ambito della Conferenza per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (CSCE), della "Carta di Parigi per una nuova Europa" (il 21 novembre 1990); in essa si enunciava da una parte l'impegno degli Stati membri della Comunità europea a riportare la democrazia nei Paesi dell'Est e dall'altra l'impegno di questi ultimi a rispettarne i principi; e nello stesso senso si è espressa la Dichiarazione degli Stati membri della Comunità Europea sul riconoscimento dei nuovi Stati (adottata il 16 dicembre 1991).⁴³ A questo proposito sembrano significative le Conclusioni della Presidenza al Consiglio Europeo di Copenaghen del 21-22 giugno 1993, in cui si ribadisce esplicitamente che l'adesione dei PECCO alla Comunità è condizionata alla creazione in tali Stati di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, il primato del diritto, i diritti dell'uomo, nonché l'esistenza di un'economia di mercato.⁴⁴

Per quanto concerne il continente africano, gli sviluppi della prassi confermano la tendenza dei governi a valorizzare il modello democratico ai fini dello sviluppo politico, economico e sociale dei singoli Stati e della regione nella sua globalità. A riprova di ciò sembra opportuno ricordare che al 36° Summit dell'Organizzazione per l'Unità Africana (OAU), svoltasi nel luglio 2000, sono stati adottati una serie di documenti che, pur riguardando settori di cooperazione disparati, collocano in maniera costante i principi democratici tra i principi ispiratori dell'azione dell'Organizzazione; il "Constitutive Act of the African Union", tra i fini indicati all'art. 3 menziona esplicitamente la promozione di "[...] democratic principles and institutions, popular participation and good governance [...]".⁴⁵ In maniera analoga, "The African Economic

⁴³ SACERDOTI, *Diritto e istituzioni...*, cit., p.154 s.; sulla CSCE/OSCE, si veda *infra*.

⁴⁴ TIZZANO, *op. loc. ult. cit.*

⁴⁵ Il "Constitutive Act of the African Union" (adottato dai Capi di Stato e di Governo l'11 luglio 2000 a Lomè, Togo) prevede l'istituzione di un'Unione Africana al fine di realizzare una serie di fini tra cui rilevano (art.3): "(a) achieve greater unity and solidarity between the African countries and the peoples of Africa; (b) defend the sovereignty, territorial integrity and independence of its Member States; (c) accelerate the political and socio-economic integration of the continent; (d) promote and defend African common positions on issues of interest to the continent and its peoples; (e) encourage international cooperation, taking due account of the Charter of the United Nations and the Universal

Community Treaty” e “The Cairo Agenda for Actions” ribadiscono la scelta degli Stati membri del modello democratico, che viene considerato, tra l’altro, un valore strutturalmente connesso a quello della pace.⁴⁶

1.2. Le elezioni nel diritto internazionale.

1.2.1. Elezioni e principio di legittimità democratica nel diritto internazionale.

Nel quadro normativo di riferimento fino ad ora tracciato con riferimento ai principi democratici, particolare rilievo assume il tema delle elezioni. Sia dalla lettura di documenti delle Nazioni Unite, quali raccomandazioni dell’Assemblea Generale, risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, pareri della Commissione sui diritti umani, rapporti del Segretario Generale, rapporti dei relatori speciali o dei rappresentanti speciali, sia dalla lettura di dichiarazioni di principio o di raccomandazioni di organizzazioni non-governative, si nota che le elezioni organizzate e svolte secondo particolari modalità sono considerate tra i fattori essenziali per garantire l’esistenza di regimi democratici.

Il dibadito dottrinale sull’importanza di un modo di governo democratico degli affari pubblici, fondato sulla volontà e sulla partecipazione del popolo e indicato come modo di governo che meglio garantisce i valori di “dignità” e di “libertà”, è stato promosso da Frank nei primi anni ’90.⁴⁷

Declaration of Human Rights; (f) promote peace, security, and stability-on-the continent; (g)-promote democratic principles and institutions, popular participation and good governance; (h) promote and protect human and peoples' rights in accordance with the African Charter on Human and Peoples' Rights and other relevant human rights instruments; si veda il sito: <http://www.africa-union.org/>.

⁴⁶ Si veda il sito: <http://www.africa-union.org/>. Il Trattato AEC è stato adottato nel giugno 1991 dai Capi di Stato e di Governo dell’OUA. L’Agenda del Cairo è stata adottata dall’Assemblea dei Capi di Stato e di Governo dell’OUA il 26-28 giugno 1995.

⁴⁷ FRANCK, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in *AJIL*, 1992, n.1, pp. 46-91. Per una ricostruzione recente dell’evoluzione della dottrina sul tema in oggetto, si veda STARITA, *Processi di riconciliazione...*, cit., in particolare pp. 95-173.

A promuovere ulteriormente tale dibattito è intervenuta l'azione del Segretario Generale delle Nazioni Unite Boutros Boutros Ghali, il quale, nel 1993, inaugurando a Vienna la Conferenza Mondiale sui diritti umani, ha parlato di democratizzazione come di un imperativo che si porrebbe progressivamente alla coscienza internazionale; la riflessione in tema di democratizzazione sviluppata da Boutros Boutros Ghali per tutta la durata del suo mandato è infine sfociata nell'adozione, nel 1996, di "An Agenda for democratization".⁴⁸ Nel capitolo intitolato "An Evolving United Nations Role", si afferma che l'assistenza fornita dall'Organizzazione delle Nazioni Unite nella promozione di una cultura democratica può assumere molteplici forme e spesso è fornita nel quadro dell'assistenza elettorale, sebbene non limitata ad essa.⁴⁹

Riprendendo le idee espresse dal suo predecessore, l'attuale Segretario Generale, Kofi Annan, ha posto la qualità dell'amministrazione pubblica, il rispetto dei diritti umani e il rafforzamento del processo di democratizzazione in testa alle priorità delle Nazioni Unite; nel suo primo rapporto annuale sull'attività dell'Organizzazione, presentato all'Assemblea generale nel settembre 1997, il Segretario Generale ha constatato che "[...] the trend towards democratization has been accelerating for some time. Democratic processes continue to be strengthened in Latin America and the Caribbean. Progress has also been marked in Africa [...]" e ha inoltre dichiarato che "[...] the view that military coups against democratically elected Governments by self-appointed juntas are not

⁴⁸ Il rapporto del Segretario Generale su "An Agenda for democratization" è contenuto nel documento A/51/761 del 20 dicembre 1996. Per il testo si veda ZICCARDI CAPALDO, *Democratizzazione all'Est...*, cit., p. 203-235.

⁴⁹ A titolo d'esempio, in Cambogia (1993) e in El Salvador (1994), le Nazioni Unite hanno aiutato le parti nel condurre una campagna elettorale corretta, libera da intimidazioni di parte, attraverso la diplomazia, programmi di educazione civica e sforzi per garantire un libero accesso ai media; in Mozambico (1994) le Nazioni Unite hanno aiutato la Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO) a trasformarsi in un partito politico e hanno facilitato la transizione del Paese verso il sistema della democrazia multipartitica; in numerosi altri Paesi i programmi delle Nazioni Unite per il ritorno degli sfollati e dei rifugiati nei loro territori d'origine costituiscono un ulteriore contributo per la definizione di una politica ispirata al concetto di democrazia pluralistica; si veda STARITA, *Processi di riconciliazione...*, cit., in particolare pp. 13-72.

acceptable has become an established norm [...]”.⁵⁰ Il Segretario Generale ha poi ribadito l'importanza dell'attività delle Nazioni Unite in favore della democratizzazione e della buona gestione degli affari pubblici nei rapporti presentati in tema di “*Efforts of governments to promote and consolidate new or restored democracies*”⁵¹ e di “*Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections*”.⁵²

Da circa un decennio si può pertanto ritenere che, nel quadro delle relazioni internazionali, sui principi democratici si sia focalizzata sempre più l'attenzione; in proclamazioni solenni il modello democratico viene indicato come uno dei valori su cui fondare le relazioni internazionali e lo svolgimento di elezioni libere e regolari viene considerato strettamente funzionale all'instaurarsi di un tale regime. Oggetto di dibattito è la valutazione sulla direzione di tali tendenze; bisogna cioè valutare se l'adozione di un dato modo di organizzarsi degli Stati secondo standard democratici si stia imponendo come l'oggetto di un nuovo obbligo internazionale generale, oppure se il cosiddetto “diritto dell'indifferenza” sia ancora uno dei fondamentali principi regolatori nel sistema delle relazioni internazionali.⁵³ Qualora, poi, si riconoscesse l'esistenza nel diritto internazionale di un principio di legittimità democratica, sarebbe opportuno comprendere quali diritti esso tuteli; bisogna infatti chiedersi se il contenuto della democrazia possa farsi coincidere unicamente con l'insieme di diritti civili e politici, o se esso riguardi l'intera gamma dei diritti e delle libertà fondamentali.⁵⁴ Sembra chiaro che lo spettro di dati *supra* richiamati sia espressione di un indubbio interesse degli Stati e delle organizzazioni internazionali verso l'esistenza e/o il mantenimento di un regime democratico che tuteli i diritti civili e politici; è vero anche che tali dati trovano la propria

⁵⁰ Si veda *Annual Report of the Secretary General on the Work of the Organization*, UN Doc. A/52/1, 3 September 1997, par. 37.

⁵¹ Si veda UN Doc. A/51/512 e UN Doc. A/52/513.

⁵² Si veda UN Doc. A/52/474 (16 marzo 1997) e UN Doc. A/54/491 (25 ottobre 1999).

⁵³ L'espressione “diritto dell'indifferenza” è stata richiamata da Condorelli nella relazione tenuta al Convegno “*Stato di diritto e democrazia: pre-condizioni per la pace*”, Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace, ottobre 2000, Isola di San Iervolo, Venezia. Si veda, sul tema in questione, SACERDOTI, *Diritto e istituzioni...*, cit., in specie p. 245 s.

⁵⁴ Si veda, sulla questione in oggetto l'analisi contenuta in STARITA, *Processi di riconciliazione...*, op. cit.

fonte principalmente in documenti di cosiddetta *soft law*, quindi in strumenti non giuridicamente vincolanti; per tale ragione si potrebbe dubitare dell'esistenza, nel diritto internazionale attuale, di una norma generale che ponga l'obbligo per ciascuno Stato di tutelare indistintamente i diritti civili e politici; l'esistenza di tale norma pare invece meno incerta a livello di diritto internazionale pattizio. C'è però chi ritiene che sul piano del diritto internazionale generale i principi democratici garantiscano già, allo stato attuale, le libertà politiche, consistenti nell'espressione del suffragio universale libero e segreto, nella libertà di associazione in partiti politici e nell'attuazione, da parte dei governi, della volontà liberamente espressa dal popolo.⁵⁵ Al contrario, la tutela delle libertà civili non si sarebbe ancora affermata come norma di diritto internazionale generale; sebbene in gran parte delle moderne costituzioni degli Stati sia contenuta un'elencazione di tali libertà, non esisterebbe ancora, sul piano generale, un catalogo comunemente accettato (basti pensare, ad esempio alla discussa questione della pena di morte); anche il Comitato dei diritti dell'uomo, per quanto riguarda l'osservanza da parte degli Stati delle disposizioni del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, ha posto l'accento sulla resistenza degli Stati a modificare il proprio diritto interno per adeguarlo alle prescrizioni del Patto e per predisporre i meccanismi, a livello nazionale, atti a rendere i diritti in esso contenuti tutelabili in giudizio.⁵⁶

Anche nell'ipotesi in cui si condividesse questa interpretazione, bisognerebbe comunque stabilire se la violazione del principio di legittimità democratica esista unicamente nel caso di violazioni di massa dei diritti politici o anche in presenza di violazioni isolate degli stessi.⁵⁷

1.2.2. La prassi a livello universale.

1.2.2.1. La *soft law*.

⁵⁵ Si veda ZICCARDI CAPALDO, *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale generale*, in ZICCARDI CAPALDO, *Democratizzazione all'Est...*, cit., pp. 32 ss.

⁵⁶ Si veda CCPRIC/21/Rev.1/Add.6, November 1994.

⁵⁷ Si veda STARITA, *Processi di riconciliazione...*, op. cit.

Le Nazioni Unite, già poco dopo la loro costituzione, hanno adottato delle disposizioni in materia di democrazia e di meccanismi elettorali, con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. In essa si afferma che l'elezione di istituzioni rappresentative sono il fondamento della gestione democratica degli affari pubblici: l'art. 21.1 della Dichiarazione sancisce “[...] il diritto a prendere parte al governo del proprio Paese, sia direttamente sia attraverso rappresentanti liberamente scelti”; e al par. 3 si aggiunge che “la volontà popolare è il fondamento dell'autorità di governo”, la quale “deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed uguale, e a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione”.⁵⁸

Benché tale Dichiarazione non abbia efficacia vincolante data la sua natura formale di raccomandazione, è riconosciuta d'altronde la valenza giuridica che essa ha assunto nell'ordinamento giuridico internazionale.⁵⁹ La Dichiarazione universale costituisce uno strumento di notevole importanza non solo per il suo indiscutibile valore morale, ma soprattutto per i seguiti concreti che ha prodotto.⁶⁰ Si è rivelata infatti un

⁵⁸ Per il testo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo si veda: Ris. AG 217 (III) del 10 dicembre 1948.

⁵⁹ Si vedano, ad esempio, ZANGHÌ (a cura di), *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Roma, 1979; LATTANZI, *Garanzie dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale generale*, Milano, 1983; EIDE, ALFREDSSON, MELANDER, REHOF, ROSAS (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, Oslo, 1992; HURST, *The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 25, 1995-1996, n. 1-2; KISS, *The Role of the Universal Declaration of Human Rights in the Development of International Law*, in *Bulletin of Human Rights*, 1988, pp. 47-52.

⁶⁰ Tale dichiarazione, infatti, per la prima volta, ha enumerato e descritto uno dopo l'altro i diritti e le libertà, menzionando sia i diritti civili e politici che quelli economici, sociali e culturali, sancendo pertanto la loro indivisibilità. In dottrina (Capotorti) è stato attribuito alla Dichiarazione un effetto giuridico complementare rispetto alla Carta delle Nazioni Unite, dal momento che essa preciserebbe aspetti e contenuti di uno dei fini delle Nazioni Unite sanciti dall'art. 1 della Carta: afferma Capotorti: “[...] D'altra parte, gli organi delle Nazioni Unite hanno attinto dalla Dichiarazione i criteri basilari per orientarsi quanto alla loro attività successiva [...]”, in CAPOTORTI, *Corso di diritto internazionale*, Milano, 1995, pp. 61 ss.

punto di partenza, espressione della volontà delle Nazioni Unite di occuparsi in maniera permanente e progressiva della materia dei diritti umani e da cui sono derivati idealmente una serie di strumenti di natura vincolante e di applicazione universale, oltre a numerosi documenti di *soft law*.⁶¹ Anche con riguardo al tema delle elezioni, la Dichiarazione può considerarsi un punto di partenza; dalla sua adozione, infatti, nonostante gli eventi della guerra fredda abbiano paralizzato le relazioni internazionali, l'attenzione della comunità internazionale per lo svolgimento di elezioni libere, periodiche ed eque è andata progressivamente aumentando.

Allo stato attuale siamo in presenza di una molteplicità di documenti che si occupano di elezioni e delle condizioni nelle quali queste dovrebbero svolgersi. Appare quindi difficile fornire una panoramica esauriente di tali strumenti, e perciò si limiterà l'attenzione a quelli che sembrano essere i più significativi in termini di efficacia nella prassi.

Meritano in questo senso attenzione i documenti delle Nazioni Unite, e principalmente le risoluzioni dell'Assemblea Generale, i rapporti del Segretario Generale, le risoluzioni della Commissione sui diritti umani, e i rapporti tematici redatti nel quadro delle procedure speciali.

Dai primi anni novanta, l'Assemblea Generale ha adottato periodicamente risoluzioni in tema di elezioni, sviluppando la sua azione principalmente attorno a tre temi: "enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections",⁶² "strengthening the role of the United Nations in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and the promotion of democratisation",⁶³ "respect for the principles of national sovereignty and non-interference in the internal affairs of States in their electoral process".⁶⁴

⁶¹ Si veda SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale*, Milano, 2000, pp. 65 ss.

⁶² UN Doc. A/RES/45/150 (1991), UN Doc. A/RES/46/137 (1992), UN Doc. A/RES/47/138 (1993), UN Doc. A/RES/48/131 (1994).

⁶³ UN Doc. A/RES/49/190 (1995), UN Doc. A/RES/50/185 (1996).

⁶⁴ UN Doc. A/RES/45/151 (1991), UN Doc. A/RES/46/130 (1992), UN Doc. A/RES/47/130 (1993), UN Doc. A/RES/48/124 (1994), UN Doc. A/RES/49/180 (1995), UN Doc. A/RES/50/172 (1996),

La Commissione ONU sui diritti umani si è ugualmente interessata della promozione della democrazia e da qualche tempo ha fatto ricorso alla nozione di “right to democracy”; nella risoluzione 57 del 1999,⁶⁵ infatti, per la prima volta si è parlato di un tale diritto la cui esistenza è stata ribadita nella risoluzione 47 del 2000;⁶⁶ entrambe le dichiarazioni rilevano per la completezza di riferimenti normativi contenuti e per l’accento posto sul legame indissolubile che esiste tra la Dichiarazione universale dei diritti umani e il fondamento di ogni società democratica; in esse viene di fatto richiamato il vasto corpo di strumenti di diritto internazionale che prevedono il riconoscimento di un “right to full participation and the other fundamental democratic rights and freedoms inherent in any democratic society”; nel Preambolo di entrambe le risoluzioni, in particolare, si indica la democrazia (“based on the freely expressed will of the people to determine their own political, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their lives”) tra i principi fondamentali cui si fa riferimento; vengono inoltre riconosciuti come diritti costitutivi del diritto ad un governo democratico “the right of universal and equal suffrage, as well as free voting procedures and periodic and free elections”.⁶⁷

Sembra qui il caso di ricordare la dichiarazione di un’organizzazione non governativa, in materia. Si tratta della “Universal Declaration on Democracy”, adottata

⁶⁵ UN Doc. E/CN.4/RES/1999/57.

⁶⁶ UN Doc. E/CN.4/RES/2000/47.

⁶⁷ Si veda il par. 2 di UN Res. 1999/57, UN Doc. E/CN.4/RES/1999/57. In una prospettiva di “democrazia cosmopolitica” si riconosce anche il valore della cooperazione internazionale, e si sollecita “the continuation and expansion of activities carried out by the United Nations system, other intergovernmental and non governmental organizations and Member States to promote and consolidate democracy”; significativo, infine, è il riferimento all’importanza di costruire una cultura democratica “through the observance of human rights, mobilization of civil society and other appropriate measures in support of democratic governance”. Anche il Consiglio di Sicurezza si è espresso in materia: si veda, ad esempio, la risoluzione 6493 del 25 marzo 1998, nella quale il Consiglio “stresses the importance of free, fair and transparent elections”.

dall'Inter-parliamentary Union “[...] to advance international standards regarding democracy and thereby contribute to democratisation efforts underway worldwide”.⁶⁸

Tale obiettivo, d'altronde, era già quello del programma della Conferenza di Vienna sui diritti umani del 1993, durante la quale la comunità internazionale ha richiamato l'attenzione sul bisogno urgente di rafforzare e promuovere la democrazia, lo sviluppo, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali sull'intero globo terrestre. Infatti, nella Dichiarazione di Vienna e nel Programma d'Azione adottati al termine di quella Conferenza, si statuisce espressamente che “[...] democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing. Democracy is based on the freely expressed will of the people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their lives. [...] The international community should support the strengthening and promoting of democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms in the entire world”.⁶⁹

Nei documenti di Vienna si richiama l'attenzione anche sull'attività di assistenza elettorale fornita da istituzioni ed organizzazioni internazionali quale contributo essenziale alla promozione di istituzioni democratiche proprie di uno stato di diritto e al sostegno dei processi di transizione democratica; si dice, infatti: “[s]pecial emphasis should be given to measures to assist in the strengthening and building of institutions relating to human rights, strengthening of a pluralistic civil society and the protection of groups which have been rendered vulnerable. In this context, assistance provided upon the request of Governments for the conduct of free and fair elections, including assistance in

⁶⁸ Questa Dichiarazione è stata presentata ufficialmente il 10 marzo 1998 nel corso della 54ª Sessione della Commissione ONU sui diritti umani. Nei par. 11 e 12 si precisa che: “Democracy is founded on the right of everyone to take part in the management of public affairs [...]. The key element in the exercise of democracy is the holding of free and fair elections at regular intervals enabling the people's will to be expressed. These elections must be held on the basis of universal, equal and secret suffrage so that all voters can choose their representatives in conditions of equality, openness and transparency that stimulate political competition. To that end, civil and political rights are essential, and more particularly among them, the rights to vote and to be elected, the rights to freedom of expression and assembly, access to information and the right to organise political parties and carry out political activities. [...]”.

⁶⁹ Par. 8. Si veda, per il testo, il sito: <http://www.un.org>.

the human rights aspects of elections and public information about elections, is of particular importance".⁷⁰

Sembra opportuno citare anche la "Declaration on criteria for free and fair elections", adottata nel 1994 dall'Inter-parliamentary Council, e che testimonia l'impegno della Inter-parliamentary Union per la promozione di elezioni libere ed eque.⁷¹ La Dichiarazione ribadisce i principi fondamentali in tema di elezioni già riconosciuti in strumenti universali e regionali sui diritti umani.⁷² Viene posta attenzione, inoltre, sullo stretto rapporto esistente tra elezioni regolari e periodiche e diritti umani, considerando le prime un elemento necessario ed indispensabile "[...] of sustained efforts to protect the rights and interests of the governed [...]" e affermando "[...] that, as matter of practical experience, the right of every one to take part in the government of his or her country is a crucial factor in the effective enjoyment by all of human rights and fundamental freedoms. [...]".

Infine sembra interessante citare la "Dichiarazione di Varsavia", proposta nel giugno 2000 da Stati Uniti e Polonia e sottoscritta da 107 degli Stati partecipanti alla Conferenza "On prospects for democratic development in the World".⁷³ Tale Dichiarazione indica una serie di "core democratic principles and practices" al primo

⁷⁰ Sect. II, par. 67, dove si dice anche: "[...] Equally important is the assistance to be given to the strengthening of the rule of law, the promotion of freedom of expression and the administration of justice, and to the real and effective participation of the people in the decision-making processes". Si sottolinea qui, inoltre, che l'attività di assistenza elettorale è espressione della tendenza della comunità internazionale verso una realizzazione efficace dei processi di democratizzazione, tendenza dimostrata non solo dalla produzione di proclamazioni di principio, ma, appunto, da una prassi di azioni concrete in cui Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali sono direttamente coinvolte.

⁷¹ Inter-Parliamentary Union, *Inter-Parliamentary Bulletin*, 74th Year, 1994, Second Quarter, n. 2.

⁷² Tra i principi ribaditi: "the right of everyone to take part in the government of his or her country directly or indirectly through freely chosen representatives, to vote in such elections by secret ballot, to have an equal opportunity to become candidate for election and to put forward his or her political views, individually or in associations with others".

⁷³ Community of Democracies Ministerial Meeting, tenutosi a Varsavia il 26-27 giugno 2000. Per la "Warsaw Declaration: Towards a Community of Democracies", si veda in *ILM*, vol.39, 2000, pp.1306-1308.

posto dei quali figura il principio della volontà del popolo quale fondamento dell'autorità del governo. Tale volontà deve esprimersi "[...] by exercise of the right and civic duties of citizens to choose their representatives through regular, free and fair elections with universal and equal suffrage, open to multiple parties, conducted by secret ballot, monitored by independent electoral authorities and free of fraud and intimidation".

1.2.2.2. Le convenzioni di portata universale.

Le convenzioni di portata tendenzialmente universale elaborate in seno alle Nazioni Unite inerenti in vario modo alle elezioni sono numerose. Tra queste, il Patto sui diritti civili e politici, adottato il 19 dicembre 1966, riveste è particolarmente significativo ai fini dell'analisi qui condotta.⁷⁴

Accanto al diritto all'autodeterminazione dei popoli sancito dall'art. 1,⁷⁵ il Patto prevede infatti, all'art. 25, un diritto individuale a prendere parte alla gestione degli affari pubblici, a votare e ad essere eletti in elezioni libere e periodiche: "Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinction mentioned in artiche 2 and without unreasonable restrictions: a) To take part in the conduct of public affairs; directly or through freely chosen representatives; b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors".

Il contenuto di tale diritto è stato precisato da Comitato per i diritti dell'uomo, in alcune comunicazioni su ricorsi individuali presentati in base all'art. 5, par. 4 del

⁷⁴ Per il testo, si veda al sito: <http://www.un.org>.

⁷⁵ Sull'interpretazione di tale articolo si rimanda a PALMISANO, *Nazioni Unite e autodeterminazione...*, cit., pp. 101 ss.

Protocollo facoltativo allegato al Patto⁷⁶ e nel commento generale sull'art. 25 (del 12 luglio 1996).⁷⁷

Quest'ultimo documento esamina vari aspetti del diritto individuale alle libere elezioni, e sottolinea il carattere essenziale di tale diritto⁷⁸, nonché la stretta connessione con il diritto all'autodeterminazione dei popoli previsto dall'art. 1.⁷⁹

Quanto alle modalità concrete con cui deve essere reso effettivo tale diritto, nel commento si afferma: “[t]he right to vote at elections and referenda must be established by the law and may be subject only to reasonable restrictions [...]. States must take effective measures to ensure that all persons entitled to vote are able to exercise that right. [...] Any abusive interference with registration or voting as well as intimidation or coercion of voters should be prohibited by penal law and those laws should be strictly enforced. Voter education and registration campaigns are necessary to ensure the effective exercise of article 25 rights by an informed community. [...] Positive measures should be taken to overcome specific difficulties [...]. Information and materials about voting should be available in minority languages”.⁸⁰

Inoltre, viene ritenuta necessaria l'istituzione di un'autorità elettorale indipendente “[...] to supervise the electoral process and to ensure that it is conducted fairly, impartially and in accordance with established laws which are compatible with the Covenant [...]. The security of ballot boxes must be guaranteed and votes should be counted in presence of the candidates or their agents. There should be independent scrutiny of the voting and counting process and access to judicial review or other

⁷⁶ Si vedano, ad esempio, le comunicazioni n. 205/1986 del 3 dicembre 1991, UN Doc. CCPR/43/D/205/1986 (relativa al Canada) e n. 500/1992 del 4 aprile 1995, UN Doc. CCPR/C/53/D/500/1992 (relativa ai Paesi Bassi). Per il testo si veda il sito: <http://www.unhchr.ch>.

⁷⁷ Per il testo si veda il sito: <http://www.unhchr.ch>.

⁷⁸ Al par. 1 del commento si dice: “Articte 25 lies at the core of democratic government based on the consent of the people and in conformity with the principles of the Covenant”.

⁷⁹ Si veda il par. 2.

⁸⁰ Parr. 10-12. Si veda anche il par. 19, in cui si dice: “Voters should be able to form opinions independently, free of violence or threat of violence, compulsion, inducement or manipulative interference of any kind”.

equivalent process so that electors have confidence in the security of the ballot and the counting of votes".⁸¹

Infine, il Comitato ha affermato: "[i]n order to ensure the full enjoyment of rights protected by article 25, the free communication of information and ideas about public and political issues between citizens, candidates and elected representatives is essential. This implies a free press and other media able to comment on public issues without censorship or restraint and to inform public opinion. It requires the full enjoyment and respect of the rights guaranteed in articles 19, 21 and 22 of the Covenant, including freedom to engage in political activity individually or through political parties and other organisations, freedom to debate public affairs, to hold peaceful demonstrations and meetings, to criticise and oppose, to publish political material, to campaign for election and to advertise political ideas".⁸²

Sembra opportuno menzionare qui anche i seguenti strumenti convenzionali. Vengono quindi in rilievo la Convenzione sui diritti politici della donna, adottata nel 1952, che afferma il diritto di voto delle donne in tutte le elezioni,⁸³ la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 21 dicembre 1965, che prevede l'impegno degli Stati parti a garantire senza discriminazioni i diritti politici, con particolare riguardo quelli di elettorato attivo e passivo e di partecipazione alla vita pubblica e al governo,⁸⁴ e,

⁸¹ Par. 20, in cui si sottolinea anche la necessità di garantire la segretezza del voto e di evitare abusi nell'assistenza ad invalidi ed analfabeti.

⁸² Par. 25. Sulla libertà di espressione rilevano anche il par. 12 e 26; il par. 12 recita: "Freedom of expression, assembly and association are essential conditions for the effective exercise of the right to vote and must be fully protected"; nel par. 26 si afferma che: "[...] the right to freedom of association, including the right to form and join organizations and associations concerned with political and public affairs, is an essential adjunct to the rights protected by article 25".

⁸³ All'art. 1 si dice infatti: "Les femmes auront, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit de vote dans toutes les élections, sans aucune discrimination".

⁸⁴ Tale Convenzione all'art. 5 prevede infatti: "[...] in compliance with the fundamental obligations laid down in article 2 of this Convention, States Parties undertake to prohibit and to eliminate racial discrimination in all its forms and to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, color or national or ethnic origin to equality before law, notably in the enjoyment of the following rights: [...] c)

infine, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1979, e nella quale vengono riaffermati i diritti menzionati nelle convenzioni appena citate.⁸⁵

1.2.3. La prassi a livello regionale.

1.2.3.1. La *soft law*.

Tra le dichiarazioni non vincolanti che prevedono un diritto alle libere elezioni è da menzionare innanzitutto la Dichiarazione americana sui diritti e doveri dell'uomo, adottata dall'Organizzazione degli Stati americani il 2 maggio 1948 e di cui rileva per il tema in esame l'art. XX che afferma: “[e]very person having legal capacity is entitled to participate in the government of his country, directly or through his representatives, and to take part in popular elections, which shall be by secret ballot and shall be honest, periodic and free”.⁸⁶

Per quanto concerne la prassi regionale rilevante per il presente lavoro, si dovrebbe poi menzionare l'Atto Finale di Helsinki del 1975 e la successiva prassi della CSCE/OSCE.

political rights, in particular the rights to participate in elections – to vote and to stand for election – on the basis of universal and equal suffrage, to take part in the Government as well as in the conduct of public affairs at any level and to have equal access to public service; d) other civil rights, in particular: [...] viii) the right to freedom of thought, conscience and religion; ix) the right to freedom of peaceful assembly and association”.

⁸⁵ All'art. 7 si dice: “States Parties [...] shall ensure to women, on equal terms with men, the right: a. To vote in all elections and public referenda and to be eligible for election to all publicly elected bodies; b. To participate in the formulation of government policy and the implementation thereof and to hold public office and perform all public functions at all levels of government; c. To participate in non-governmental organisations and associations concerned with the public and political life of the country”.

⁸⁶ Per il testo della Dichiarazione si rimanda al sito: <http://www.oas.org>.

Tuttavia, si preferisce rinviare *infra* l'attenzione su tale fenomeno (si veda il Capitolo 2), dal momento che il notevole approfondimento del tema delle libere elezioni in seno a tale conferenza/organizzazione regionale, il ruolo fondamentale svolto dalla medesima in tema di assistenza ai processi di democratizzazione, e la natura particolare di questo tipo di cooperazione regionale, costituiscono l'oggetto principale dell'analisi svolta nel presente lavoro e sembrano, a parere di chi scrive, giustificare una trattazione autonoma.

1.2.3.2. Le convenzioni regionali.

1.2.3.2.1. Il Consiglio d'Europa e la Commissione di Venezia.

Tra gli accordi regionali, particolare importanza riveste la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottata il 4 novembre 1950. In realtà, questo documento non contiene alcuna specifica disposizione in materia di elezioni. Tuttavia, il Primo protocollo allegato alla Convenzione, in vigore per tutte le Parti contraenti della Convenzione, prevede che “[t]he High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature”.⁸⁷ Su tale disposizione si sono pronunciate più volte la Commissione (ora non più in funzione) e la Corte europea per i diritti dell'uomo, che in tale contesto hanno attribuito rilievo anche al Preambolo della Convenzione stessa nella parte in cui si afferma che i diritti e le libertà previste dalla Convenzione sono meglio assicurate da “[...] an effective political democracy [...]”.

Nel caso *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, la Corte ha affermato, anche alla luce del Preambolo, che l'art. 3 del Protocollo n. 1 “[...] enshrines a characteristic principle of democracy [...] [and] is accordingly of prime importance in the Convention

⁸⁷ Art. 3 del Primo protocollo allegato alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

system”.⁸⁸ Inoltre, la Corte ricordò, facendola propria, l’evoluzione della posizione della Commissione europea dei diritti dell’uomo su questo punto: “[f]rom the idea of an “institutional” right to the holding of free elections [...] to the concept of “universal suffrage” [...] and then, as a consequence, to the concept of subjective rights of participation – the “right to vote” and the “right to stand for election to the legislature [...]”.⁸⁹ Significativa è anche la sentenza relativa al *Case of United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, in cui si legge: “[d]emocracy is without doubt a fundamental feature of the European public order [...]. Democracy [...] appears to be the only political model contemplated by the Convention and, accordingly, the only one compatible with it [...]”.⁹⁰ Ancora, il principio democratico e il diritto alle elezioni sono stati valorizzati ai fini dell’interpretazione di altri diritti garantiti dalla Convenzione: ad esempio, nel *Case of Bowman v. The United Kingdom* (in cui si addiceva una violazione dell’art. 10 della Convenzione; sentenza del 19 febbraio 1998, par. 42, rif. 141/1996/760/961.) la Corte ha affermato che le libere elezioni e la libertà di espressione, in particolare la libertà del dibattito politico, “[...] together form the bedrock of any democratic system”. Nel *Case of United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, poi, l’applicabilità dell’art. 11 della Convenzione ai partiti politici fu giustificata anche alla luce del fatto che “[...] political parties are a form of association essential to the proper functioning of democracy [...]” e alla luce della “[...] importance of democracy in the Convention system”.⁹¹

⁸⁸ *Case of Mathieu-Moulin and Clerfayt v. Belgium*, sentenza del 28 gennaio 1987, par. 47, rif. 9/1985/95/143; si veda anche la sentenza nel *Case of Matthews v. United Kingdom*, del 18 febbraio 1999 (Application n. 24833/94), parr. 42-44, 49, 52; in <http://www.echr.coe.int>.

⁸⁹ Sentenza *Mathieu-Moulin and Clerfayt v. Belgium*, par. 51; si veda anche la sentenza nel *Case of Labita v. Italy* (Application n. 26772/95), del 6 aprile 2000, par. 201; secondo cui: “[...] implicit in Artiche 3 of Protocol n. 1, which provides for “free” elections at “reasonable intervals” “by secret ballot” and “under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people”, are the subjective rights to vote and to stand for election [...]”.

⁹⁰ *Case of United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, sentenza del 30 gennaio 1998, par. 45, rif. 133/1996/752/951.

⁹¹ Sentenza del 30 gennaio 1998, par. 25. Ancora, secondo la Corte, “The protection of opinions and the freedom to express them is one of the objectives of assembly and association as enshrined in Artiche 11

Venendo al Consiglio d'Europa, sembra opportuno ricordare il suo ruolo nell'affrontare il problema dei rapporti con gli Stati della nuova Europa. Gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno ritenuto infatti importante fornire un contributo “[...] alla riflessione sull'evoluzione politica dei paesi europei non membri del Consiglio, nonché di Paesi extra-europei che condividessero le tradizioni culturali della democrazia europea.”⁹²

In questo contesto, alla fine degli anni ottanta, alcuni Stati membri avanzarono la proposta di affiancare agli organi statutari del Consiglio d'Europa un organismo con

[...]. That applies all the more in relation to political parties in view of their essential role in ensuring pluralism and the proper functioning of democracy. [par. 42][...] As the Court has said many times, there can be no democracy without pluralism. It is for that reason that the freedom of expression as enshrined in Article 10 is applicable, subject to paragraph 2, not only to ‘information’ or ‘ideas’ that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb [...] [par. 43]”.

⁹² Si veda la *Dichiarazione finale della Conferenza di Venezia sulla “Democrazia attraverso il Diritto”* (31 marzo-1aprile 1989), in *RDE*, 1985, pp. 605-606: “Concordiamo con quanti affermano che la democrazia attraverso il diritto è un valore inseparabile dalla pace attraverso il diritto, dal ripudio della guerra e dalla tendenza, oramai radicata nel sistema delle relazioni internazionali, verso l'organizzazione della pace e la fruizione in comune di beni e servizi, o addirittura verso l'integrazione – sia sul piano normativo che su quello politico-economico e costituzionale – degli interessi prima lasciati nella sfera del singolo Stato”. Si veda GAGGIANO, *La Commissione per la democrazia attraverso il diritto*, in *RDE*, 1989, p. 418 s.. Non ci si sofferma qui sul trattato istitutivo del Consiglio d'Europa che contiene indicazioni solamente implicite sulla forma di Stato e di Governo degli Stati membri; si rimanda in tal senso alla recente analisi contenuta in FUMAGALLI MERAVIGLIA, *Compliance Review nel Consiglio d'Europa*, Milano, 2004, pp. 28-40. Anche per le attività di monitoraggio dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa si rimanda a FUMAGALLI MERAVIGLIA, *Compliance Review...*, cit., pp. 257-275; la scelta di concentrare qui l'attenzione sulla “Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto” (detta anche “Commissione Venezia”) sembra essere giustificata dalle stesse considerazioni di Fumagalli Meraviglia che scrive: “A giudizio della Commissione [Venezia], la definizione del contenuto preciso della nozione di democrazia è resa difficile dal fatto che gli strumenti giuridici del Consiglio d'Europa si preoccupano essenzialmente dei diritti e delle libertà individuali e, nella maggior parte dei casi, affrontano solo indirettamente la struttura e la ripartizione dei poteri costituzionali[, mentre l'ambito d'attività della Commissione Venezia] è quello costituzionale, e precisamente [...] l'assistenza costituzionale, lo studio di temi transnazionali e la cooperazione con le corti costituzionali [...]”; v. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *Compliance Review...*, cit., p. 34, nota 97.

compiti di consulenza in attività di cooperazione giuridica, organismo che avrebbe dovuto apportare utili elementi per la valorizzazione dello specifico ruolo del Consiglio stesso come “[...] sede naturale per l’integrazione democratica, la cooperazione e la pace tra gli Stati”.⁹³

Se nei primi mesi del 1989 si tenne la Conferenza di Venezia sulla “Democrazia attraverso il Diritto”, nel mese di gennaio del 1990 fece seguito a quest’ultima la Conferenza per l’istituzione di una apposita Commissione.⁹⁴

Solo con la Risoluzione (90) 6, del 10 maggio 1990, il Comitato dei Ministri decise, mediante accordo parziale, di costituire di fatto la “Commissione Venezia per la democrazia attraverso il diritto”.⁹⁵ All’accordo hanno preso parte gli Stati membri del Consiglio d’Europa, ad eccezione di Islanda, Liechtenstein, Paesi Bassi e Regno Unito, mentre Jugoslavia, Bulgaria, Polonia e Romania sono stati ammessi come membri associati.

Il mandato della Commissione s’inquadra nell’ambito dei principi di democrazia, dei diritti dell’uomo e della preminenza del diritto, principi che costituiscono, a loro volta, i tre principi istitutivi del Consiglio d’Europa. Il suo ambito di azione riguarda, pertanto, le garanzie offerte dal diritto per il consolidamento della democrazia, nell’ottica di riavvicinare i sistemi europei attraverso lo sviluppo della loro conoscenza; inoltre la Commissione si propone di favorire la comprensione delle culture e di studiare i problemi che pongono in Europa il funzionamento, il rafforzamento e lo sviluppo delle istituzioni democratiche.

⁹³ Si veda l’*Appunto Introduttivo alla Conferenza di Venezia sulla “Democrazia attraverso il Diritto”* (31 marzo-1 aprile 1989); al punto 2, in *RDE*, 1985, pp. 603-605.

⁹⁴ Alle due conferenze internazionali appena citate furono invitati a partecipare come osservatori i rappresentanti di Bulgaria, Cecoslovacchia, Jugoslavia, Polonia, Repubblica Democratica Tedesca, Romania, Ungheria e Unione Sovietica. Si rimanda al sito <http://venice.coe.int>, anche per le considerazioni di cui *infra*.

⁹⁵ Si veda BRUNO, *Il principio della preminenza del diritto nell’esperienza del Consiglio d’Europa: l’attività della Commissione “Democrazia attraverso il diritto” riguardo ai Paesi della nuova Europa*, in ZICCARDI CAPALDO, *Democratizzazione all’Est...*, cit., p. 114 ss..

Sul piano materiale, le attività della Commissione si risolvono in studi che essa ritiene necessari per delineare le linee di sviluppo, per elaborare proposte di risoluzione, per redigere progetti di accordi o per suggerire riforme legislative. Sul piano dell'assistenza tecnico-legislativa, la Commissione Venezia ha risposto in maniera differenziata alle diverse istanze provenienti dai Paesi. Dal 1990, più precisamente, la Commissione ha esaminato dei progetti costituzionali, dei progetti di legge sulla cittadinanza, il progetto di smembramento della Cecoslovacchia, numerose leggi elettorali, alcuni progetti di legge sull'istituzione di Corti costituzionali, gli accordi di Washington relativi alla creazione di una Confederazione tra Croazia e Bosnia-Erzegovina, diverse leggi sulle minoranze e sullo status di determinate regioni, alcune leggi sulla libertà di riunione, alcune leggi costituzionali in tema di diritti umani e di diritti delle minoranze, e il sistema costituzionale della Repubblica Federale di Jugoslavia.

Dei servizi e della competenza della Commissione Venezia si avvalgono anche gli organi del Consiglio d'Europa, in particolare l'Assemblea Parlamentare e il suo Comitato per gli affari giuridici e i diritti umani. Inoltre, la Commissione Venezia persegue l'obiettivo statutario della crescita e del rafforzamento delle istituzioni democratiche e della preminenza del diritto non solo attraverso studi e seminari, ma anche attraverso la cooperazione con altre organizzazioni od organi internazionali; costante è la collaborazione con l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo (ODIHR) dell'OSCE, collaborazione che si realizza attraverso la partecipazione ai seminari organizzati dall'ODIHR e la predisposizione di pareri congiunti in materia costituzionale. Nella stessa ottica, la Commissione ha incontrato i rappresentanti di diverse organizzazioni internazionali non governative e, dal 1996, fornisce per le Nazioni Unite e l'Unione Europea contributi su tematiche diverse, ma comunque rientranti nella sua sfera di competenza.

Concludendo, non c'è quindi dubbio che, dalla sua nascita, la Commissione abbia ampiamente ed efficacemente contribuito alle riforme costituzionali avviate nei Paesi di recente democrazia. E d'altronde la sua azione si è inserita in un preciso quadro

di lavoro del Consiglio d'Europa e le sue attività sono state finalizzate alla più ampia applicazione in campo europeo del principio della preminenza del diritto.⁹⁶

1.2.3.2.2. La prassi regionale in aree non europee.

Venendo alla prassi nel continente americano, si può subito far notare come l'art. 23 della Convenzione americana sui diritti dell'uomo sia formulato in modo simile all'art. 3 del Protocollo n.1 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo.

Nessuno specifico diritto alle elezioni è invece previsto dalla Carta Africana sui diritti umani e dei popoli, del 1981. Secondo il suo art. 13, infatti, il diritto di partecipazione democratica al governo può essere esercitato solo nella misura in cui esso viene previsto dalla normativa interna, senza individuare particolari *standards* (come la genuinità della rappresentanza o altro); ma in realtà l'art. 20 prevede anche un diritto molto ampio all'autodeterminazione, anche se la formulazione utilizzata non può essere riferita con sicurezza anche alla cosiddetta autodeterminazione "interna".

La Carta Araba dei diritti dell'uomo non prevede invece alcun diritto alla partecipazione democratica né tantomeno alle elezioni. Vi è solo, all'art. 33, l'enunciazione del diritto ad accedere all'impiego pubblico nel proprio Paese (diritto che spesso, negli atti esaminati *supra*, viene spesso associato al diritto alle elezioni).

Infine, la Convenzione sui diritti dell'uomo e le libertà fondamentali della Comunità di Stati Indipendenti, all'art. 29 prevede sia il diritto a partecipare alla conduzione degli affari pubblici, sia il diritto alle elezioni. Anche in questo caso vi è il riferimento alla normativa nazionale, che però non è l'unico parametro di legittimità (si menzionano la segretezza del voto, il suffragio universale ed eguale, la necessità di garantire la libera espressione della volontà popolare). Si ricorda che probabilmente la Convenzione non entrerà mai in vigore, poiché considerata in alcune sue parti in contrasto con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà

⁹⁶ Si rimanda qui allo Statuto del Consiglio d'Europa, in particolare all'art. 3 dello stesso.

fondamentali, e dal momento che vari Stati membri della CSI, tra cui la Russia, fanno parte del Consiglio d'Europa ed hanno ratificato la CEDU.⁹⁷

⁹⁷ Per la prassi citata nel presente Paragrafo, si veda GANDHI, *Blackstone's International Human Rights Documents*, Oxford, 2004: pp. 386-401 per la *American Convention on Human Rights*, pp. 422-432 per la *African Charter on Human and Peoples' Rights*, pp. 464-469 per la *Arab Charter on Human Rights*, e pp. 454-463 sulla *Commonwealth of Independent States Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*. Riguardo a quest'ultima, si veda anche la *Opinion on the Legal Problems Arising from the Coexistence of the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms of the Commonwealth of Independent States and the European Convention on Human Rights* (del 7 marzo 1998) e consultabile al sito [http://venice.coe.int/docs/1998/CDL\(1998\)017-e.asp](http://venice.coe.int/docs/1998/CDL(1998)017-e.asp).

Capitolo 2

La CSCE/OSCE e la tutela dei principi democratici: l'attività di produzione normativa

2.1. L'Atto Finale di Helsinki.

L'1 agosto 1975, l'Atto Finale della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa veniva firmato a Helsinki dai Capi di Stato e di Governo dei 35 Stati partecipanti.⁹⁸

Prova della complessità del negoziato per la redazione di quello che si decise infine di denominare "Atto Finale", sono i ventidue mesi di trattative quasi ininterrotte condotte al riguardo, durante i quali, è stato notato, non fu raro che venisse duplicato il

⁹⁸ Alle Consultazioni multilaterali preparatorie di Helsinki, inizio del cammino che portò all'adozione dell'Atto Finale di Helsinki, parteciparono, accettando l'invito della Finlandia, i seguenti Paesi: Austria, Belgio, Bulgaria, Canada, Cecoslovacchia, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Jugoslavia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Democratica Tedesca, Repubblica Federale di Germania, Romania, San Marino, Santa Sede, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria, Unione Sovietica; l'Albania non accettò l'invito. Quindi erano presenti 32 Paesi europei, più Stati Uniti e Canada. Il Principato di Monaco venne ammesso alla Conferenza il 7 giugno 1973, portando così a 35 il numero degli Stati partecipanti alla Conferenza. Per quanto riguarda l'Albania, essa rifiutò di partecipare alla CSCE; il Principato di Andorra, sottoposto alla sovranità congiunta del Vescovo di Urgel (Spagna) e del Presidente della Repubblica Francese, fu rappresentato nella CSCE dalla Francia. Per la loro successiva ammissione, si veda *infra* (Capitolo 3). FERRARIS (a cura di), *Testimonianze di un negoziato: Helsinki-Ginevra-Helsinki, 1972-1975*, Padova, 1977, pp. 128, 167; SCHLAGER, *The Procedural Framework of the CSCE: from the Helsinki Consultations to the Paris Charter, 1972-1990*, in *H.R.L.J.*, 1991, n. 6-7, p. 226.

lavoro svolto già durante le Consultazioni di Helsinki, a causa di contrastanti concezioni destinate a riemergere nel lavoro di elaborazione definitiva dei testi.⁹⁹

Si soffermerà qui l'attenzione dapprima sulla struttura dell'Atto Finale, evidenziando quelli che relativamente ad essa erano stati i diversi orientamenti, e poi sulla "Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni fra gli Stati partecipanti" che, pur non avendo (come del resto emergerà trattando la struttura dell'Atto Finale) un valore superiore alle altre parti del documento, ha costituito, inserita nell'Atto Finale nella sua interezza, la 'cornice' entro cui disegnare un modello di evoluzione dei rapporti internazionali. La scelta di tale impostazione vuol mettere in risalto le potenzialità dinamiche dell'Atto Finale, che permettevano di evitare una caratterizzazione in senso esclusivamente statico dello stesso, volta solo ad una 'consacrazione' dello status quo in Europa (obbiettivo, quest'ultimo, particolarmente sentito dall'Unione Sovietica che mirava ad ottenere soprattutto un esplicito riconoscimento dell'inviolabilità delle frontiere postbelliche).¹⁰⁰

⁹⁹ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 170. Evidente risulta la lunghezza dell'intero cammino che portò all'adozione dell'Atto Finale: iniziato con le Consultazioni multilaterali preparatorie di Helsinki che si protrassero dal 22 novembre 1972 all'8 giugno 1973, e che sfociarono nella adozione delle Raccomandazioni Finali di Helsinki (sulle quali si veda il Capitolo 3 del presente lavoro), proseguì nelle tre fasi della Conferenza che ebbero luogo la I a Helsinki dal 3 al 7 luglio 1973, la II a Ginevra dal 18 settembre 1973 al 21 luglio 1975, la III a Helsinki dal 30 luglio all'1 agosto 1975; BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. alla O.S.C.E. Testi e Documenti*, Napoli, 1995, p. 19.

¹⁰⁰ Alla luce dell'impostazione adottata per evidenziare i fattori che si ritiene abbiano conferito dinamicità all'Atto Finale, e quindi alla CSCE, si è concentrata l'attenzione sulla struttura dell'Atto Finale (sottolineandone la questione dell'uguale valore di ogni sua parte), e sulla "Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni fra gli Stati partecipanti" (mettendone in risalto le fonti, l'interdipendenza dei principi, e il cosiddetto "compromesso finlandese"; quanto alla negazione, contenuta sempre nella Dichiarazione, di ogni fondamento alla "dottrina Brezhnev", si ritiene sufficiente rinviare a RUSSELL, *The Helsinki Declaration: Brobdingnag or Lilliput?*, in *A.J.I.L.*, 1976, n. 2, pp. 255-257, 262, 267 s., 271). Per quanto riguarda i "seguiti" della Conferenza, essi non vengono qui presi in considerazione: se indubbia è la loro importanza in quanto concreta realizzazione della previsione di un processo multilaterale continuo nel tempo al fine di controllare l'attuazione degli impegni CSCE e di promuoverne un ulteriore sviluppo, se cioè da un lato hanno costituito l'esplicitazione più chiara della volontà di rendere dinamica la CSCE, dall'altro si ritiene che in mancanza di quei fattori evidenziati qui di seguito

2.1.1. Struttura del documento.

Fin dalle Consultazioni di Helsinki, l'Unione Sovietica voleva attribuire ai principi su cui avrebbero dovuto reggersi le relazioni tra gli Stati partecipanti (elencati nella raccomandazione 19 già nel modo in cui compariranno, per numero, ordine e titolo, nell'Atto Finale) una preminenza di tipo gerarchico non solo all'interno del primo "cesto" (sulle questioni relative alla sicurezza in Europa), ma anche rispetto agli altri "cesti" previsti quali oggetto della CSCE.¹⁰¹ L'importanza della 'questione gerarchica' a proposito dei documenti elaborati per i singoli "cesti" dai vari organi di lavoro della Conferenza è testimoniata dal dibattito che al riguardo ebbe luogo in seno al Comitato di Coordinamento nell'aprile del 1975: da un lato, l'Est (eccetto la Romania che rifiutava ogni gerarchia) sosteneva una soluzione in cui si prevedevano firme separate per i quattro documenti e una netta superiorità gerarchica di quello relativo alla sicurezza; dall'altro, la molteplicità dei documenti e, proprio per il loro uguale valore, una firma unica per l'insieme degli stessi, erano difese dagli occidentali, appoggiati da tutte le altre delegazioni, nell'intento di seguire quella che, come aveva sottolineato il Capo della delegazione svizzera, nelle Raccomandazioni Finali era stata un'impostazione unitaria del negoziato.¹⁰² Solo il 12 giugno 1975 i sovietici accettarono

avrebbero svolto una funzione di controllo e mantenimento di risultati raggiunti (si pensi ad uno status quo politico-territoriale in Europa) reiterato nel tempo. Vista, quindi, la particolare impostazione del presente Paragrafo, per una visione globale dei contenuti dell'Atto Finale si vedano BLOED (ed.), *The Conference on Security and Cooperation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, Dordrecht, 1993, pp. 46-50, COCCIA, *Helsinki Conference and Final Act on Security and Cooperation in Europe*, in *Enc. Publ. Int. Law*, 1987, vol. 10, pp. 219-225, e SACERDOTI, *Origine e sviluppi della CSCE (1975-1989)*, in SACERDOTI, *Diritto e istituzioni della nuova Europa. I testi normativi del nuovo assetto europeo con saggi introduttivi e note*, Milano, 1995, pp. 2-13.

¹⁰¹ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 175 s., in cui si evidenzia come nelle Raccomandazioni Finali si lasciasse aperta la questione, rimandandone la soluzione alla II fase, indicando soltanto che "[i] principi [...] saranno inclusi in un documento di forma appropriata [corsivo aggiunto] [...]" (raccomandazione 18).

¹⁰² FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, pp. 545-547.

la previsione di una firma unica di un documento comprendente tutti i “cesti” e nella quale, tra l’altro, si era convenuto di riprodurre letteralmente la suddivisione in titoli e sottotitoli contenuta nel secondo capitolo delle Raccomandazioni Finali, anche in questo seguendo l’orientamento degli occidentali.¹⁰³ La struttura dell’Atto Finale si conformava così alla concezione occidentale riassunta dal delegato italiano nella riunione del Comitato di Coordinamento del 20 marzo 1975, secondo la quale, in sintesi:

[...] il documento finale comunque denominato doveva essere unico o “omnicomprensivo” perché unitaria doveva essere la Conferenza nel suo complesso; di conseguenza la firma doveva essere unica per sottolineare che *i documenti erano ricompresi unitariamente e globalmente in un tutto inscindibile, in cui tutte le parti avevano lo stesso valore* [corsivo aggiunto]; tuttavia in questa unicità per così dire politica i singoli documenti relativi ai singoli paragrafi delle Raccomandazioni Finali dovevano mantenere una loro autonomia richiamandosi appunto a quei paragrafi e ciò perché le disposizioni approvate non si stemperassero in dichiarazioni indistinte; infine i documenti dovevano avere un carattere politico e non giuridico.¹⁰⁴

Proprio per questa sua strutturazione, in cui tutte le parti assumevano uguale valore (si pensi al terzo “cesto” concernente i diritti umani, nodo cruciale del negoziato della Conferenza), l’Atto Finale acquistava, pur nei limiti derivanti dalle contrapposte concezioni dei due blocchi (occidentale e comunista), quelle potenzialità dinamiche che gli avrebbero permesso di essere non mero strumento di “[...] consacrazione culminante e definitiva [...]” dello status quo politico-territoriale in Europa (come specialmente

¹⁰³ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, pp. 554-556, in cui si imputa questa svolta nell’atteggiamento del blocco orientale (esclusa la Romania), oltre che “[...] alla fermezza [...]” delle altre delegazioni, “[...] anche al realismo del negoziatore sovietico che, ponendo sul piatto della bilancia, da una parte, una pretesa irrealizzabile (l’attribuzione di un valore privilegiato ai documenti della Conferenza che interessavano particolarmente l’URSS) e dall’altra la possibilità che il problema della stesura dell’Atto Finale si sbloccasse con l’attribuzione di un valore eguale a tutte le parti dell’Atto Finale (tesi oggi fermamente sostenuta da tutti), aveva preferito dare maggior peso al secondo obiettivo.”

¹⁰⁴ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 544. Per la scelta della denominazione “Atto Finale” e sul carattere politico dello stesso, si rimanda al Paragrafo 1.4 (“Natura giuridica dell’Atto Finale”).

auspicato dall'Unione Sovietica), ma “[...] una tappa parziale in un processo destinato ad ulteriori progressivi sviluppi [...]”.¹⁰⁵

2.1.2. La “Dichiarazione sui principi”.

Il 19 luglio 1975 si concludeva il lavoro di redazione della “Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni fra gli Stati partecipanti”, che aveva richiesto “[...] 337 sedute ufficiali, [...] migliaia di ore di lavoro, [...] innumerevoli sedute non ufficiali, [...] consultazioni e contatti a tutti i livelli.”¹⁰⁶ L'importanza di tale Dichiarazione, che peraltro nella struttura dell'Atto Finale, come già detto, possedeva lo stesso valore delle altre parti dello stesso, risalta oltre che dalla durata e complessità del lavoro di redazione, anche dal fatto che i suoi principi vengano esplicitamente richiamati nel Preambolo del secondo “cesto”, poi nella parte relativa al Mediterraneo, e infine nel Preambolo del terzo “cesto”.¹⁰⁷ Alla luce dell'impostazione adottata nel presente lavoro,

¹⁰⁵ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 214.

¹⁰⁶ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 306. Oltre che per le difficoltà dovute alle diverse concezioni concernenti i principi, ma nello stesso tempo a quelle legate, il sistema procedurale adottato per l'elaborazione della Dichiarazione spiega la lunghezza del lavoro per la sua redazione. Si pensi al carattere egualitario delle disposizioni procedurali, contenute nel “libro blu” (si veda il Capitolo 3 del presente lavoro), da applicare ai lavori della Conferenza: uguaglianza degli Stati partecipanti e quindi una redazione ‘a 35’, regola del *consensus*, criterio della rotazione della Presidenza; solo la consapevolezza delle difficoltà che condurre il lavoro nelle sei lingue ufficiali avrebbe comportato, portò ad evitare tale ulteriore complicazione, decidendo, ovviamente per *consensus*, di redigere soltanto in lingua inglese, demandando al Segretariato Esecutivo la traduzione (non esente da problemi) nelle altre lingue di lavoro. Si veda, a proposito di tutto ciò, FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 250 s.

¹⁰⁷ I riferimenti compaiono nell'ultimo capoverso del Preambolo del secondo “cesto” (“[...] convinti che la [...] cooperazione in questo campo dovrebbe avere luogo *nel pieno rispetto dei principi* che regolano le relazioni fra gli Stati partecipanti *quali enunciati nel documento pertinente* [corsivi aggiunti]”), nel par. 1.1 delle “Questioni relative alla sicurezza e alla cooperazione nel Mediterraneo” (“[...] condurre le [...] relazioni con gli Stati mediterranei non partecipanti *nello spirito dei principi enunciati nella Dichiarazione* [corsivo aggiunto] sui Principi che reggono le relazioni fra gli Stati partecipanti”), e nell'ultimo capoverso del Preambolo del terzo “cesto” (“Convinti che tale cooperazione dovrebbe avere

si procederà ad evidenziare tre fattori (separati ai soli fini esplicativi, ma in realtà strettamente collegati l'uno all'altro) inerenti la Dichiarazione, che si ritiene siano stati di notevole rilievo per la caratterizzazione in senso dinamico dell'Atto Finale e quindi della CSCE.¹⁰⁸

2.1.2.1. Le fonti della "Dichiarazione sui principi".

Prova di quanto si ritenesse importante definire la dimensione e la portata dei principi della Dichiarazione, il problema del riferimento a delle fonti per quest'ultima, documento di carattere politico e non giuridico (su quest'aspetto si rimanda al successivo Paragrafo 2.1.3.), si pose durante le Consultazioni di Helsinki mettendo subito in luce le diverse concezioni dei blocchi contrapposti su questo tema, destinate:

luogo *nel pieno rispetto dei Principi* che reggono le relazioni tra gli Stati partecipanti *enunciati nel relativo documento* [corsivi aggiunti]); si veda al riguardo, BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ...*, cit., pp. 37, 63, 64. Relativamente ai riferimenti di cui nei preamboli dei "cesti" secondo e terzo, secondo Coccia "[...] reference to the Declaration [...] seems to confer to this document some kind of logical priority over the remainder of the Act; however, from a formal point of view, there cannot be any distinction. [...]", COCCIA, *op. cit.*, p. 219.

¹⁰⁸ Per una visione globale dei contenuti della Dichiarazione, si veda, oltre a Coccia e Sacerdoti (di cui alla nota 100), per una accurata analisi della stessa, RUSSELL, *op. cit.*, pp. 249-271. Un giudizio sul carattere conservatore della Dichiarazione è contenuto in RUSSELL, *op. cit.*, p. 249, in cui, relativamente all'impatto di questa sull'evoluzione del diritto internazionale, si dice: "[...] The result is a rather conservative document that generally follows existing international law closely. From the outset any other result was unlikely, given the fact that all formulations had to obtain the consensus of all thirty-five participants." Si veda anche ALTING VON GEUSAU, *From Yalta to Helsinki: Developments in International Law*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1977, vol. 8, pp. 35-71, in cui si sottolinea quanto abbia pesato la contrapposizione dei blocchi nella elaborazione dell'Atto Finale e in special modo della Dichiarazione (p. 36 s.) e come ciò si sia ripercosso negativamente sull'evoluzione del diritto internazionale (p. 64), dicendo: "[...] Even those, who [...] wish to see 'Helsinki' as a step towards overcoming the division of Europe, cannot escape the conclusion that the Final Act - by its history and its nature - expresses the existence of an adversary relationship as the overriding reality in relations between the participating States. [...]" (p. 37).

poi a fronteggiarsi durante tutta la II fase della Conferenza.¹⁰⁹ Fin dalle Consultazioni di Helsinki, i Paesi occidentali e neutrali indicavano, quali fonti, la Carta delle Nazioni Unite e la “Dichiarazione sui principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati in conformità con la Carta delle Nazioni Unite” dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite (ris. AG 2625-XXV del 24 ottobre 1970), sostenendo che in tal modo sarebbero stati inclusi tutti i principi essenziali, evitando l’introduzione di criteri particolari (limitati all’ambito europeo) discendenti da una selettività a tal scopo finalizzata.¹¹⁰ L’Est, infatti, proponeva l’indicazione di quattro fonti (come evidenziato nel volume di Ferraris, p. 142, “[...] lo Statuto delle Nazioni Unite, la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui principi di diritto internazionale concernente i rapporti amichevoli tra gli Stati approvati nel 1970, la Dichiarazione sul rafforzamento della sicurezza internazionale del 1970 [ris. AG 2734-XXV] e infine “appropriate formulazioni degli accordi fra gli Stati conclusi in vista di una diminuzione della tensione internazionale e per assicurare la sicurezza in Europa”. [...])”, o solo della Carta delle Nazioni Unite escludendo la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli.¹¹¹ Solamente nel maggio del 1973, i sovietici accettarono un riferimento a quest’ultima, al quale erano stati contrari per la attenuazione del principio dell’inviolabilità delle frontiere che ne conseguiva, e che di nuovo non avrebbero accettato nella II fase della Conferenza.¹¹² Nelle Raccomandazioni Finali, quindi, si menzionavano “[...] *fini e principi delle Nazioni Unite* [corsivo aggiunto] [...]” (raccomandazione 17) e “[...] *in particolare* [corsivo aggiunto] [...]” la *Dichiarazione sulle relazioni amichevoli* (raccomandazione 20) quali fonti da tenere in considerazione per l’elaborazione dei

¹⁰⁹ Al proposito, si veda RUSSELL, *op. cit.*, p. 261, in cui si dice che “[a]lthough the Declaration on Principles, like the results of the Conference as a whole, is not a legal document, a struggle took place from the start to finish of Stage 2 [corsivo aggiunto] over whether the Declaration would in some way affect or color the interpretation of the Charter of the United Nations and its elaboration in the Declaration on Friendly Relations. [...]”.

¹¹⁰ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 143. Per la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli, si veda ARANGIO RUIZ, *Friendly Relations Resolution*, in *Enc. Publ. Int. Law*, 1986, vol. 9, pp. 135-139.

¹¹¹ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, pp. 142, 151.

¹¹² FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 157.

principi da inserire nella Dichiarazione, escludendo fonti multilaterali o bilaterali che i Paesi occidentali e neutrali temevano potessero favorire un eventuale riconoscimento di situazioni giuridiche particolari.¹¹³ Come già accennato, il problema delle fonti si ripresentò durante i lavori della II fase della Conferenza mettendo in risalto le divergenze. Nel maggio del 1975 si raggiunse l'accordo sulla formulazione con cui si sarebbe fatto riferimento alla Carta delle Nazioni Unite nell'Atto Finale, che figura al quarto capoverso del Preambolo della Dichiarazione dove si afferma che i "[...] principi [...] sono conformi allo *Statuto delle Nazioni Unite* [corsivo aggiunto] [...]" e si esprime la "[...] comune volontà di agire, nell'applicazione di questi principi, conformemente ai *fini e ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite* [corsivi aggiunti]"; è stato rilevato come citando lo "Statuto delle Nazioni Unite" e i "fini" e "principi" in carattere minuscolo (soluzione quest'ultima già adottata nelle raccomandazioni 17 e 19) si eliminavano con un compromesso gli attriti relativi all'inclusione, nel riferimento, degli articoli 53 e 107 della Carta delle Nazioni Unite (le cosiddette clausole sugli Stati ex-nemici): infatti se da un lato si poteva delineare un riferimento alla Carta delle Nazioni Unite nella sua totalità (quindi comprendendo gli articoli 53 e 107) che per Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia era finalizzato soltanto al mantenimento dei loro diritti e responsabilità relativamente alla questione tedesca (si pensi a Berlino e alla Germania

¹¹³ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 171 s. Relativamente alle fonti bilaterali (che, come visto, i sovietici avevano incluso in quella delle loro due indicazioni che suggeriva il riferimento a quattro fonti per l'Atto Finale), le quali si temeva potessero favorire un eventuale riconoscimento di situazioni giuridiche particolari, si pensi, ad esempio, ai trattati conclusi nel 1970 dall'Unione Sovietica con Repubblica Federale di Germania e Polonia (si veda p. 5), in cui, come evidenziato da Russell, inviolabilità delle frontiere e integrità territoriale erano formulate in modo da garantire la più restrittiva conservazione dello status-quo (RUSSELL, *op. cit.*, p. 249 s., in particolare le note 29 e 30). I principi che venivano elencati nella raccomandazione 19, già nel numero, nell'ordine e con i titoli che compariranno nell'Atto Finale, erano i seguenti: "[...] eguaglianza sovrana, rispetto dei diritti inerenti alla sovranità; non ricorso alla minaccia o all'uso della forza; inviolabilità delle frontiere; integrità territoriale degli Stati; composizione pacifica delle controversie; non intervento negli affari interni; rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo; eguaglianza dei diritti ed autodeterminazione dei popoli; cooperazione tra gli Stati; esecuzione in buona fede degli obblighi di diritto internazionale."

nel suo insieme), la salvaguardia dei quali figura peraltro nel par. 40 del primo “cesto” (“[...] la presente Dichiarazione non pregiudica i loro diritti ed obblighi, né i trattati ed altri accordi ed intese corrispondenti.”), dall’altro si veniva incontro a quella che era stata la ferma posizione della Romania, la quale, vedendo nelle clausole concernenti gli Stati ex-nemici e nella “dottrina Brezhnev” le due facce di una stessa medaglia (questa immagine è suggerita da Russell), aveva insistito per un riferimento ai soli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite, costituenti il Capitolo I della stessa (intitolato “Fini e Principi”) in cui quelle clausole non compaiono (e in cui quindi più ampio veniva visto il divieto della minaccia o dell’uso della forza).¹¹⁴ Quanto al riferimento alla

¹¹⁴ Si veda RUSSELL, *op. cit.*, p. 261 s.; riguardo alla soluzione illustrata, Russell dice: “[...] This rather ambiguous treatment of the subject seemed to offer something to everyone. [...]” (p. 262). Si veda anche FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 298. Compare “[...] *fini e [...] principi delle Nazioni Unite* [corsivo aggiunto] [...]” anche nel terzo capoverso del Preambolo della Dichiarazione (“Riaffermando in conformità con la loro appartenenza alle Nazioni Unite e in armonia con i *fini e i principi delle Nazioni Unite* [corsivi aggiunti], il loro pieno e attivo appoggio all’Organizzazione delle Nazioni Unite e al rafforzamento del suo ruolo e della sua efficacia [...]”), e ulteriori riferimenti sono contenuti: per quanto riguarda la Dichiarazione, quindi nel primo “cesto”, nel par. 3, relativo al II principio (“Gli Stati partecipanti si astengono nelle loro relazioni reciproche, nonché nelle loro relazioni internazionali in generale, dalla minaccia o dall’uso della forza sia contro l’integrità territoriale o l’indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i *fini delle Nazioni Unite* [corsivo aggiunto] e con la presente Dichiarazione. [...]”), nel par. 9, relativo al IV principio (“[...] si astengono [gli Stati partecipanti] da qualsiasi azione incompatibile con i *fini e i principi dello Statuto delle Nazioni Unite* [corsivi aggiunti] contro l’integrità territoriale, l’indipendenza politica o l’unità di qualsiasi Stato partecipante [...]”), nel par. 27, relativo al VII principio (“Nel campo dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, gli Stati partecipanti agiscono conformemente ai *fini e ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite* [corsivi aggiunti] [...]”), nel par. 28, relativo all’VIII principio (“[...] operando in ogni momento in conformità ai *fini e ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite* [corsivi aggiunti] [...]”), e nel par. 31, relativo al IX principio (“Gli Stati partecipanti svilupperanno la loro cooperazione reciprocamente e con tutti gli Stati in tutti i campi conformemente ai *fini e ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite* [corsivi aggiunti]. [...]”); sempre nel primo “cesto”, nel par. 43.2 (“Astenersi da qualsiasi uso di forze armate incompatibile con i *fini e i principi dello Statuto delle Nazioni Unite* [corsivi aggiunti] e con le disposizioni della Dichiarazione sui Principi [...], contro un altro Stato partecipante [...]”), nel par. 43.6 (“Promuovere [...] un clima di fiducia e di rispetto fra i popoli consono al loro dovere di astenersi dalla propaganda a favore delle guerre di aggressione o da qualsiasi minaccia o uso della forza

Dichiarazione sulle relazioni amichevoli, per superare il problema del rifiuto sovietico di una menzione della stessa, l'Italia con dichiarazione interpretativa (ai sensi della raccomandazione 79) appoggiata da altri Paesi occidentali, considerò il riferimento ad essa incluso nel richiamo alla Carta delle Nazioni Unite, anche se è stato notato come, essendo stata accettata la 'clausola' sull'interdipendenza dei principi e definita

incompatibile con i *fini delle Nazioni Unite* [corsivo aggiunto] e con la Dichiarazione sui Principi [...], contro un altro Stato partecipante.”), e nel par. 45.3 (“Decisi inoltre ad astenersi, nelle loro relazioni reciproche, nonché nelle loro relazioni internazionali in generale, dalla minaccia o dall’uso della forza sia contro l’integrità territoriale o l’indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i *fini delle Nazioni Unite* [corsivo aggiunto] e con la Dichiarazione sui principi [...]”); infine, nelle “Questioni relative alla sicurezza e alla cooperazione nel Mediterraneo”, nel par. 1.1 (“[...] promuovere lo sviluppo di relazioni di buon vicinato con gli Stati mediterranei non partecipanti conformemente ai *fini e ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite* [corsivi aggiunti], sui quali si basano le loro relazioni [...]”). Per i passi dell’Atto Finale citati, BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. cit.*, pp. 23-25, 27-32, 63. Per la Carta delle Nazioni Unite, si fa riferimento a BALLARINO, *Organizzazione internazionale: aspetti giuridici*, Terza edizione, Milano, 1994, pp. 340-397, in cui, come specificato dall’autore (p. 341) sono contenuti “[...] [i]l testo italiano [...], approvato dal governo italiano, della S.I.O.I. [Società italiana per l’organizzazione internazionale] [...] [e] anche il testo inglese sul quale, soprattutto a partire dagli anni sessanta, la pratica dell’ONU si è basata [...]”; si veda p. 369 per l’art. 53 (“1. Il Consiglio di Sicurezza utilizza, se del caso, gli accordi o le organizzazioni regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione. Tuttavia, nessuna azione coercitiva potrà venire intrapresa in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali senza l’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, eccezion fatta per le misure contro uno Stato nemico, ai sensi della definizione data dal paragrafo 2 di questo articolo, quali sono previste dall’articolo 107, o da accordi regionali diretti contro un rinnovarsi della politica aggressiva da parte di un tale Stato, fino al momento in cui l’Organizzazione potrà, su richiesta del Governo interessato, essere investita del compito di prevenire ulteriori aggressioni da parte del detto Stato. 2. L’espressione “Stato nemico” quale è usata nel paragrafo 1 di questo articolo, si riferisce ad ogni Stato che durante la seconda guerra mondiale sia stato nemico di uno dei firmatari della presente Carta.”) e p. 393 per l’art. 107 (“Nessuna disposizione della presente Carta può infirmare o precludere, nei confronti di uno Stato che nella seconda guerra mondiale sia stato nemico di uno dei firmatari della presente Carta, un’azione che venga intrapresa od autorizzata, come conseguenza di quella guerra, da parte dei Governi che hanno la responsabilità di una tale azione.”).

l'inviolabilità delle frontiere coerentemente con il diritto internazionale esistente, ciò non fosse strettamente necessario.¹¹⁵

2.1.2.2. L'interdipendenza dei principi della "Dichiarazione".

Collegato al riferimento alla Dichiarazione sulle relazioni amichevoli, notevole importanza riveste il concetto dell'interdipendenza dei principi, a proposito del quale è stato notato come durante le Consultazioni di Helsinki solo l'Italia insistesse per una sua esplicita sottolineatura, e soltanto nella II fase venisse più ampiamente sostenuto (specialmente dalla Repubblica Federale di Germania, cui interessava in modo particolare un collegamento tra il principio sull'integrità territoriale degli Stati e quello sull'uguaglianza dei diritti e autodeterminazione dei popoli).¹¹⁶ Nelle Raccomandazioni

¹¹⁵ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, pp. 157 (nota 79), 305 s.; Russell evidenzia che "[...] On July 19, 1975 at the time the Declaration on Principles was formally adopted by Committee I, the Chairman made a statement, to which no objection was raised, which made the point that principles are in conformity with the Declaration on Friendly Relations.", in RUSSELL, *op. cit.*, p. 250 (nota 31); si ritornava, così, verso ciò che era stato stabilito nella raccomandazione 20 delle raccomandazioni Finali di Helsinki (sulle quali si veda al Capitolo 3 del presente lavoro). Sembra poi opportuno far notare che una menzione della Dichiarazione sulle relazioni amichevoli compaia nel par. 1.1 delle "Questioni relative alla sicurezza e alla cooperazione nel Mediterraneo" ("[...] promuovere lo sviluppo di relazioni di buon vicinato con gli Stati mediterranei non partecipanti conformemente ai fini e ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite, sui quali si basano le loro relazioni, e alla Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Principi di diritto internazionale concernente le Relazioni Amichevoli e la Cooperazione tra gli Stati [corsivo aggiunto] e conseguentemente, in tale contesto, di condurre le loro relazioni con gli Stati mediterranei non partecipanti nello spirito dei principi enunciati nella Dichiarazione sui Principi che reggono le relazioni fra gli Stati partecipanti"); per la citazione, BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ...*, *cit.*, p. 63. Riguardo alla relazione tra i dieci principi della Dichiarazione e Carta delle Nazioni Unite e Dichiarazione sulle relazioni amichevoli, si vedano, oltre a RUSSELL, *op. cit.*, pp. 251, 263, 265-267, 270 s., anche COCCIA, *op. cit.*, pp. 219-223, e SACERDOTI, *Origine ...*, *cit.*, in SACERDOTI, *op. cit.*, pp. 3, 5, 6.

¹¹⁶ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 158. Nella II fase sarebbe emersa anche la preoccupazione dei membri della CEE di non vedere preclusa la possibilità di una loro eventuale unione politica; si veda RUSSELL, *op. cit.*, p. 252.

Finali, infatti, si accennava solamente alla “[...] determinazione degli Stati partecipanti di rispettare e applicare i principi in modo eguale e senza riserva [...]” (raccomandazione 18), anche se nello stesso tempo il richiamo alla Dichiarazione sulle relazioni amichevoli (nella quale è contenuta una chiara formulazione sull’interdipendenza) di cui alla raccomandazione 20, avrebbe permesso di rendere più esplicito il concetto nel corso della II fase.¹¹⁷ Prova più che convincente delle potenzialità dinamiche insite nel riconoscimento dell’interdipendenza dei principi, è il fronteggiarsi di due opposte posizioni al riguardo, nel corso dei lavori di Ginevra: da un lato la pressione dei Paesi occidentali per gettare un “ponte” tra i principi III, II, I (per legare l’inviolabilità delle frontiere al non ricorso alla minaccia o all’uso della forza, e alla possibilità di una loro mutazione pacifica), e quella delle delegazioni (si pensi alla Repubblica Federale di Germania) interessate a collegare i principi IV e VIII (cioè integrità territoriale degli Stati e uguaglianza dei diritti e autodeterminazione dei popoli), dall’altro la volontà dei sovietici di porre in rilievo l’inviolabilità delle frontiere e limitare la portata dei principi relativi all’autodeterminazione dei popoli e ai diritti umani; il problema venne risolto sostanzialmente alla fine di marzo del 1975, grazie a negoziati diretti tra Francia e Unione Sovietica: quest’ultima accettava alla fine l’idea di un’interpretazione interdipendente dei principi, respingendo però una formulazione esplicita sulla loro applicazione interdipendente e sul loro uguale valore; da ciò scaturiva la bozza di quello che sarebbe stato il par. 38 del primo “cesto”, il quale, nonostante la posizione sovietica appena illustrata, raggiungeva in pratica gli obiettivi occidentali.¹¹⁸ Nell’Atto Finale, infatti se già nell’ultimo capoverso del Preambolo della Dichiarazione, relativamente ai principi figura un inciso che dice “[...] *tutti di importanza fondamentale* [corsivo aggiunto] [...]”, nel par. 38 del primo “cesto” si afferma: “*Tutti i principi [...] sono di importanza fondamentale e, di conseguenza,*

¹¹⁷ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 171 s., in cui, relativamente al richiamo alla Dichiarazione sulle relazioni amichevoli, si dice che “[...] è chiesto ed ottenuto proprio per spianare la strada ad ogni proposta su questo argomento [l’interdipendenza dei principi], come il negoziato ginevrino si incaricherà di dimostrare”.

¹¹⁸ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 295, in cui compare l’espressione “ponte” relativamente al collegamento tra i principi III, II e I.

saranno applicati in modo eguale e senza riserva, ciascuno di essi essendo interpretato tenendo conto degli altri [corsivo aggiunto]."¹¹⁹

¹¹⁹ Per i passi dell'Atto Finale citati, BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ...*, cit., pp. 23, 29. Che fossero raggiunti gli obiettivi occidentali nonostante le sottili ambiguità che la posizione sovietica di cui si è detto avrebbe potuto implicare (nel par. 38 compare "[...] sono di importanza fondamentale [...] e non, per esempio, "hanno uguale valore"; inoltre si dice "[...] saranno applicati in modo eguale e senza riserva, ciascuno di essi essendo interpretato tenendo conto degli altri" e non, più direttamente, "saranno applicati ciascuno di essi tenendo conto degli altri"), l'efficacia di tale sottigliezza strumentale (si ritiene) essendo in pratica assai ridotta (se non ai confini della "buona fede"), si evince anche da RUSSELL, *op. cit.*, pp. 249-253; in particolare, riguardo all'intento dell'Unione Sovietica di configurare il principio sull'inviolabilità delle frontiere in modo tale da renderlo indipendente e non esplicitamente legato a quello sul non ricorso alla minaccia o all'uso della forza, Russell afferma (p. 251): "[...] *Negotiation of the two sentences comprising the inviolability principle occupied four months during Stage 2. During the course of these negotiations the Soviet representatives grudgingly gave ground inch by inch until in the final analysis they were willing to accept language which departs substantially from their initial draft and omits virtually all of its essential elements.* [corsivi aggiunti] [...]" (e nell'Atto Finale, infatti, il par. 6 e il par. 7 del primo "cesto", costituenti il III principio, dicono: "6. Gli Stati partecipanti considerano reciprocamente inviolabili tutte le loro frontiere nonché le frontiere di tutti gli Stati in Europa e pertanto *si astengono ora e in futuro dall'attaccare tali frontiere.* 7. *Di conseguenza, essi si astengono anche da ogni pretesa o atto per impadronirsi o usurpare parte o tutto il territorio di ogni altro Stato partecipante.* [corsivi aggiunti]"); relativamente al problema inerente al riconoscimento della possibilità di un mutamento pacifico delle frontiere (che ovviamente l'Unione Sovietica non era disposta a inserire nel III principio), Russell illustra come dalla elaborazione iniziale di una "floating sentence" (p. 252), che diceva "The participating States consider that their frontiers can be changed *only in accordance with international law by peaceful means and by agreement* [corsivo aggiunto].", e su cui la Repubblica Federale di Germania presentò dettagliate riserve - si veda FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 262 - miranti a mettere in evidenza come tale formulazione avrebbe potuto prestarsi a inibire qualsiasi mutamento delle frontiere ponendo ben tre condizioni (di cui la più restrittiva esplicitata nella parte "only in accordance with international law") (p. 253), si passò (con negoziazione diretta tra Kissinger e i sovietici) a una nuova frase in cui si eliminava la parola "only" e il riferimento al diritto internazionale figurava in un inciso, e che venne stabilito fosse inserita nel I principio sull'uguaglianza sovrana e rispetto dei diritti inerenti alla sovranità (nell'Atto Finale, nel par. 2 del primo "cesto", compare, infatti: "[...] Essi considerano che le loro frontiere possono essere mutate, *in conformità al diritto internazionale, con mezzi pacifici e mediante accordo* [corsivo aggiunto]. [...]"), tutto ciò, è opportuno sottolinearlo, dopo quindici mesi dalla prima elaborazione; infine, Russell evidenzia l'importanza del par. 38 del primo "cesto"

2.1.2.3. Il cosiddetto “compromesso finlandese”.

Si ritiene che un nodo cruciale per la caratterizzazione in senso dinamico dell'Atto Finale sia racchiuso in quella che si potrebbe definire la 'intelaiatura' predisposta dal cosiddetto “compromesso finlandese” di cui qui di seguito.¹²⁰ Tra gli obiettivi fondamentali che i Paesi occidentali si erano assegnati decidendo di partecipare alla CSCE (e di sostanziale importanza ai fini della dinamicità della stessa), il raggiungimento della possibilità di sviluppare misure concrete nel campo dei diritti umani (intensificando specialmente i contatti tra le persone migliorandone le condizioni) costituiva un elemento irrinunciabile; e su questo punto il negoziato incontrò notevoli difficoltà. Durante le Consultazioni di Helsinki, l'Unione Sovietica aveva insistito per la menzione, nel preambolo del ‘mandato’ per la terza Commissione, concernente il terzo “cesto”, di tre principi, e cioè la non ingerenza, il rispetto della sovranità e il rispetto della legislazione interna, e per la subordinazione dei contatti umani (che si voleva potessero essere oggetto solo di possibili intese bilaterali) a quelli culturali; poiché i Paesi occidentali rifiutavano una tale impostazione, caratterizzata da un completo controllo statale, si delineò, nel maggio del 1973, uno stallo del

(sull'interdipendenza dei principi), “[...] [t]o protect the *balance between the inviolability principle and the formulation on peaceful-changes of frontiers and to inhibit the Soviet proclivity to proclaim the inviolability principle as the most important achievement of the CSCE* [corsivi aggiunti] [...]” (sempre a p. 253). A proposito, invece, dell'atteggiamento dell'opinione pubblica (specialmente americana) sul rapporto tra Atto-Finale e obiettivi sovietici, è interessante ciò che dice Russell (p. 252): “[...] What the USSR may have failed to achieve at Geneva, it almost totally recouped at Helsinki through the North American press.” Per i paragrafi 2, 6, 7 del primo “cesto”, si veda BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, p. 24 s.

¹²⁰ Con questa espressione Russell identifica (in RUSSELL, *op. cit.*, pp. 263 s., 271) quello che, come verrà illustrato, sulla base di una proposta finlandese del 4 giugno 1974 si delineò come “pacchetto neutrale” (con l'importante contributo della delegazione elvetica), praticamente accettato - si veda FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, pp. 269-272 - il 26 luglio 1974.

negoziato.¹²¹ La contrapposizione delle concezioni si rifletteva, all'inizio del giugno 1973, sull'ordine da dare ai 'mandati' per le Sottocommissioni e sul titolo del terzo "cesto" in generale, riguardo ai quali l'Unione Sovietica auspicava una soluzione che posponesse la parte sui contatti umani o li comprendesse (meno specificamente) nell'ambito di una cooperazione (privilegiante gli scambi sul piano culturale e educativo) filtrata dal controllo statale; a un compromesso si arrivò il 7 giugno 1973.¹²² Nel titolo generale del 'mandato' per la terza Commissione non si sarebbero menzionati esplicitamente i contatti umani, ma (come figura nel titolo del terzo "cesto", nel secondo capitolo delle Raccomandazioni Finali) solo una "[c]ooperazione nel settore umanitario e in altri settori"; nelle Raccomandazioni Finali, inoltre, alla raccomandazione 42 compare "[...] esaminare tutte le possibilità di cooperazione tendenti a creare migliori condizioni per maggiori scambi nel settore della cultura e dell'educazione, per una più ampia diffusione dell'informazione, per i contatti fra le persone, e per la soluzione di problemi umanitari. [...] [E]laborare nuovi modi e mezzi appropriati per il raggiungimento di tali obiettivi", e alla raccomandazione 43 si parla di "[...] pieno rispetto dei principi [...] enumerati [...]" nella raccomandazione 19; infine, a differenza dell'ordine contenuto nella raccomandazione 42, i titoli dei 'mandati' per le Sottocommissioni appaiono, in successione: "Contatti umani", "Informazione"; "Cooperazione e scambi nel campo della cultura", "Cooperazione e scambi nel campo dell'educazione".¹²³ Da un lato, è stato notato come la formula adottata per il titolo del terzo "cesto" consentisse un'interpretazione sovietica volta a limitare ad una ricerca di soluzioni bilaterali, sotto il controllo governativo, la questione dei contatti tra le persone, visti come attinenti esclusivamente alla legislazione interna degli Stati, e perciò da esaminare al di fuori dei lavori della Conferenza, e come l'ordine in cui nella raccomandazione 42 si enumerano le possibilità di cooperazione ("[...] scambi nel settore della *cultura* e dell'*educazione*, [...] una più ampia *diffusione dell'informazione*,

¹²¹ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, pp. 154-156.

¹²² FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 165.

¹²³ Per una accurata analisi delle raccomandazioni dalla 42 alla 52, si rimanda a FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, pp. 186-195.

[...] *contatti fra le persone*, [...] *la soluzione di problemi umanitari* [corsivi aggiunti]. [...]”) rispecchiasse un concetto di priorità opposto a quello dei Paesi occidentali che, peraltro, come visto, compare nella disposizione dei titoli dei ‘mandati’ per le Sottocommissioni.¹²⁴ Dall’altro, è stato sottolineato come: il linguaggio della raccomandazione 42 (“[...] *esaminare tutte le possibilità di cooperazione tendenti a creare migliori condizioni per maggiori scambi* [...] *elaborare nuovi modi e mezzi appropriati per il raggiungimento di tali obiettivi* [corsivo aggiunto].”) esprimesse l’obiettivo occidentale di migliorare una situazione (che quindi, implicitamente, veniva ritenuta inadeguata), volendo soddisfare l’esigenza di superare il divario esistente tra norme universalmente accettate e una realtà in cui un dialogo effettivo e rapporti nuovi sul piano qualitativo (tra uomini come tra istituzioni), non monopolizzati dagli Stati, risultavano ostacolati; nella raccomandazione 43, il “[...] *pieno rispetto per i principi* [corsivo aggiunto] [...]” del primo “cesto” costituisse un risultato favorevole per i Paesi occidentali, visto il riferimento generico a tutti i principi che evitava la prevalenza di alcuni di essi sugli altri, e fungeva da mezzo per impedire che uno Stato partecipante potesse invocare “clausole di salvaguardia” per giustificare l’eventuale non attuazione, posteriormente alla loro adozione, di decisioni che si stabiliva, appunto, fossero redatte tenendo conto di tutti i principi, anche se il blocco orientale, pur avendo ceduto su una sua menzione esplicita (in funzione di “clausola di salvaguardia”) avrebbe poi, nella II fase (come verrà illustrato qui di seguito), improntato la sua azione in modo tale da far pesare l’influenza del principio della non ingerenza.¹²⁵ La formulazione del terzo “cesto” scaturita dal compromesso tra le due opposte concezioni e adottata nelle Raccomandazioni Finali, su un piano globale evidenziava perciò da un lato una tensione verso il miglioramento, l’estensione, l’intensificazione dei contatti tra le persone, dall’altro una preoccupazione per il mantenimento del pieno controllo statale; si lasciava, quindi, alla II fase l’elaborazione di soluzioni volte a garantire, seppure in un difficile equilibrio con le esigenze degli Stati (si pensi in particolare a quelli del blocco

¹²⁴ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, pp. 185, 190.

¹²⁵ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, pp. 186-189.

orientale), il rispetto concreto dei diritti umani.¹²⁶ E nella II fase della Conferenza, tra il giugno e il luglio del 1974, si concentrarono le proposte per gestire il delicato problema. Una situazione di stallo si era creata alla fine di maggio e inizi di giugno del 1974, allorché l'Unione Sovietica (oltre che volere una redazione del III principio tale da sancire l'immutabilità delle frontiere esistenti) pose, per sbloccare le trattative sul terzo "cesto", la condizione di una formulazione del VI principio, relativo al non intervento negli affari interni, che assicurasse il pieno controllo statale sui contatti umani, sulla diffusione, accesso e scambio dell'informazione, nonché sulla cooperazione in campo culturale e educativo, e considerasse queste materie come rientranti nel "dominio riservato", sottratte quindi da ingerenze esterne; per sbloccare la situazione, il 4 giugno 1974, la delegazione finlandese propose la frase "Ciascuno Stato partecipante rispetta *i* *fondamenti* [corsivo aggiunto] politici, economici e culturali degli altri Stati partecipanti, nonché il loro diritto di determinare i propri sistemi legislativi e regolamentari", facendo capire che, da un lato inserendola nel VI principio, dall'altro richiamando nel Preambolo del terzo "cesto" i principi del primo, ci si sarebbe avvicinati all'esigenza dell'Unione Sovietica, permettendo così la prosecuzione del negoziato.¹²⁷ Ovviamente questa proposta, nella quale niente garantiva un migliore andamento delle trattative sul terzo "cesto" e si delineava la tendenza a sacrificare gli obblighi internazionali alla legislazione interna, non incontrò il favore dei Paesi occidentali e di parte di quelli neutrali; di conseguenza i lavori si arrestarono totalmente fino al 5 luglio 1974.¹²⁸ La delegazione elvetica (con gli altri neutrali) riuscì a sbloccare la situazione elaborando quello che fu denominato "pacchetto neutrale"; in esso si partiva dal "compromesso finlandese" del 4 giugno 1974, ma apportando significativi cambiamenti: la frase diveniva "Gli Stati partecipanti rispettano *il diritto di ciascuno di loro di scegliere e sviluppare* [corsivo aggiunto] il proprio sistema politico, sociale, economico e culturale, nonché quello di determinare le proprie leggi e regolamenti" (quindi con una caratterizzazione, si ritiene, in senso meno conservatore), la si inseriva

¹²⁶ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 195 s.

¹²⁷ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 269.

¹²⁸ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 270.

non nel VI principio, ma nel I, relativo all'uguaglianza sovrana e rispetto dei diritti inerenti alla sovranità (ciò era stato proposto, fin dal 23 giugno 1974, per avvicinarsi alle posizioni occidentali, e, si ritiene, contribuiva ad allontanarsi da un'impostazione troppo esplicitamente finalizzata al mantenimento dello status quo), e si prevedeva che venisse inserita nel X principio, relativo all'esecuzione in buona fede degli obblighi di diritto internazionale, per sottolineare appunto gli obblighi di diritto internazionale (si intenda, perciò anche in tema di diritti umani) e il legame con le disposizioni dell'Atto Finale (si intenda, incluso perciò il terzo "cesto"), l'ulteriore frase "Gli Stati partecipanti, *nell'esercizio dei loro diritti sovrani*, compreso il diritto di determinare le loro leggi e regolamenti, *si conformano ai loro obblighi internazionali in conformità con il diritto internazionale*. Inoltre *agiscono in conformità con gli impegni assunti in virtù dell'Atto Finale* della Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa [corsivi aggiunti]"; da sottolineare (proprio per la dinamicità insita in tale "pacchetto") come i sovietici, per ribadire la tesi del primato della legislazione interna, pretesero una qualificazione degli "obblighi internazionali" che si concretò infine, il 26 luglio 1974, nella formula "obblighi *giuridici* [corsivo aggiunto] di diritto internazionale".¹²⁹

¹²⁹ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 271 s., in cui si evidenzia come "[...] [p]rivati ormai dell'appoggio dei neutrali e divisi tra loro, gli occidentali cedettero. Tra le ultime delegazioni ad opporsi, il 26 luglio, [...] alla inclusione della parola "giuridici" a causa della sua distorta traduzione in russo fu quella italiana, che poi, alla fine del negoziato ginevrino, il 19 luglio 1975, formalizzò la sua riserva, con l'appoggio di altre delegazioni occidentali." Russell, citando la riserva italiana (nella nota 65 a p. 271, dice: "The Italian statement-read in part as follows: "*It is the opinion of the Italian government that any obligation under international law is automatically a legal obligation. This applies to all obligations deriving from provisions of international law whatever the sources of these provisions. We therefore interpret the two expressions at present existing side by side in the formulation of the tenth principle as entirely equivalent to one another* [corsivo aggiunto] [...]")." che sottolineava come qualsiasi obbligo di diritto internazionale fosse un obbligo giuridico a prescindere dal tipo di fonte da cui fosse disceso (sia, quindi, che fosse di tipo pattizio o che fosse di natura consuetudinaria), dopo aver specificato che ad essa si associarono Stati Uniti e Canada, afferma che, nonostante il silenzio dell'Unione Sovietica al riguardo, probabilmente la formula "obblighi *giuridici* [corsivo aggiunto] di diritto internazionale" mirava a escludere gli obblighi di diritto internazionale consuetudinario non recepiti nell'ordinamento interno dello Stato con un atto positivo dello stesso, poiché, nelle parole di Russell in un precedente capoverso, "[...] [f]or the Socialist

Nell'Atto Finale, tale 'intelaiatura' che legava il terzo "cesto" ai principi della Dichiarazione, ma con l'importante e significativa specificazione contenuta nel combinato disposto delle frasi del "pacchetto neutrale" inserite nei principi I e X, appare così formulata:

states, international law only becomes binding upon a state if it is adopted through some positive act of the government, such as conclusion of a treaty or enactment of domestic legislation. [...]"; RUSSELL, *op. cit.*, p. 270 s. Da notare che la riserva italiana, menzionando "le due espressioni", si riferiva al fatto che nel par. 35 del primo "cesto", relativo al X principio, e quindi proprio vicino alla formula "obblighi giuridici di diritto internazionale" che compare al successivo par. 36 (facente parte dello stesso principio), si parlava semplicemente di "obblighi di diritto internazionale". Il testo del par. 35 (BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ..., cit.*, p. 28), infatti, dice: "Gli Stati partecipanti adempiono in buona fede i loro *obblighi di diritto internazionale* [corsivo aggiunto], sia quelli derivanti dai principi e dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciuti, sia quelli derivanti dai trattati e altri accordi, conformi al diritto internazionale, di cui essi sono parti." Sembra qui opportuno riportare l'analisi di Russell su questo paragrafo, che mette in luce le ambiguità dell'espressione "generalmente riconosciuti". Russell, dapprima, afferma: "[...] The text states, even more clearly than the Friendly Relations Declaration, that obligations under international law are divided into two categories: (i) those arising from the *generally recognized* [corsivo aggiunto] principles and rules of international law and (ii) those arising from treaties or other agreements. [...]"; aggiunge, però: "[...] This separation of the sources of international law into two broad categories achieves a superficial consensus by obscuring the *differences in views as to the conditions under which customary international law becomes binding upon states* [corsivo aggiunto]. [...]"; e ritiene che "[...] [t]he Socialist countries will undoubtedly argue that no aspiring principle or rule of international law becomes "*generally recognized*" as to any state until after it receives tacit *acceptance by that state* [corsivi aggiunti] [...]", anche se, in conclusione, "[...] [t]he formulation would seem to indicate, however, that states are bound by principles and rules which have been *recognized "generally"*, that is, by some convincing majority, so that *acceptance by all states is not required* [corsivi aggiunti]. [...]"; riguardo all'inciso "conformi al diritto internazionale", Russell lo considera, in quanto limitazione dell'applicazione del X principio (appunto ai trattati e altri accordi, conformi al diritto internazionale), "[...] an effort on the part of Western negotiators to avoid language which could appear to confirm the validity of agreements of questionable legality, such as the Czechoslovak-Soviet treaty [...]" (a p. 254, Russell fa notare: "[...] The Brezhnev Doctrine was given treaty formulation for the first time in Article 5 of the Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance between Czechoslovakia and the USSR of May 6, 1970 [...]"); RUSSELL, *op. cit.*, p. 271.

Convinti che tale cooperazione [nel settore umanitario e altri settori] dovrebbe avere luogo nel pieno rispetto dei Principi che reggono le relazioni tra gli Stati partecipanti enunciati nel relativo documento,

[...] Essi [gli Stati partecipanti] rispettano inoltre il diritto di ciascuno di loro di scegliere e sviluppare liberamente il proprio sistema politico, sociale, economico e culturale, nonché quello di determinare le proprie leggi e regolamenti.

Nell'esercizio dei loro diritti sovrani, compreso il diritto di determinare le loro leggi e regolamenti, essi [gli Stati partecipanti] si conformano ai loro obblighi giuridici di diritto internazionale; essi tengono inoltre in debita considerazione e applicano le disposizioni dell'Atto [F]inale della Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa.¹³⁰

2.1.3. Considerazioni sulla natura giuridica dell'Atto Finale di Helsinki.

Negli anni immediatamente successivi all'adozione dell'Atto Finale, si è molto discusso sulla natura e sugli effetti degli impegni in esso contenuti, ma sembra opportuno soffermarsi qui ancora su questo tema, per l'importanza delle conseguenze insite in una scelta operata dagli Stati partecipanti alla Conferenza, che ha determinato la caratteristica forse più singolare della CSCE e di quella che è stata in seguito la sua evoluzione; insieme alle potenzialità dei contenuti dell'Atto Finale (evidenziate nel precedente Paragrafo 2.1.), tale scelta ha infatti concorso in maniera determinante a delineare due elementi fondamentali per quanto riguarda la natura della CSCE, già

¹³⁰ Nell'ordine: ultimo capoverso del Preambolo del terzo "cesto", par. I del primo "cesto" (relativo al I principio), par. 36 del primo "cesto" (relativo al X principio); in quest'ultimo sembra interessante rilevare come (oltre alla formula "*obblighi giuridici di diritto internazionale* [corsivo aggiunto]" di cui si è detto), rispetto alla frase corrispondente del "pacchetto neutrale" in cui compariva "[...] *agiscono in conformità con gli impegni assunti* [corsivo aggiunto] in virtù dell'Atto Finale [...]", si dica "[...] *tengono* [...] *in debita considerazione e applicano le disposizioni* [corsivo aggiunto] dell'Atto [F]inale [...]". Si veda per i passi citati dell'Atto Finale, BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ...*, cit., pp. 64, 23 s., 28.

specificata in quelle Raccomandazioni Finali di Helsinki che si ritiene costituiscano il 'DNA' della CSCE stessa, rimasto sostanzialmente immutato nel successivo processo di istituzionalizzazione con il recente cambio di denominazione: i due elementi a cui ci si riferisce si identificano in flessibilità e dinamicità, intrinsecamente connesse proprio alla decisione di strutturare il sistema CSCE su un'intesa di carattere politico, evitando l'adozione di uno strumento giuridicamente vincolante.¹³¹

Che flessibilità e dinamicità fossero del resto, oltre che conseguenze, le ragioni di questa decisione, verrà qui di seguito posto in rilievo, seguendo sostanzialmente l'analisi condotta da van Dijk in un suo articolo del 1980 che si ritiene affronti il tema della natura giuridica dell'Atto Finale in una prospettiva particolarmente efficace, alla luce di quelli che sono poi stati gli effettivi sviluppi legati al processo di istituzionalizzazione della CSCE, e del modo in cui gli Stati partecipanti hanno

¹³¹ Flessibilità e dinamicità sono esplicitamente richiamate nel Documento della Conferenza di Budapest adottato il 6 dicembre 1994, e precisamente nel par. 29 della Decisione I ("Rafforzamento della CSCE"), nel quale si afferma chiaramente la volontà di non alterare la natura della CSCE che proprio in quell'occasione si decideva assumesse la nuova denominazione OSCE; se infatti nel par. 1 della Decisione I si dice che "[l]a nuova era di sicurezza e di cooperazione in Europa ha determinato un mutamento sostanziale nella CSCE e un sensibile ampliamento del suo ruolo nella formazione del nostro spazio di sicurezza comune. Per rispecchiare tale trasformazione, la CSCE in futuro sarà denominata [...] OSCE [...] [con] effetto dal primo gennaio 1995. A partire da tale data tutti i riferimenti alla CSCE saranno considerati riferimenti all'OSCE", nel successivo par. 29 si precisa: "Il cambiamento di denominazione da CSCE a OSCE non altera né il carattere dei nostri impegni CSCE né lo status della CSCE e delle sue istituzioni. Nel suo sviluppo organizzativo la CSCE rimarrà *flessibile e dinamica* [corsivo aggiunto]. Verranno proseguiti i lavori sulle questioni relative all'ulteriore sviluppo istituzionale della CSCE, inclusi il potenziamento e la razionalizzazione dei suoi strumenti e dei suoi meccanismi. La CSCE riesaminerà con regolarità i propri obiettivi, operazioni e assetti strutturali. La CSCE riesaminerà l'attuazione della Decisione di Roma sulla Capacità Giuridica e i Privilegi e le Immunità e valuterà, se necessario, la possibilità di ulteriori disposizioni di natura giuridica. Gli Stati partecipanti esamineranno inoltre eventuali modi di recepire i loro impegni nella legislazione nazionale e, ove appropriato, di concludere trattati"; per il testo dei due paragrafi citati, si veda BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ..., cit.*, pp. 626, 629.

affrontato le problematiche relative agli aspetti giuridici che tale evoluzione poneva in evidenza.¹³²

Quindi, si esaminerà dapprima la natura dell'Atto Finale; si passerà poi a considerare gli effetti giuridici che comunque ne derivano; si cercherà di illustrare le ragioni per cui gli Stati partecipanti decisero di non adottare un trattato internazionale; si stabilirà infine se la soluzione adottata fosse adeguata per la costituzione del sistema CSCE.

2.1.3.1. La natura dell'Atto Finale di Helsinki.

Per definire la natura dell'Atto Finale, è importante, innanzitutto, tenere presente ciò che caratterizza, definisce, identifica un trattato internazionale; proprio da questa

¹³² Si veda VAN DIJK, *op. cit.*, pp. 97-100, 106-120. Si è fatto riferimento all'analisi di van Dijk anche perché si è concentrata l'attenzione sulla natura giuridica del solo Atto Finale, seppure cercando di valutarne l'adeguatezza rispetto all'evoluzione successiva della CSCE. In questo modo ci si è soffermati solo su un aspetto di quello che Condorelli ritiene essere il "[...] fenomeno [...]" della CSCE, "[...] quale esso appare oggi all'osservatore (e quale poteva benissimo non apparire ieri): fenomeno uno e trino, per così dire. [...]"; è stato cioè preso in considerazione il "[...] sistema normativo [...]", il "[...] sistema di regole negoziate ed adottate dagli Stati partecipanti allo scopo di disciplinare le loro relazioni [...]"; sembra perciò opportuno sottolineare che non si vuole certo circoscrivere al solo "sistema normativo" quella che sempre Condorelli definisce "[l]a dimensione giuridica [...]" della CSCE e che riguarda il "[...] triplice profilo di sistema normativo, di processo negoziale e di apparato istituzionale": "processo negoziale" in quanto "[...] gli Stati partecipanti si sono impegnati ad utilizzare in permanenza il metodo del negoziato per permettere una ordinata coesistenza e rendere possibile la cooperazione, nonché per affrontare e risolvere tutti i problemi e le controversie suscettibili di compromettere la realizzazione di quei fini. [...]"; "apparato istituzionale" poiché la CSCE è divenuta "[...] sempre più, negli ultimissimi anni, [...] un ente dotato di organi e meccanismi suoi propri [...]", ciò che ha portato anche al recente cambio di denominazione. Si è fatto qui riferimento a CONDORELLI, *Diritto e non diritto nella CSCE*, in BARBERINI e RONZITTI (a cura di), *op. cit.*, pp. 47-62; in particolare, per i brani citati, si veda p. 48. Così, se l'analisi viene ora limitata al "sistema normativo", la "dimensione giuridica" della CSCE in rapporto al "processo negoziale" e all'"apparato istituzionale" sarà presa in considerazione nel Capitolo 3 del presente lavoro.

considerazione van Dijk inizia la sua analisi sulla natura giuridica dell'Atto Finale stesso, richiamando l'art. 2(1)(a) della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, in cui si dice che "il termine "trattato" indica un accordo internazionale concluso per iscritto tra Stati e *regolato dal diritto internazionale* [corsivo aggiunto], che sia costituito da un solo strumento o da due o più strumenti connessi, qualunque ne sia la particolare denominazione".¹³³ Le parole "regolato dal diritto internazionale" costituirebbero la condizione da considerare come discriminante fondamentale per stabilire se si sia in presenza di un trattato internazionale; infatti, secondo van Dijk, sulla base dell'esame dei lavori preparatori della Convenzione di Vienna, si può ritenere che tale formula fosse finalizzata a distinguere i trattati internazionali (vincolanti sul piano del diritto internazionale) da altre due forme di accordo internazionale, cioè gli accordi tra Stati non regolati dal diritto internazionale perché convenuto essere regolati dal diritto interno di una delle parti o di uno Stato terzo, da un lato, e gli accordi tra Stati non regolati dal diritto internazionale non essendoci l'intenzione delle parti di creare qualsiasi tipo di rapporto di diritto internazionale, dall'altro; per van Dijk, inoltre, dalle discussioni sulla formulazione finale dell'art. 2(1)(a), si può ricostruire l'opinione secondo la quale per stabilire se da un accordo internazionale derivino diritti e obblighi sul piano del diritto internazionale, decisiva al riguardo debba considerarsi l'intenzione delle parti.¹³⁴ Appurato che per trattato internazionale si deve intendere qualsiasi tipo di

¹³³ VAN DIJK, *op. cit.*, p. 107. La Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati è entrata in vigore dal 27 gennaio 1980; è stata ratificata dall'Italia con la L. 12-2-1974, n. 112; si veda al riguardo CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2002, p. 64; si è fatto qui riferimento alla traduzione non ufficiale in italiano, contenuta nel Supplemento ordinario della G.U. n. 111 del 30 aprile 1974.

¹³⁴ VAN DIJK, *op. loc. ult. cit.* Si veda SCHACHTER, *The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements*, in *A.J.I.L.*, 1977, n. 2, pp. 296-s., 302, relativamente alla considerazione dell'intenzione delle parti quale criterio per distinguere tra accordi giuridicamente vincolanti e accordi non giuridicamente vincolanti; Schachter dice (p. 296 s.): "International lawyers generally agree that an international agreement is not legally binding unless the parties intend it to be. Put more formally, a treaty or international agreement is said to require an intention by the parties to create legal rights and obligations or to establish relations governed by international law. If intention does not exist, an agreement is considered to be without legal effect [...]"; a sostegno di tale opinione Schachter fa riferimento (nella nota 7) alla "International Status of South West Africa, Advisory Opinion [1950] ICJ

accordo internazionale che proprio per l'intenzione delle parti diventi vincolante sul piano del diritto internazionale (sia quindi giuridicamente vincolante), stabilire se una tale intenzione delle parti possa essere ricostruita nel caso dell'Atto Finale, permette di definire la natura di quest'ultimo.¹³⁵

E proprio per cercare di delineare quale si possa ritenere essere stata l'intenzione degli Stati partecipanti, prima di riprendere le considerazioni di van Dijk, si seguiranno ora le riflessioni di Russell al proposito; egli ha sottolineato come una chiara prova dell'intenzione delle parti di adottare non un trattato internazionale, ma un'intesa di tipo politico, sia desumibile da un insieme di fattori elencati nei sette punti di cui qui di seguito.¹³⁶

1) La denominazione "Atto Finale", infine scelta dagli Stati partecipanti, fu proposta dagli inglesi, i cui esperti di diritto ritenevano che fosse indicativa dell'intenzione di non adottare un trattato internazionale (un accordo, cioè, giuridicamente vincolante).¹³⁷

Rep. 128 at 140 [...]” e alla “[...] similar view expressed [...] by the Legal Adviser of the State Department in connection with the Case Act [...]” nel (nota 22) “Memorandum by the State Department Legal Adviser to “Key Department Personnel” dated March 12, 1976 on “Case Act Procedures and Department of State Criteria for Deciding What Constitutes an International Agreement.” (The memorandum was unclassified and transmitted to other government agencies.)”; per quanto concerne la linea di condotta del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, infatti, Schachter afferma (a p. 302): “[...] in the United States the Case Act of 1972 requires the Secretary of State to transmit to the Congress all international agreements other than treaties no later than sixty days after their entry into force. The criteria employed by the State Department in deciding what constitutes an international agreement for this purpose have included “as a central requirement” that the parties intend their undertaking to be of legal, and not merely political or personal, effect. “Documents intended to have political or moral weight, but not intended to be legally binding, are not international agreements”. [...]”.

¹³⁵ Per le intenzioni dei vari Stati partecipanti (specialmente per le contrastanti concezioni tra Paesi occidentali e blocco orientale) sulla natura da attribuire all'Atto Finale, si veda, oltre al precedente Paragrafo 2.1.1, il Paragrafo 2.1.3.3.

¹³⁶ Si è fatto riferimento a RUSSELL, *op. cit.*, pp. 246-249. La suddivisione in sette punti qui adottata risponde solo ad una esigenza di chiarezza espositiva.

¹³⁷ RUSSELL, *op. cit.*, p. 246. Si veda, però, ciò che Russell (stessa p., nota 20) fa notare: “Final Acts can be legally binding instruments. For example, Final Acts of the Extraordinary Administrative Radio

2) Alla luce dell'assenza di una convinzione unanime sulla decisività della denominazione di un documento ai fini della determinazione della natura dello stesso, e tenuto conto conseguentemente di quelli che Russell descrive come continui sforzi per evitare un linguaggio di tipo giuridico, nella formulazione adottata per esprimere i contenuti dell'Atto Finale, le scelte lessicali operate si possono considerare indicative dell'intenzione degli Stati partecipanti di concludere un'intesa di tipo politico e non un trattato internazionale.¹³⁸

3) Il quarto capoverso del preambolo dell'Atto Finale afferma:

Conference to Allocate Frequency Bands for Space Radio Communication Purposes, Nov. 8, 1963 [...]". Sembra interessante riportare ciò che in FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 547, nota 27, viene detto riguardo "[...] l'opzione sul titolo del documento: "Atto Finale" o "Documento Finale". I dubbi sulla scelta erano di natura esclusivamente giuridica: quale termine sarebbe stato meno vincolante sul piano giuridico e più conforme alla realtà della CSCE e dei suoi impegni? La preoccupazione era, come noto, viva soprattutto per gli Stati Uniti, che volevano evitare di dover sottoporre i risultati di Helsinki alla ratifica del Congresso." Come fosse importante per l'esecutivo degli Stati Uniti evitare l'adozione di un trattato internazionale con conseguente necessaria approvazione del Congresso, viene del resto evidenziato da Russell che dice: "[...] any ambiguity as to the legal nature of the texts could become the source of an unnecessary dispute with the Congress", in RUSSELL, *op. loc. ult. cit.*

¹³⁸ RUSSELL, *op. cit.*, p. 246 s.; particolarmente interessante la nota 21 (p. 247), concernente tale intenzione: "*The United States was satisfied that this objective had been obtained in all texts with the possible exception of the text on confidence-building measures which simply stated that the participating states "have adopted the following" and then stated a number of measures that the participating states "will" take. In view of the fact that this language is ambiguous as to the level of commitment intended, the U.S. delegation tabled the following interpretative statement: "The Government of the United States of America does not regard "Document on Confidence-Building Measures and Certain Aspects of Security and Disarmament" to be legally binding." No delegation objected [corsivi aggiunti].*" Si veda anche COCCIA, *op. cit.*, p. 219, in cui si mette in rilievo "[...] the "soft" language used throughout the document [corsivo aggiunto], in particular the use of "will" instead of the normative "shall" [...]". Proprio per il notevole numero di passi che si potrebbero citare quali esempi di *soft language*, si ritiene qui superfluo elencarli.

Animati dalla volontà *politica* [corsivo aggiunto], nell'interesse dei popoli, di migliorare e intensificare le loro relazioni, di contribuire in Europa alla pace, alla sicurezza, alla giustizia e alla cooperazione, nonché al ravvicinamento fra loro e con gli altri Stati del mondo [...]¹³⁹

4) L'ultimo capoverso dell'Atto Finale dice:

In fede di ciò, i sottoscritti Alti Rappresentanti degli Stati partecipanti, consapevoli dell'*alto significato politico* [corsivo aggiunto] che essi attribuiscono ai risultati della Conferenza e dichiarando la loro determinazione di agire in conformità delle disposizioni contenute nei testi [dell'Atto Finale] [...]¹⁴⁰

5) Il terzultimo capoverso dell'Atto Finale concernente le particolari modalità di trasmissione dello stesso al Segretario Generale delle Nazioni Unite da un lato, e la lettera che fu deciso fosse inviata sempre dal Governo finlandese al Segretario delle Nazioni Unite ai fini di rendere più esplicitamente chiaro il significato del tutto particolare di tale trasmissione dall'altro, rivestono una particolare importanza relativamente al tema della natura dell'Atto Finale. Per quanto riguarda il terzultimo capoverso, Russell evidenzia come Stati Uniti e Regno Unito fossero favorevoli alla proposta della Repubblica Federale di Germania di menzionare esplicitamente nell'Atto Finale l'impossibilità di considerare quest'ultimo un *trattato internazionale* suscettibile di registrazione ai sensi dell'art. 102 della Carta delle Nazioni Unite, e come, d'altronde, Unione Sovietica, Svizzera, Romania si opponessero a una disposizione in cui si affermasse esplicitamente che l'Atto Finale non è un trattato internazionale, poiché nella loro opinione ciò avrebbe svilito l'importanza di un documento quale

¹³⁹ RUSSELL, *op. cit.*, p. 247. Per il testo del capoverso citato, si veda BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. cit.*, p. 21.

¹⁴⁰ RUSSELL, *op. loc. ult. cit.*, in cui si definisce questo capoverso "[...] a clause which was viewed generally as a weak disclaimer of the legal nature of the documents [...]". Per il testo del capoverso citato, si veda BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. cit.*, p. 90.

l'Atto Finale stesso.¹⁴¹ Come soluzione di compromesso, si adottò quello che figura essere appunto il terzultimo capoverso:

Il Governo della Repubblica di Finlandia è pregato di trasmettere al Segretario Generale delle Nazioni Unite il testo del presente Atto Finale, che *non è ammissibile per la registrazione ai sensi dell'articolo 102 dello Statuto delle Nazioni Unite* [corsivo aggiunto], per la sua diffusione a tutti i membri dell'Organizzazione, quale documento ufficiale delle Nazioni Unite.¹⁴²

Per quanto riguarda la lettera di cui all'inizio di questo punto, Russell ha sottolineato come proprio l'ambiguità della formulazione del terzultimo capoverso nel quale non si afferma esplicitamente che l'Atto Finale non è un trattato internazionale, ambiguità che

¹⁴¹ RUSSELL, *op. loc. ult. cit.*, in cui si sottolinea come Unione Sovietica, Svizzera, Romania insistessero sul fatto che “[...] while “negative” language might be placed in a separate document, the Final Act could only contain language describing what the Final Act is rather than what it is not. [...]”. Si veda in BALLARINO, *op. cit.*, p. 391, il testo dell'art. 102 della Carta delle Nazioni Unite: “1. Ogni trattato ed ogni accordo internazionale stipulato da un Membro delle Nazioni Unite dopo l'entrata in vigore della presente Carta deve essere registrato al più presto possibile presso il Segretariato e pubblicato a cura di quest'ultimo. 2. Nessuno dei contraenti di un trattato o accordo internazionale, che non sia stato registrato in conformità alle disposizioni del paragrafo 1 di questo articolo, potrà invocare il detto trattato o accordo davanti a un organo delle Nazioni Unite.” Al fine di determinare la portata dell'art. 102, sembra opportuno riportare qui ciò che Conforti dice proprio riguardo a questo: “[...] Ma dallo stesso art. 102 si ricava che l'unica conseguenza derivante dall'omessa registrazione è costituita dalla impossibilità di invocare il trattato innanzi ad un organo delle Nazioni Unite. La registrazione non è dunque un requisito di validità del trattato, né la pubblicazione è una forma di omologazione diretta ad accertare una volta per tutte l'esistenza e la validità dell'accordo, la sua efficacia obbligatoria, ecc. Diversa era la corrispondente norma del Patto della Società delle Nazioni il cui art. 18, per rafforzare il principio dell'abolizione della “diplomazia segreta” propugnato dal Presidente Wilson, dichiarava che i trattati non registrati non fossero vincolanti; ma già a quell'epoca la norma venne interpretata nella prassi in senso riduttivo e precisamente nel senso della non invocabilità degli accordi innanzi agli organi societari”, in CONFORTI, *Diritto ...*, *cit.*, p. 70 s.; sempre Conforti afferma che “[a] parte l'invocabilità nell'ambito delle Nazioni Unite, la registrazione non ha altri effetti [,] [c]ome è stato ribadito nella prassi [...]”, in CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2000, p. 255.

¹⁴² RUSSELL, *op. loc. ult. cit.*; per il testo del capoverso citato, si veda BARBERINI, *op. loc. ult. cit.*

secondo Russell avrebbe potuto spingere alcuni Stati partecipanti a registrare magari anche solo parte dell'Atto Finale (si pensi alla propensione dell'Unione Sovietica a dare una preminenza alla "Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni fra gli Stati partecipanti") alimentando così dei dubbi comunque possibili sulla natura di tale documento, fu all'origine delle insistenti richieste di Stati Uniti, Repubblica Federale di Germania, Regno Unito affinché si procedesse alla redazione di una lettera che il Governo finlandese avrebbe dovuto inviare al Segretario Generale delle Nazioni Unite contestualmente alla trasmissione dell'Atto Finale, e nella quale si sarebbe dovuto specificare che non ci si trovava di fronte a un trattato internazionale; non senza difficoltà, data la resistenza dell'Unione Sovietica, fu redatta tale lettera, in un paragrafo della quale si esclude la natura giuridicamente vincolante del documento in questione.¹⁴³ Infatti, il testo del paragrafo, come citato da Russell, è il seguente:

I have also been asked... to draw your attention to the fact that this Final Act is not eligible, *in whole or in part*, for the registration with the Secretariat under Article 102 of the Charter of the United Nations, *as would be the case were it a matter of a treaty or international agreement*, under the aforesaid Article [corsivi aggiunti].¹⁴⁴

6) Se da una parte si è visto come già nella riunione del Comitato di Coordinamento del 20 marzo 1975 il delegato italiano, riassumendo la concezione dei Paesi occidentali riguardo alla struttura e alla natura del "documento finale comunque denominato", si fosse pronunciato esplicitamente sul "carattere politico e non giuridico" di tale documento, tutte le parti del quale "avevano lo stesso valore", e se dall'altra si sono già esaminate nel precedente punto 1) le motivazioni che in particolare inglesi e statunitensi addussero relativamente alla denominazione "Atto Finale", Russell fa notare che dopo l'accettazione dei testi del terzultimo capoverso dell'Atto Finale stesso e della lettera che si era deciso il Governo finlandese avrebbe inviato al Segretario Generale delle Nazioni Unite, molte delegazioni rilasciarono alla stampa dichiarazioni sul carattere non giuridico dell'Atto Finale susseguitesi in un numero tale, da far ritenere

¹⁴³ RUSSELL, *op. cit.*, p. 247 s.

¹⁴⁴ RUSSELL, *op. cit.*, p. 248.

inutile la presenza di riferimenti alla natura del medesimo in quello che sarebbe stato il discorso della Presidenza (spettante alla Finlandia) alla cerimonia inaugurale della III fase della Conferenza.¹⁴⁵ Russell inoltre riporta parte dell'intervento del Segretario Generale delle Nazioni Unite Waldheim, ospite d'onore della III fase, proprio immediatamente successivo a quello del Presidente della seduta inaugurale (il Presidente della Repubblica di Finlandia Kekkonen); cita infatti Russell (nella nota 24):

[...] We are all conscious that the *Final Act* is not a document which is legally binding on governments; that it provides for no enforcement mechanism [corsivo aggiunto].¹⁴⁶

7) Russell, infine, sottolinea come, nell'ambito della Sottocommissione incaricata della redazione dei principi, fosse presente la preoccupazione di evitare qualsiasi formulazione che potesse indurre a interpretare la Dichiarazione come giuridicamente vincolante; da ciò, quindi, deriverebbe la denominazione "Dichiarazione sui principi che *reggono* [corsivo aggiunto] le relazioni fra gli Stati partecipanti" (con la scelta del termine "reggono" invece di, per esempio, "governano"), e la formulazione adottata per l'ultimo capoverso del Preambolo della Dichiarazione:

¹⁴⁵ RUSSELL, *op. loc. ult. cit.*

¹⁴⁶ RUSSELL, *op. loc. ult. cit.*; si è fatto riferimento a FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 585 s. (nota 1) per l'ordine di interventi nella III fase della Conferenza. Sembra opportuno citare anche il seguente passo tratto da BOTHE, *Legal and Non-Legal Norms - A Meaningful Distinction in International Relations?*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1980, vol. 11, p. 65: "In his final speech at the Helsinki Conference [...] in 1975, Prime Minister Wilson called the Final Act of the Conference a "moral commitment", not an international treaty. Thus, the Act is not binding as a matter of international law [...]: The Act formulates norms [...], but these rules are not of a legal character. This is, apparently, the assumption underlying the Wilson statement, to which many similar statements could be added. [corsivi aggiunti] [...]". A proposito dell'intervento del Primo Ministro Wilson, la parola gli toccò per primo "[d]opo il discorso [...] del Segretario Generale delle Nazioni Unite [...]", FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 585). Si veda, poi, come, sempre nella III fase della Conferenza, "[...] soprattutto da parte occidentale si ribadisce il carattere non giuridico dell'Atto Finale, pur riconoscendone l'alto significato politico.[...]", in FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 587. Si rimanda comunque al Paragrafo 2.1.3.3., per le dichiarazioni sulla natura dell'Atto Finale durante la III fase della Conferenza.

“Dichiarano la loro determinazione di rispettare e *mettere in pratica* [...] i seguenti principi [...] che *reggono* le loro relazioni reciproche [corsivi aggiunti]” (con la ripetizione del termine “reggono” e l’impiego della formula “mettere in pratica” che Russell ritiene tipica di impegni non giuridici).¹⁴⁷ Tornando ora all’analisi di van Dijk, è interessante seguire le sue considerazioni al fine di stabilire l’intenzione degli Stati partecipanti riguardo alla natura dell’Atto Finale, all’alternativa, cioè, tra intesa politica e trattato internazionale. La riflessione di van Dijk si articola innanzitutto nei sette punti qui di seguito elencati.¹⁴⁸

1) L’intenzione degli Stati partecipanti non è formulata nel testo dell’Atto Finale in maniera esplicita; non si dice cioè esplicitamente che l’Atto Finale non è un trattato internazionale.¹⁴⁹

2) La denominazione “Atto Finale” in quanto tale non è significativa ai fini della determinazione della natura dello stesso.¹⁵⁰

3) Il terzultimo capoverso dell’Atto Finale, se può suggerire l’intenzione di non concludere un accordo giuridicamente vincolante, non è di per se stesso considerabile

¹⁴⁷ RUSSELL, *op. loc. ult. cit.*, in cui si dice anche: “[...] *The Declaration, then, is not a legal document and does not purport to state international law. It is viewed, however, as consistent with international law, and, given the level at which it was concluded, many observers think it may become in fact one of the most widely quoted sources of customary international law* [corsivo aggiunto].”; per la seconda frase di questo brano, si veda il Paragrafo 2.1.3.2. Per i passi della Dichiarazione citati, si veda BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, p. 23.

¹⁴⁸ Si fa riferimento a VAN DIJK, *op. cit.*, p. 107 s.; la suddivisione in sette punti è stata qui adottata ai soli fini esplicativi.

¹⁴⁹ Si veda VAN DIJK, *op. cit.*, p. 108, in cui, inoltre, nella nota 54, dopo aver sottolineato come anche nelle Raccomandazioni Finali di Helsinki non ci si fosse pronunciati sulla natura di quello che, come si è visto nel Paragrafo 2.1.1., solo nei mesi conclusivi della II fase si decise dovesse essere un unico documento infine denominato “Atto Finale”, van Dijk dice: “[...] Schachter points out that governments generally prefer to leave this point open in the case of a not legally binding agreement, in order to make the authority of agreed matters as great as possible [il riferimento è a SCHACHTER, *op. cit.*, p. 297] [...]. Romania, the Soviet Union and Switzerland in particular resisted the adoption of a provision on the not legally binding character [il riferimento è a RUSSELL, *op. cit.*, p. 247 (pagina citata anche da Schachter nel passo di cui sopra), e si veda al riguardo ciò che si è detto nel presente Paragrafo al punto 5] [...]”

¹⁵⁰ VAN DIJK, *op. loc. ult. cit.*; si veda, nel presente lavoro, la nota 137.

una dichiarazione decisiva di tale intenzione; van Dijk, infatti, da una parte sottolinea che l'omessa registrazione ai sensi dell'art. 102 della Carta delle Nazioni Unite non ha conseguenze sulla validità di un trattato internazionale, comportando solamente l'impossibilità di invocazione di un tale trattato davanti a un organo delle Nazioni Unite, e dall'altra evidenzia come proprio questa unica conseguenza dell'omessa registrazione possa essere intesa quale salvaguardia delle esigenze di uno Stato partecipante non membro delle Nazioni Unite (si pensi alla Svizzera).¹⁵¹

4) L'assenza nel testo dell'Atto Finale di previsioni riguardanti l'eventuale ratifica e entrata in vigore non è in se stessa sufficiente a provare una definitiva intenzione degli Stati partecipanti di non concludere un accordo giuridicamente vincolante.¹⁵²

5) Le scelte lessicali operate nella formulazione di molte disposizioni dell'Atto Finale, indicative dell'intenzione degli Stati partecipanti di non concludere un accordo giuridicamente vincolante, non costituiscono in se stesse un elemento decisivo per stabilire appunto l'esistenza di una tale intenzione; van Dijk, infatti, sottolinea come scelte lessicali fondamentalmente simili siano rintracciabili anche in accordi ritenuti giuridicamente vincolanti.¹⁵³

6) Nel par. 36 del primo "cesto" si menzionano da una parte gli "[...] obblighi giuridici di diritto internazionale [...]", e dall'altra "[...] le disposizioni dell'Atto [F]inale [...]"; van Dijk ritiene che una tale distinzione, di per se stessa, possa essere considerata come una chiara indicazione dell'intenzione degli Stati partecipanti di non conferire all'Atto Finale un carattere giuridicamente vincolante.¹⁵⁴

7) Nel par. 40 del primo "cesto" si afferma che "[g]li Stati partecipanti [...] constatano che la presente Dichiarazione non pregiudica i loro diritti ed obblighi, né i

¹⁵¹ VAN DIJK, *op. loc. ult. cit.*

¹⁵² VAN DIJK, *op. loc. ult. cit.*, in cui si dice che "[...] provisions on ratification and entry into force [...] also have no constitutive character. [...]".

¹⁵³ VAN DIJK, *op. loc. ult. cit.*

¹⁵⁴ VAN DIJK, *op. loc. ult. cit.*; per i passi qui menzionati del par. 36 del primo "cesto", si veda BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ..., cit.*, p. 28. Sul par. 36 si rimanda alle considerazioni fatte in particolare alla nota 129.

trattati ed altri accordi ed intese corrispondenti”; secondo van Dijk, una tale formulazione potrebbe indurre a pensare che per lo meno la “Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni fra gli Stati partecipanti” sia fonte di diritti e obblighi che potenzialmente potrebbero essere confliggenti con diritti e obblighi degli Stati partecipanti derivanti da trattati, accordi, intese.¹⁵⁵

Secondo van Dijk, proprio considerando non isolatamente, ma nell’insieme gli aspetti evidenziati nei sette punti appena elencati, e tenendo conto degli orientamenti dei lavori della II fase della Conferenza (messi in risalto da Russell nella sua analisi), si potrebbe già ottenere una prova convincente dell’intenzione degli Stati partecipanti di non concludere un trattato internazionale; l’esistenza di una tale intenzione, sempre per van Dijk, sarebbe inoltre definitivamente confermata dai tre fattori di cui qui di seguito.¹⁵⁶

1) Durante la III fase della Conferenza, molte furono le dichiarazioni riguardo all’identificazione nell’Atto Finale di un’intesa politica e non di un trattato internazionale.¹⁵⁷

¹⁵⁵ VAN DIJK, *op. loc. ult. cit.*; nella stessa pagina, si veda la nota 59 in cui si dice: “Such a provision is also to be found in other documents, which formally do not have the character of legally binding agreements. See, for example, the final part of the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, adopted by the General Assembly in 1970 [...]”. Per il testo del par. 40 del primo “cesto”, si veda BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ...*, *cit.*, p. 29. Su come questo paragrafo fosse stato redatto principalmente in funzione della questione tedesca, si veda l’accenno al riguardo di cui, nel precedente Paragrafo 2.1.2.1.

¹⁵⁶ VAN DIJK, *op. cit.*, p. 109. L’articolazione in tre punti, qui adottata, delle considerazioni di van Dijk sui tre aspetti che verranno ora illustrati, risponde solo a fini esplicativi.

¹⁵⁷ VAN DIJK, *op. loc. ult. cit.*; si veda anche VAN DIJK, *op. cit.*, p. 106, in cui si dice: “[...] This point [che l’Atto Finale non sia un trattato internazionale] was also accentuated by various heads of state or government at the end of the Conference. [...]”; van Dijk specifica poi, nella nota 48 (sempre a p. 106) che, in particolare, tale sottolineatura del fatto che l’Atto Finale non fosse un trattato internazionale fu presente negli interventi, oltre che del Segretario Generale delle Nazioni Unite Waldheim e del Primo Ministro inglese Wilson, del Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana Moro (che firmò l’Atto Finale anche in qualità di Presidente in esercizio del Consiglio delle Comunità Europee, secondo quella che era stata la soluzione al problema di veder riconosciuta la realtà dell’integrazione

2) La lettera del Ministro degli Esteri finlandese indirizzata al Segretario Generale delle Nazioni Unite, sul testo della quale si raggiunse infine un accordo tra gli Stati partecipanti, costituisce una chiara esplicitazione dell'intenzione di non concludere un trattato internazionale.¹⁵⁸

3) Una conferma dell'intenzione di non concludere un trattato internazionale può essere vista nel fatto che, nei riguardi dell'Atto Finale, gli Stati partecipanti alla CSCE non abbiano seguito le procedure costituzionali, previste dai vari ordinamenti interni, in tema di ratifica e entrata in vigore dei trattati internazionali.¹⁵⁹

Sulla base di tutto ciò che precede, van Dijk afferma:

The conclusion is [...] clear, and hardly disputed: *the Final Act is not a treaty or other international agreement of the same legal character* [corsivo aggiunto]. [...].¹⁶⁰

Appurato che l'Atto Finale non è un trattato internazionale, ossia un accordo vincolante sul piano del diritto internazionale per l'intenzione delle parti, essendo un'intesa di carattere politico, bisogna sottolineare come tale natura, comunque, non comporti l'assenza di effetti di tipo giuridico. Van Dijk, al riguardo, fa notare come i numerosi riferimenti al diritto internazionale (generale e pattizio), contenuti nell'Atto Finale, sollevino la questione degli effetti di carattere giuridico legati appunto a quei riferimenti, che rendono l'Atto Finale stesso giuridicamente rilevante per lo meno per la loro presenza.¹⁶¹

... europea occidentale senza tuttavia darle uno spazio formalmente autonomo), del Cancelliere della Repubblica Federale di Germania Schmidt, del Presidente della Repubblica Francese Giscard d'Estaing, del Presidente degli Stati Uniti Ford, del Primo Ministro del Regno dei Paesi Bassi Den Uyl. Si veda, nel presente Paragrafo, p. 65 per la citazione di un passo dell'intervento del Segretario Generale delle Nazioni Unite, e la nota 146 per l'intervento del Primo Ministro Wilson e per la constatazione che specialmente da parte occidentale si ribadiva il carattere non giuridico dell'Atto Finale.

¹⁵⁸ VAN DIJK, *op. loc. ult. cit.*; per il testo del pertinente passo della lettera, si veda la citazione fuori testo, nel presente Paragrafo.

¹⁵⁹ VAN DIJK, *op. loc. ult. cit.*

¹⁶⁰ VAN DIJK, *op. loc. ult. cit.*

¹⁶¹ VAN DIJK, *op. loc. ult. cit.*

Rimandando al Paragrafo 2.1.3.2. l'analisi degli effetti di carattere giuridico derivanti dalle disposizioni dell'Atto Finale, sembra opportuno concludere questa parte, concernente la natura dell'Atto Finale stesso, con le considerazioni di van Dijk sulla sua forza vincolante. Van Dijk evidenzia che se l'Atto Finale non è un accordo *giuridicamente* vincolante, ciò non vuol dire che le sue disposizioni (concordate da tutti gli Stati partecipanti) non siano vincolanti, dal momento che un impegno, per avere forza vincolante, non deve essere necessariamente di tipo giuridico.¹⁶² E proprio al fine

¹⁶² VAN DIJK, *op. cit.*, p. 110, in cui si dice: “[...] A commitment does not have to be *legally* binding in order to have binding force; the distinction between legal and non-legal binding force resides in the legal consequences attached to the binding force. [...]”. Al riguardo, si ritiene opportuno riportare ciò che dice Schachter: “[...] It would probably be generally agreed that a nonbinding agreement, however seriously taken by the parties, does not engage their legal responsibility. What this means simply is that noncompliance by a party would not be a ground for a claim for reparation or for judicial remedies. This point, it should be noted, is quite different from stating that the agreement need not be observed or that the parties are free to act as if there were not such agreement. [...] [I]t is possible and reasonable to conclude that states may regard a nonbinding undertaking as controlling even though they reject legal responsibility and sanctions. The conclusion that a nonbinding agreement does not give rise to legal responsibility is not an analytical proposition (*i.e.*, it does not simply follow from the definition of a nonbinding agreement). It is an empirical conclusion based on state practice. In the absence of such practice one could take the position that a nonbinding international agreement should be treated in the same way as a contract terminable at the will of either party and, on that basis, conclude that a breach prior to such termination would give rise to legal responsibility for reparation. However, this theoretical position find no support in the practice of states or in their expressed attitude. There have been more than a few nonbinding agreements, yet there has been no indication that the parties have treated nonperformance as a ground for reparation or legal sanctions. [...]”, in SCHACHTER, *op. cit.*, p. 300. Sacerdoti, riguardo a quella che definisce “[...] effettività [...]” degli impegni previsti nell'Atto Finale, “[...] esempio tipico di quello che è stato definito “soft law” o “droit programmatore” [...]”, mette in risalto come “[l]a parte finale del Documento relativa ai seguiti della Conferenza esplicita che gli Stati intendono attuare le disposizioni dell'Atto [F]inale per dare pieno effetto ai suoi risultati; che essi sono determinati a tenerne debitamente conto in futuro e ad applicarne le disposizioni sia unilateralmente, che bilateralmente mediante negoziati con altri Stati partecipanti, che infine multilateralmente”, in SACERDOTI, *Origine ..., cit.*, in SACERDOTI, *op. cit.*, p. 12; Sacerdoti, cioè, fa riferimento al terzo capoverso del preambolo del quarto “cesto” (concernente i “Seguiti della Conferenza”), e al par. 1 del medesimo “cesto”, nei quali si dice infatti, rispettivamente: “Intendendo attuare le disposizioni dell'Atto

di eliminare possibili dubbi sul carattere comunque vincolante delle disposizioni dell'Atto Finale, van Dijk sottolinea come sia importante riferirsi a quest'ultimo in maniera terminologicamente non fuorviante, e propone quindi la formula "accordo non giuridicamente vincolante" o, in conformità a quanto stabilito nell'art. 2(1)(a) della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, "accordo non regolato dal diritto internazionale".¹⁶³ Van Dijk mette in risalto anche come, durante la III fase della Conferenza, numerosi Capi di Stato e di Governo si siano pronunciati, nei loro interventi, su una forza vincolante dell'Atto Finale.¹⁶⁴ Se è fuori dubbio, quindi, che le disposizioni dell'Atto Finale impegnino gli Stati partecipanti, sempre van Dijk fa notare come, tuttavia, la precisa natura di questa forza vincolante non venga definita.¹⁶⁵ Non

Finale della Conferenza per dare pieno effetto ai suoi risultati e promuovere in tal modo il processo di miglioramento della sicurezza e di sviluppo della cooperazione in Europa" e "Dichiarano [gli Stati partecipanti] la loro determinazione di tenere debitamente conto, nel periodo successivo alla Conferenza, delle disposizioni dell'Atto Finale della Conferenza e di applicarle: a) unilateralmente, in tutti i casi che si prestino a una tale azione; b) bilateralmente, mediante negoziati con altri Stati partecipanti; c) multilateralmente [...]" (si veda, per il testo dei due passi citati, BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, p. 88 s.).

¹⁶³ VAN DIJK, *op. loc. ult. cit.*, in cui, infatti, si dice: "[...] The description of the Final Act as a "nonbinding agreement" by some authors [van Dijk, inserendo qui una nota, si riferisce esplicitamente a SCHACHTER, *op. cit.*] is [...] rather misleading, as is - though less so - the classification "non-legal agreement"; it is submitted here that one should combine the two adjectives, to arrive at "not legally binding agreement", or, in the terminology of the Vienna Convention, "agreement not governed by international law. [...]".

¹⁶⁴ VAN DIJK, *op. loc. ult. cit.*; si veda, nella stessa pagina, la nota 68, in cui si dice che, in particolare, su una tale forza vincolante si espressero il Primo Ministro inglese Wilson, il Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana e Presidente in esercizio del Consiglio delle Comunità Europee Moro, il Primo Segretario del Comitato Centrale del Partito Operaio Unificato Polacco Gierak, il Presidente della Repubblica francese Giscard d'Estaing, il Segretario Generale del Comitato Centrale del PCUS Brezhnev, il Presidente degli Stati Uniti Ford, il Primo Ministro del Regno dei Paesi Bassi Den Uyl, il Presidente della Repubblica Socialista di Romania Ceausescu.

¹⁶⁵ VAN DIJK, *op. loc. ult. cit.*, in particolare il seguente passo: "[...] [T]he precise nature of this binding force, and of its legal implications, is [...] carefully left vague [...]". Sulla natura delle disposizioni contenute in un accordo non giuridicamente vincolante (quale l'Atto Finale), si veda SCHACHTER, *op. cit.*, p. 303 s., in cui si afferma: "[...] Since the agreements are, by hypothesis, legally nonbinding, they are

generally referred to as political or moral commitments or some variant of that. *What is meant by a political or moral commitment is rarely spelled out beyond the negative implication that it does not entail legal effect or sanctions.* When the International Court of Justice was faced with an issue of this kind, it said, understandably, that it was not for the Court to “pronounce on the political or moral duties” which flow from such agreements [nella nota 27, Schachter specifica che si riferisce alla “ICJ Rep., *supra* note 7, at 139”, cioè alla (nota 7) “International Status of South-West Africa, Advisory Opinion [1950] ICJ Rep. 128 [...]” “[...] at 139” (appunto nota 27)]. International lawyers have, on the whole, taken a similar attitude. [...] The question whether such commitments are generally observed is, of course, a question for empirical research and not for normative analysis. *It may be useful, however, to indicate what may reasonably be meant by an understanding that an agreement entails a political or moral obligation and what expectations are created by that understanding. Two aspects may be noted. One is internal in the sense that the commitment of the state is “internalized” as an instruction to its officials to act accordingly.* Thus, [...] when governments have agreed, as in the Helsinki Act, on economic cooperation or human rights, the understanding and expectation is that national practice will be modified, if necessary, to conform those understandings. The political commitment implies, and should give rise to, an internal legislative or administrative response. These are often specific and determinated acts. *The second aspect is “external” in the sense that it refers to the reaction of a party to the conduct of another party. The fact that the states have entered into mutual engagements confers an entitlement on each party to make representations to the others on the execution of those engagements. It becomes immaterial whether the conduct in question was previously regarded as entirely discretionary or within the reserved domain of domestic jurisdiction.* By entering into an international pact with other states, a party may be presumed to have agreed that the matters covered are no longer exclusively within its concern. When other parties make representations or offer criticism about conduct at variance with the undertakings in the agreement, the idea of a commitment is reinforced, even if it is labelled as political or moral. [corsivi aggiunti] [...]”. Si ritiene opportuno, sempre a proposito della natura delle disposizioni contenute in un accordo non giuridicamente vincolante, riportare qui anche le considerazioni contenute in BOTHE, *op. cit.*, p. 94 s., per un’ulteriore ‘messa a fuoco’ dei vari aspetti del tema in questione; dice Bothe: “[...] The differences between legal and non-legal norms should also caution against doctrinal approaches which bring them into too close proximity. It has been said that non-legal obligations are obligations of good faith. The principle of good faith, upon which the doctrine of estoppel is based, often legally obliges a state to behave as others expect it to, even where this expectation is not itself based on a legal rule, thus protecting reliance and confidence in certain cases. [...] [B]ut it would be going too far if, because compliance with non-legal rules can be expected, states were, as a general rule, estopped, i.e., legally prevented, from violating non-legal rules. This would amount to letting law come in by the back door. [...] [T]his suggest that the *qualification of non-legal obligations as obligations of good faith is somewhat dangerous. “Good faith” is a legal concept, and basing respect for non-legal obligations on a legal*

definiti, di conseguenza, risultano essere anche gli effetti giuridici che comunque derivano da tali disposizioni, per l'individuazione dei quali, van Dijk ritiene importante che vengano presi in considerazione tre fattori: 1) lo stato del diritto internazionale esistente (dal momento che nel X principio della Dichiarazione, precisamente nel par. 35 del primo "cesto", viene affermato che "[g]li Stati partecipanti adempiono in buona fede i loro obblighi di diritto internazionale, sia quelli derivanti dai principi e dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciuti, sia quelli derivanti dai trattati e altri accordi, conformi al diritto internazionale, di cui essi sono parti"); 2) l'opinione degli Stati partecipanti (sia durante la redazione dell'Atto Finale che al momento della firma dello stesso) sul tema in questione, determinabile applicando per analogia le regole sull'interpretazione dei trattati previste dalla Convenzione di Vienna del 1969 (con riferimento agli artt. 31-33); 3) conseguentemente a quanto detto nel punto precedente, la prassi degli Stati partecipanti successiva all'adozione dell'Atto Finale, ai fini di stabilire l'intenzione degli Stati partecipanti su questo tema (in pratica, un'applicazione analogica dell'art. 31(3)(b) della Convenzione di Vienna del 1969.¹⁶⁶

concept would not seem to be appropriate [corsivo aggiunto]. [...]"; sulla base di quanto detto, Bothe, infine, afferma: "[...] There are two basic notions in social rule-making: promise and authority. These are also relevant for law-making. [...] But the concept of promise and authority are valid as sources of obligation beyond the domain of law. They are also the basis of the various types of non-legal obligation. [...] These non-legal obligations are important enough to raise a question of terminology. It appears somewhat unsatisfactory to designate this obligations in an essentially negative way, by saying what they are *not*. Thus, the term "non-legal" should probably be replaced by another which positively conveys the idea of the character of the obligation. Two terms are in current use in this respect: "moral" and "political". The difficulty with the former term is that it is often used to designate obligations pertaining to the *forum internum* [...]. If, however, moral norms are simply defined as social norms other than legal ones, than the term is appropriate in our context. The term ["political"] conveys the idea of *polis*, of the civic community. As the obligations described find their final *raison d'être* in the requirements of the life of the international community, "political" would seem to be an appropriate term, which does not raise the same problems as the word "moral"."

¹⁶⁶ VAN DIJK, *op. loc. ult. cit.*; per il testo del par. 35 del primo "cesto" dell'Atto Finale qui citato, si veda BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ..., cit.*, p. 28; riguardo alla applicazione analogica delle regole della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, che non sembra qui il caso di riportare, per interpretare le disposizioni dell'Atto Finale, si veda SCHACHTER, *op. cit.*, pp. 301-303, in cui dapprima

2.1.3.2. Gli effetti giuridici derivanti dall'adozione dell'Atto Finale di Helsinki.

Concentrando ora l'attenzione sugli effetti di tipo giuridico che dall'Atto Finale derivano nonostante la sua natura di intesa politica, appaiono innanzitutto evidenti i riferimenti alla Carta delle Nazioni Unite (di cui si è già detto nel precedente Paragrafo 2.1.2.1.), le disposizioni della quale, come sottolineato da van Dijk, se, da un lato, per

si dice (p. 301) che “[...] the travaux préparatoires of the Vienna Convention on the Law of Treaties confirm the conclusion that nonbinding agreements [per “nonbinding agreements”, si intenda “not legally binding agreements”] were intended to be excluded from the Convention on the ground that they are not governed by international law”, specificando (nota 19, stessa pagina) che “[a]t the Vienna conference a Swiss amendment was proposed to exclude nonbinding agreements such as “political declarations and gentlemen’s agreements.” In the opinion of the Swiss legal adviser (Bindschedler), such nonbinding agreements were governed by international law and had legal consequences and therefore would not be excluded by the definition in Article 2. The amendment was not adopted presumably because most representatives thought that such nonbinding agreements were not governed by international law. Taking a different position, the USSR representative opposed the Swiss amendment because he considered that some of the agreements referred to by the Swiss delegate should be covered by the Vienna Convention (mentioning the Atlantic Charter, Yalta, and Potsdam agreements). [...] As indicated by its preparatory work, the *International Law Commission* intended to exclude the nonbinding agreements from the scope of the Vienna Convention and thought this would be done by the definition of international agreements as those governed by international law [corsivo aggiunto]. [...]”; nelle pagine seguenti (p. 302 s.), chiedendosi a che regole o principi ci si possa riferire per l’interpretazione e applicazione delle disposizioni di un accordo non giuridicamente vincolante, constata come “[...] customary law and the Vienna Convention do not “govern” [not legally binding] [...] agreements. But if the parties (or even a third party such as an international organ) seek authoritative guidance on such issues, *it would be convenient and reasonable to have recourse to rules and standards generally applicable to treaties and international agreements insofar as their applicability is not at variance with the nonbinding nature of these agreements.* For example, questions as to territorial scope, nonretroactivity, application of successive agreements, or *criteria for interpretation could be appropriately dealt with by reference to the Vienna Convention even though that Convention does not in terms govern the agreements* [corsivi aggiunti]”.

gli Stati partecipanti membri dell'ONU costituiscono delle norme di diritto internazionale di tipo pattizio, si potrebbe sostenere, dall'altro, divengano vincolanti anche per gli Stati partecipanti non membri dell'ONU a causa degli espliciti richiami contenuti nell'Atto Finale ai "fini e principi delle Nazioni Unite"; restando nell'ambito del diritto internazionale pattizio, van Dijk mette poi in risalto come nel par. 27 del primo "cesto" (paragrafo concernente il VII principio della Dichiarazione) si affermi che gli Stati partecipanti "[n]el campo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, [...] *adempono i loro obblighi quali sono enunciati nelle dichiarazioni e negli accordi internazionali pertinenti, ivi compresi fra l'altro i Patti internazionali sui Diritti dell'Uomo, da cui siano vincolati* [corsivo aggiunto]", includendo gli obblighi derivanti da tali trattati internazionali, limitatamente alle parti contraenti degli stessi, nel sistema CSCE.¹⁶⁷

¹⁶⁷ VAN DIJK, *op. cit.*, p. 111. Se van Dijk riporta anche l'opinione secondo la quale "fini e principi delle Nazioni Unite" sarebbero vincolanti anche per Stati non membri dell'ONU per "[...] the universal-constitutional character of the Charter [...]", si condividono, riguardo alla possibilità di considerare la Carta delle Nazioni Unite come fonte di diritto internazionale, le considerazioni di Conforti sulla natura pattizia di quest'ultima: "La Carta, di cui è parte integrante lo Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, è un trattato internazionale. In quanto dà vita ad un complesso di organi, e di organi destinati ad esercitare funzioni fondamentali nell'ambito della comunità internazionale, come quella del mantenimento della pace, essa viene di solito considerata anche sotto l'aspetto di Costituzione. A ciò contribuisce il fatto che alcune sue norme prevedono la possibilità per l'Organizzazione di agire nei confronti degli Stati non membri, il che è ritenuto in contraddizione con il loro carattere meramente pattizio (*pacta tertiis neque nocent neque prosunt*). [...] Non è il caso di esagerare l'aspetto costituzionale dell'ONU e tantomeno di abbandonare la tesi che *la Carta è e resta un trattato* [corsivo aggiunto], che essa è sottoposta ai principi che regolano gli accordi internazionali, e che dunque uno Stato non è ad essa vincolato se non manifesta la volontà di aderirvi e di entrare a far parte dell'Organizzazione. In altri termini l'ONU resta una comunità volontaria e non necessaria anche se ormai quasi tutti gli Stati ne sono membri. [...]", in CONFORTI, *Le Nazioni ...*, *cit.*, p. 10. Per il testo del passo citato dal par. 27 del primo "cesto", si veda BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ...*, *cit.*, p. 27. Si ritiene inoltre significativo, a proposito dell'inclusione di norme di diritto internazionale nel sistema CSCE, il par. 35 (concernente il X principio della Dichiarazione) del primo "cesto", per il testo e analisi del quale si rimanda al Paragrafo 2.1.2.3., nota 129.

Di particolare importanza è poi il fatto che i contenuti di molte disposizioni dell'Atto Finale (si pensi in special modo alla Dichiarazione) coincidono con quelli di norme di diritto internazionale generale; da ciò deriverebbe, sia pur indirettamente, una rilevanza sul piano giuridico dell'Atto Finale, nonostante la sua natura, esplicitamente dichiarata, di intesa politica. È da sottolineare come, oltre alle conseguenze di tipo giuridico legate all'individuazione nelle disposizioni dell'Atto Finale di contenuti corrispondenti a quelli di principi di diritto internazionale generale, l'Atto Finale stesso possa essere considerato come 'tassello' (l'espressione compare in SACERDOTI, *op. loc. ult. cit.*) nel processo di formazione delle norme di diritto internazionale generale, nella misura in cui in esso sia possibile identificare lo stato della *prassi* e dell'*opinio juris* di una cospicua parte della comunità internazionale.¹⁶⁸ Si ritiene qui opportuno riportare su questo aspetto le considerazioni di Condorelli:

Se gli impegni Csce non sono giuridicamente esigibili in quanto tali, non è ovviamente escluso che essi possano esserlo nei limiti in cui abbiano contenuto corrispondente a quello di obblighi giuridici sanciti, ad esempio, da trattati internazionali o da principi di diritto consuetudinario. [...]

Questo rilievo è particolarmente appropriato per gli impegni sanciti dal cosiddetto "Decalogo" dell'Atto Finale [...] che per l'essenziale ribadisce [...] principi già esistenti [...]. Nel mostrare così il loro attaccamento a tali principi, gli Stati interessati ne riconoscono ed accertano il contenuto e le implicazioni, ne enfatizzano l'importanza, rinnovano l'impegno a rispettarli: tutte operazioni non prive di rilevanza giuridica, oltre che di significato politico.

Ma le interazioni tra impegni Csce e principi giuridici internazionali non si esauriscono nell'ipotesi della conferma di questi da parte di quelli: non è affatto escluso, in effetti, che si verifichi anche qui, *mutatis mutandis*, tutta una tipologia di fenomeni analoga a quella rilevata

¹⁶⁸ Sulla natura consuetudinaria delle norme di diritto internazionale generale (da cui anche la denominazione "diritto internazionale consuetudinario") e riguardo all'individuazione in *prassi* e *opinio juris* dei due elementi fondamentali ai fini della formazione di norme di diritto internazionale generale, si veda CONFORTI, *Diritto ...*, *cit.*, pp. 33-41. Sulla rilevanza dell'Atto Finale nel processo di formazione del diritto internazionale generale, si veda RUSSELL, *op. cit.*, p. 248, in cui si dice: "[...] It is viewed, however, as consistent with international law, and, given the level at which it was concluded, many observers think it may become in fact one of the most widely quoted sources of customary international law [corsivo aggiunto]."

dalla Corte internazionale di giustizia con riguardo ai rapporti tra convenzioni di codificazione e diritto internazionale generale.

Nella sentenza del 20 febbraio 1969 sull'affare della piattaforma continentale del Mare del Nord [Condorelli specifica poi, in un inciso a p. 51, che si riferisce alla "C.I.G., sentenza del 20 febbraio 1969, "Piattaforma Continentale del Mare del Nord", in *I.C.J. Reports*, 1969, par. 85, p. 47"], la Corte aveva messo in risalto che le convenzioni di codificazione, oltre a creare - quando entrano in vigore - regole convenzionali vincolanti per le Parti, possono "consacrare" o "cristallizzare", con effetto per tutti gli Stati, regole consuetudinarie preesistenti o in via di formazione; oppure possono costituire il punto di partenza o una tappa intermedia sulla via della elaborazione di una nuova regola di diritto internazionale generale. Ora, a differenza delle convenzioni di codificazione, gli impegni Csce non hanno la capacità di generare obblighi convenzionali, secondo quanto già osservato. Ma per il resto nulla osta a che essi funzionino in modo simile: oltre a confermare regole consuetudinarie già esistenti, essi potrebbero rappresentare il momento di coagulo d'una norma generale che in precedenza era in uno stadio di avanzata formazione, oppure contribuire ad un processo in corso che solo più tardi potrà definirsi compiutamente e sfociare in una nuova norma di diritto internazionale generale.

Va rilevato anzi, a questo proposito, che i negoziati Csce costituiscono elementi particolarmente significativi della prassi internazionale contemporanea e mezzi di rilevazione altrettanto significativi dell'*opinio juris*: ciò a causa del numero, dell'importanza e della rappresentatività degli Stati che vi partecipano e trovano modo in tal sede di chiarire le loro posizioni, di dar conto dei loro comportamenti e di reagire ai comportamenti altrui, di esprimere le loro concezioni ed intenzioni. La valutazione di questi dati è dunque essenziale ai fini della rilevazione delle norme consuetudinarie internazionali e dell'apprezzamento del relativo processo evolutivo.

In proposito ed a precisa conferma di quanto appena osservato, è da sottolineare che in una più recente sentenza, quella del 27 giugno 1986 sull'affare delle attività militari e paramilitari in Nicaragua (*I.C.J. Reports*, 1986, par. 189, p. 100, e par. 204, p. 107), la Corte non ha esitato ad affermare ripetutamente che l'accettazione da parte degli Stati partecipanti di dati principi dell'Atto [F]inale del 1975 va vista come una significativa conferma dell'esistenza dell'*opinio juris* al loro riguardo, o anche senz'altro come prova rivelatrice dell'esistenza di principi consuetudinari corrispondenti.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Si è fatto riferimento a CONDORELLI, *Diritto e non diritto nella CSCE*, in BARBERINI e RONZITTI (a cura di), *op. cit.*, pp. 49-51.

Riguardo all'inclusione e quindi riaffermazione nell'Atto Finale di norme di diritto internazionale (sia pattizio che generale), van Dijk evidenzia l'importanza di quella che definisce una "[...] interesting interaction [...]": da un lato, le norme di diritto internazionale conferiscono rilevanza giuridica alle disposizioni dell'Atto Finale; dall'altro, la riaffermazione nell'Atto Finale stesso di tali norme svolge una funzione di ulteriore consolidamento della forza vincolante di queste ultime, e ciò in maniera direttamente proporzionale alla misura in cui gli Stati partecipanti ispirano appunto a quelle norme i loro comportamenti.¹⁷⁰ Sostenere l'esistenza di una tale interazione, secondo van Dijk, non vuol dire sopravvalutare gli effetti di natura giuridica dell'Atto Finale, in contrasto con l'intenzione degli Stati partecipanti, una chiara indicazione della quale si è già visto può essere ravvisata nella distinzione, contenuta nel par. 36 del primo "cesto", tra "[...] obblighi giuridici di diritto internazionale [...]" e "[...] disposizioni dell'Atto Finale [...]"; e, infatti, van Dijk sottolinea che riconoscere l'esistenza di una tale interazione non significa certo identificare nell'Atto Finale in quanto tale una fonte, si potrebbe dire autonoma, di diritto internazionale, ma significa invece solamente, da un lato, predere atto di come nell'Atto Finale vengano incluse norme di diritto internazionale esistenti, riaffermandole in una forma declaratoria che secondo van Dijk non ha certamente per effetto un loro indebolimento, e, dall'altro,

¹⁷⁰ VAN DIJK, *op. cit.*, p. 112, in cui si mette anche in risalto come la riaffermazione di determinate norme di diritto internazionale nell'Atto Finale sia inscindibile da una conseguente loro accettazione (seppure in un'intesa non giuridicamente vincolante) da parte di tutti gli Stati partecipanti (si pensi alla NATO, al Patto di Varsavia, ai Paesi neutrali e non allineati, ai blocchi, cioè, che si contrapponevano all'epoca dell'adozione dell'Atto Finale e che hanno contraddistinto la comunità internazionale fino agli avvenimenti del 1989); van Dijk esprime così una valutazione opposta a quella contenuta in ALTING VON GEUSAU, *op. cit.*, p. 64, in cui, sottolineando la contrapposizione dei blocchi e le sue conseguenze sia sull'Atto Finale che sull'evoluzione del diritto internazionale, si dice: "The [...] East-West adversary relationship have [...] had a profoundly negative impact on the development of international law between the States participating in the formulation of the Final Act [...]. International legal thinking [...] has equally suffered from being subjected to the ideological precepts of the "class struggle", the application of double standards to the evaluation of state-practice, and resignation to the necessity of living under the threat of an unchecked arms-race and a balance of terror. Helsinki may turn out to have contributed to a gradual political change; it does not constitute legal progress. [...]".

prendere in considerazione come l'inclusione in un'intesa politica (cioè in un accordo non giuridicamente vincolante, quale è appunto l'Atto Finale) possa eventualmente contribuire al consolidamento della forza vincolante di norme di diritto internazionale ancora *in fieri*, e quindi si possa così delineare, relativamente a tale inclusione, una funzione di 'registrazione' dello stadio evolutivo di *prassi* e *opinio juris* riguardanti appunto quelle norme.¹⁷¹ Tutto quanto finora detto è particolarmente evidente per la "Dichiarazione sui principi che reggono le relazioni fra gli Stati partecipanti"; van Dijk fa infatti notare come sia del resto ormai comunemente riconosciuto che la natura di accordo non giuridicamente vincolante dell'Atto Finale (di cui la Dichiarazione è una parte di valore uguale alle altre, come visto nel Paragrafo 2.1.1.) passi in secondo piano, dal momento che i principi della Dichiarazione stessa vincolano gli Stati partecipanti o in quanto coincidenti con norme di diritto internazionale esistenti o in quanto proprio all'inclusione nell'Atto Finale possa essere attribuita la funzione di 'registrazione' dello stadio evolutivo di *prassi* e *opinio juris* riguardanti una data norma di diritto internazionale *in fieri*; van Dijk sottolinea che se certamente rimane tutta da stabilire la natura giuridica di singole parti dei principi in questione per i delicati equilibri derivanti dalle relazioni reciproche tra gli stessi, non c'è dubbio sulla rilevanza che appunto l'inclusione di tali principi nell'Atto Finale (con quelle caratteristiche evidenziate nel Paragrafo 2.1.2.) ha sul piano giuridico.¹⁷² Proprio perché la Dichiarazione può essere ritenuta indicativa dello stato di *prassi* e *opinio juris* riguardo a norme di diritto internazionale sia esistenti che *in fieri*, van Dijk sottolinea degli aspetti che rivestono notevole importanza: l'accordo raggiunto dai 35 Stati partecipanti sulla formulazione dei principi quale appare nell'Atto Finale; l'interdipendenza dei principi (si veda il Paragrafo 2.1.2.2.) con conseguente rafforzamento per alcuni di essi e indebolimento per altri; l'accordo raggiunto su metodi comuni di interpretazione di tali principi e cioè

¹⁷¹ VAN DIJK, *op. cit.*, p. 113, in cui si dice anche: "It is not at all exceptional that the Final Act itself and, above all, its implementation, should have a law-creating effect; it shares this potential with all unilateral declarations and bilateral and multilateral arrangements relating to international relations, and the state practice based thereon."

¹⁷² VAN DIJK, *op. loc. ult. cit.*

(sempre secondo van Dijk) una interpretazione sistematica, conforme ai fini e principi delle Nazioni Unite e al diritto internazionale generale, e sulla base del principio della "buona fede".¹⁷³

Tornando alle considerazioni (il riferimento è a SCHACHTER, *op. cit.*, p. 303 s.) relative al tipo di effetti che derivano da quegli impegni dell'Atto Finale che, ovviamente, non siano coincidenti con norme di diritto internazionale, si è visto come Schachter abbia identificato due ambiti, da lui definiti uno "external" e l'altro "internal", in cui appunto tali effetti si esplicano.¹⁷⁴ Per quanto riguarda l'ambito denominato da Schachter "external", e quindi sempre nella sfera del diritto internazionale, si ritiene opportuno riportare le seguenti considerazioni di Condorelli:

[...] Un impegno Cscce che non duplichi un obbligo di diritto internazionale, pur non essendo [...] giuridicamente esigibile, avrà quanto meno l'effetto di sottrarre la materia contemplata al dominio riservato degli Stati cui si rivolge, rendendola di "*international concern*". Avendo assunto - sul piano delle relazioni internazionali - un impegno, pur di carattere meramente politico, uno Stato non potrebbe poi invocare il principio di non ingerenza negli affari interni al fine di respingere la protesta presentata da un altro Stato onde far valere la violazione di quell'impegno.

Ma vi è di più: inevitabilmente gli impegni Cscce legalizzano i comportamenti che essi richiedono. In altre parole, il comportamento di uno Stato conforme a quegli impegni non potrà essere considerato da un altro Stato partecipante come internazionalmente illecito in quanto vietato da una norma internazionale in vigore tra i due. In effetti, si può dire quanto meno che il secondo Stato, associandosi al *consensus* necessario per l'adozione delle decisioni nell'ambito Cscce, ha acconsentito a che il primo non si conformi alla norma internazionale in vigore, nella misura necessaria a rispettare l'impegno Cscce. Soccorre a giustificare questa conclusione la teoria delle cause escludenti l'illiceità del comportamento di uno Stato non conforme ad un suo

¹⁷³ VAN DIJK, *op. cit.*, p. 113 s., in cui si mette anche in risalto, riguardo all'interdipendenza dei principi, il valore del riconoscimento della stessa importanza (van Dijk usa il termine "equation") dei principi VI ("Non intervento negli affari interni") e VII ("Rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo"); nella nota 88, a p. 114, van Dijk fa notare come "[...] Schachter [...] refers to the estoppel effect of such an equation [il riferimento è a SCHACHTER, *op. cit.*, p. 301]."

¹⁷⁴ Si veda il Paragrafo 2.1.3.1.

obbligo internazionale: la prima di queste cause, secondo un consolidato principio giuridico che appare trascritto nell'art. 29 della prima parte del progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati elaborato dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite, è il consenso del titolare del diritto in questione. Nella stessa logica, e come corollario del precedente rilievo, va ammesso che uno Stato non potrebbe esigere il rispetto da parte di un altro Stato di una norma in vigore che contraddicesse in maniera inconciliabile gli impegni Csce posteriormente assunti.

Ciò equivale ad affermare, in ultima analisi, che nelle relazioni tra gli Stati partecipanti alla Csce le norme internazionali in conflitto con gli impegni Csce sono abrogate o subiscono una deroga: in altre parole, gli impegni Csce non hanno la forza di creare nuovi obblighi giuridici, ma sembrano capaci quanto meno di rimuovere *inter partes* gli obblighi precedenti contrari [...].¹⁷⁵

Per quanto riguarda l'ambito denominato da Schachter "internal", Condorelli evidenzia gli effetti che sul diritto interno dei vari Stati partecipanti hanno impegni quali quelli contenuti nell'Atto Finale non coincidenti con norme di diritto internazionale (o, meglio, il ruolo svolto dal diritto interno nei confronti di tali impegni), sottolineando dapprima che

[...] è appena il caso di ricordare che gli organi di relazione internazionale di ogni Stato traggono dal diritto interno di questo la competenza a partecipare al processo Csce ed il potere di far assumere allo Stato gli impegni che ne scaturiscono; sempre dal diritto interno dipende, in particolare, la possibilità per ogni Stato di impegnarsi (non giuridicamente) a sopportare *pro parte* gli oneri finanziari ed in personale della Csce: oneri che vanno poi assolti mediante atti e comportamenti (allocazione e versamento di somme di denaro, destinazione di personale, ecc.) disciplinati dal diritto interno [...] [.]

e passando poi a mettere in risalto come appunto gli impegni del tipo di quelli contenuti nell'Atto Finale che non coincidano con norme di diritto internazionale

¹⁷⁵ CONDORELLI, *op. cit.*, in BARBERINI e RONZITTI (a cura di), *op. cit.*, p. 51 s.; su come impegni quali quelli contenuti nell'Atto Finale che non coincidano con norme di diritto internazionale possano avere effetti giuridici in chiave di *estoppel*, si veda anche SCHACHTER, *op. cit.*, p. 301.

[...] non possono certo aspirare alla qualità di norme *self-executing*, [...] anzi la loro applicazione interna ad opera del giudice e dell'interprete è impossibile da concepire, visto che hanno carattere giuridicamente non obbligatorio. Ciò non esclude affatto, tuttavia, che la violazione di simili impegni da parte di uno Stato possa avere conseguenze importanti al livello interno, impegnando ad esempio la responsabilità del relativo governo di fronte al proprio parlamento o all'opinione pubblica. È noto, anzi, che proprio i dibattiti politico-costituzionali, scatenati a livello nazionale dall'Atto [F]inale di Helsinki, hanno dato a quest'ultimo una notorietà ed una rilevanza anche giuridica ben superiore a quelle di tantissimi autentici trattati internazionali.¹⁷⁶

Dal momento che si è menzionata, quale effetto di tipo giuridico delle disposizioni dell'Atto Finale (ovviamente quelle che non coincidono con norme di diritto internazionale), l'impossibilità, al fine di respingere le reazioni degli altri Stati partecipanti a eventuali violazioni degli impegni assunti in ambito CSCE, di invocare la non ingerenza negli affari interni (cioè il dominio riservato) e/o una norma in vigore di diritto internazionale che contraddica un posteriore impegno CSCE, e dal momento che sul piano del diritto interno (nell'ambito politico-costituzionale) si è visto come in caso di violazione di impegni CSCE possa essere impegnata la responsabilità dell'esecutivo nei confronti del legislativo (per non menzionare l'opinione pubblica), sembra opportuno sottolineare che la violazione di un impegno CSCE in quanto tale non può innescare il ricorso ai meccanismi previsti dall'istituto della responsabilità internazionale degli Stati per fatto illecito; conformemente alla terminologia adottata da Conforti, non si può cioè ricorrere alla "contromisura" o "rappresaglia", essendo però pienamente possibile il ricorso alla "ritorsione".¹⁷⁷

¹⁷⁶ CONDORELLI, *op. cit.*, in BARBERINI e RONZITTI (a cura di), *op. cit.*, p. 58, in cui si aggiunge (p. 58 s.) anche: "Si potrebbe dire, insomma, che a loro modo gli ordinamenti interni hanno offerto ed offrono alla Csce supporto e forza giuridica in misura, anzi, che rischia di apparire per certi versi più significativa di quelli derivanti dal diritto internazionale."

¹⁷⁷ CONDORELLI, *op. cit.*, in BARBERINI e RONZITTI (a cura di), *op. cit.*, p. 59 s.; in CONFORTI, *Diritto ... cit.*, a p. 358 s., si dice che "[...] la rappresaglia, o, come con termine più appropriato oggi si dice, la contromisura [,] [...] consiste in un comportamento dello Stato leso, che in sé sarebbe illecito, ma che diviene lecito in quanto costituisce reazione ad un illecito altrui. [...]"; e, a p. 362, si afferma che "[...] la *ritorsione* [...] si distingue dalla rappresaglia in quanto non consiste in una violazione di norme internazionali ma in un comportamento soltanto inamichevole, come l'attenuazione o la rottura dei

2.1.3.3. La scelta degli Stati partecipanti di non adottare un trattato internazionale.

Anche alla luce dei numerosi riferimenti a norme di diritto internazionale, generale e pattizio, che (come visto nel Paragrafo 2.1.3.2.) compaiono nell'Atto Finale, e specialmente nella Dichiarazione sui principi, si ritiene importante illustrare cosa sostanzialmente spinse gli Stati partecipanti a non adottare un trattato internazionale.¹⁷⁸

Al riguardo, è da tenere presente che i Paesi del blocco orientale, nelle loro originali intenzioni, avevano auspicato la conclusione di un vero e proprio trattato internazionale che 'cristallizzasse' lo status quo politico-territoriale in Europa, dal momento che, come già detto, l'obbiettivo principale dell'Unione Sovietica nell'ambito CSCE era ottenere un formale riconoscimento delle frontiere scaturite dal secondo conflitto mondiale; ancora nella III fase della Conferenza, tali Paesi dichiararono di concepire l'Atto Finale quale "Magna Carta dei rapporti intereuropei" (nelle parole del Primo Segretario del Comitato Centrale del Partito Operaio Unificato Polacco Gierek), e definirono la Dichiarazione sui principi (ritenendola la parte più importante dell'Atto Finale) una "*codificazione* dei principi che *regolano* i rapporti e la collaborazione tra gli Stati [corsivi aggiunti]" (nelle parole del Primo Segretario del Comitato Centrale del Partito Operaio Socialista Ungherese, Membro del Presidium della Repubblica Popolare

rapporti diplomatici (non vi è alcun obbligo internazionale di intrattenere tali rapporti), oppure l'attenuazione o la rottura della collaborazione economica e commerciale (quando ovviamente non vi siano trattati che l'impongano). [...]". In CONDORELLI, *op. cit.*, in BARBERINI e RONZITTI (a cura di), *op. cit.*, p. 60, si definiscono le "ritorsioni" come "[...] misure [...] [che] colpisc[o]no in modo anche importante gli interessi dello Stato che ha violato gli impegni Csce, ma che non ledono i suoi diritti previsti dalle vigenti norme di diritto internazionale. [...]". Si veda su questo aspetto, nel Paragrafo 2.1.3.1., la parte in cui si riporta quanto detto in SCHACHTER, *op. cit.*, p. 300.

¹⁷⁸ Su questo aspetto si è fatto riferimento principalmente all'analisi contenuta in VAN DIJK, *op. cit.*, pp. 115-118.

Ungherese Kadar).¹⁷⁹ Si è visto come da parte occidentale, invece, si auspicasse la strutturazione di un sistema volto a incrementare tra gli Stati partecipanti sicurezza e cooperazione, nel quale a principi come, per esempio, quelli del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dell'autodeterminazione dei popoli, del mutamento pacifico delle frontiere fosse riconosciuta la stessa importanza di principi sostanzialmente 'statici' come quelli sull'inviolabilità delle frontiere e sull'integrità territoriale degli Stati.¹⁸⁰ E proprio la notevole complessità di attuazione di un sistema di sicurezza e cooperazione con le caratteristiche appena menzionate, può essere ritenuta la ragione per cui gli Stati partecipanti hanno scelto di adottare non un trattato internazionale, ma un'intesa politica.

Come la complessità di attuazione del sistema CSCE potesse essere efficacemente gestita solo attraverso uno strumento flessibile e dinamico, è infatti evidenziato da van Dijk, che concentra la sua attenzione sui tre aspetti di cui qui di seguito.¹⁸¹

1) In campi come quelli oggetto della CSCE (sicurezza e cooperazione), caratterizzati da notevoli divergenze sia sul piano degli interessi che su quello delle concezioni, ma nei quali sia ravvisabile un interesse comune a cooperare, l'intesa politica costituisce il mezzo più efficace per adottare i principi di base della cooperazione e le sue modalità di regolamento successivo, mancando l'accordo sufficiente per impegnarsi con un trattato internazionale.¹⁸²

¹⁷⁹ VAN DIJK, *op. cit.*, p. 106; per le dichiarazioni di Gierak e Kadar, si veda FERRARIS, *op. cit.*, p. 588 s.; sembra importante sottolineare i termini "codificazione" e "regolano", contenuti nella dichiarazione di Kadar, per la significativa differenza rispetto alle formule lessicali contenute nell'Atto Finale.

¹⁸⁰ Su come le potenzialità dinamiche insite nei contenuti dell'Atto Finale, permettendo di evitare che la CSCE assumesse una esclusiva funzione di 'consacrazione' dello status quo in Europa, infine affievolirono la propensione del blocco orientale a adottare un trattato internazionale, si veda VAN DIJK, *op. cit.*, p. 117.

¹⁸¹ VAN DIJK, *op. cit.*, pp. 115-117; la suddivisione in tre punti delle considerazioni di van Dijk è stata qui adottata ai soli fini esplicativi.

¹⁸² VAN DIJK, *op. cit.*, p. 115.

2) Oltre alle difficoltà insite nel raggiungimento dell'accordo sufficiente a concludere un trattato internazionale, van Dijk mette in risalto come, in campi quali quelli di cui al precedente punto, un trattato internazionale possa essere sinonimo di rigidità con conseguente difficoltà di adattamento al cambiamento di circostanze e concezioni, difetto, questo, che non può essere controbilanciato dal pregio del superiore livello di certezza dovuto alla forza giuridicamente vincolante di un trattato internazionale (le cui disposizioni, tra l'altro, se risultanti da un accordo superficiale, potrebbero anche essere generiche e indefinite).¹⁸³

3) Per quanto riguarda più specificamente l'Atto Finale, van Dijk fa notare come la CSCE inaugurasse, tra Stati appartenenti a quelli che allora erano i blocchi contrapposti, una forma interamente nuova di cooperazione, caratterizzata da una ampiezza e una diversificazione (si pensi ai "cesti") fino a quel momento sconosciute.¹⁸⁴ La complessità di un tale tipo di cooperazione rende comprensibile, sempre secondo van Dijk, come non esistessero le condizioni per la conclusione di un trattato internazionale persino per quanto riguarda la sola Dichiarazione sui principi, nonostante i numerosi riferimenti a norme di diritto internazionale (generale e pattizio) in essa contenuti: infatti il lungo e laborioso negoziato sulla definizione dei vari principi, sfociato nella formulazione di delicati equilibri (si pensi all'interdipendenza di principi quali l'inviolabilità delle frontiere, il non ricorso alla minaccia o all'uso della forza, l'eguaglianza sovrana e rispetto dei diritti inerenti alla sovranità, o quali il non intervento negli affari interni, il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, l'eguaglianza dei diritti e autodeterminazione dei popoli), non riuscì comunque a superare le divergenze sull'interpretazione e applicazione concreta dei principi stessi.¹⁸⁵

In conclusione, la decisione di adottare un'intesa politica è riconducibile alla convinzione degli Stati partecipanti che non si fosse in presenza delle condizioni necessarie (basta pensare alla realtà storica del periodo) per la conclusione di un trattato

¹⁸³ VAN DIJK, *op. cit.*, p. 115 s.

¹⁸⁴ VAN DIJK, *op. cit.*, p. 116.

¹⁸⁵ VAN DIJK, *op. cit.*, p. 117.

internazionale dotato di una reale efficacia sul piano dei contenuti della cooperazione auspicata, e che quindi fosse meglio dotarsi di uno strumento che se indubbiamente mancava di una forza vincolante di tipo giuridico, era caratterizzato da maggiore flessibilità e dinamicità.¹⁸⁶

2.1.3.4. Considerazioni sulla soluzione adottata dagli Stati partecipanti.

Sull'adeguatezza della scelta operata dagli Stati partecipanti di strutturare il sistema CSCE su un'intesa politica, sembra opportuno riportare le considerazioni di van Dijk al riguardo.¹⁸⁷

Innanzitutto la natura politica dell'Atto Finale ha permesso di raggiungere il massimo accordo possibile, tra gli Stati dei differenti blocchi, relativamente ai fini e principi della cooperazione.¹⁸⁸

Inoltre la durata del negoziato per la redazione, la regola del *consensus*, i numerosi riferimenti al diritto internazionale (generale e pattizio), l'altissimo livello politico con cui si è proceduto all'adozione, la notevole pubblicità, e le disposizioni per

¹⁸⁶ VAN DIJK, *op. cit.*, p. 117 s.; in CONDORELLI, *op. cit.*, in BARBERINI e RONZITTI (a cura di), *op. cit.*, p. 59, si dice: “[...] contributi numerosi hanno spiegato ampiamente perché, in svariate materie politicamente sensibili, nuove e controverse, ma particolarmente quando si tratta di elaborare una vera e propria progettazione sociale, gli Stati rifiutano di assumersi impegni rigidi e troppo precisi. In questi casi, non si riesce a negoziare significativi strumenti internazionali, se non a condizione di accettare che ad essi sia impressa una grande flessibilità, e a condizione di lasciare a disposizione degli Stati ampie “uscite di sicurezza”. Per quanto concerne la Csce, va ricordato per l'appunto che gli Stati partecipanti hanno espresso, nel modo più netto che ci sia, la loro ferma intenzione di non andare [...] al di là della sottoscrizione di impegni a carattere puramente politico. In altre parole, hanno scelto di investire nella Csce esclusivamente la loro responsabilità politica, poiché è sembrato loro inopportuno o prematuro assumere impegni giuridicamente esigibili, la cui violazione avrebbe scatenato il funzionamento dei meccanismi relativi alla responsabilità internazionale degli Stati per fatto illecito. [...]”.

¹⁸⁷ Si veda VAN DIJK, *op. cit.*, pp. 118-120.

¹⁸⁸ VAN DIJK, *op. cit.*, p. 118.

il controllo dell'attuazione conferiscono all'Atto Finale un grado di effettività che in pratica non è poi così inferiore a quello di un trattato internazionale; tutto ciò, fermo restando il vantaggio di una notevole flessibilità.¹⁸⁹

Grazie alle caratteristiche appena illustrate, van Dijk vede nell'Atto Finale la base di un programma inerente alle politiche degli Stati partecipanti sulla sicurezza e cooperazione in Europa, programma il cui valore dipende dalla sua effettiva realizzazione.¹⁹⁰ E ribadendo che il grado di effettività di un'intesa politica non è necessariamente minore di quello di un trattato internazionale, van Dijk sostiene che la reale attuazione delle disposizioni dell'Atto Finale non può essere pregiudicata dalla assenza di una strutturazione giuridica, poiché dipende essenzialmente dalla volontà politica di realizzare il programma di cooperazione.¹⁹¹

Essendo dell'opinione che una netta distinzione tra forza vincolante di tipo giuridico da un lato e politico dall'altro non sia configurabile in maniera assoluta o quanto meno non sia utile nell'eventualità che sia possibile configurarla, e sottolineando come il sistema CSCE costituisca una forma di cooperazione completamente nuova tra Paesi con differenti sistemi politico-sociali, van Dijk ritiene che appunto un tale tipo di cooperazione richiedesse un 'impianto' giuridico flessibile, in cui trovassero un loro spazio norme *in fieri*, da 'cristallizzare' poi in un trattato internazionale, se raggiunto in proposito il consenso verificabile proprio attraverso il processo di attuazione delle disposizioni CSCE, processo basato su un impegno di tipo politico.¹⁹²

¹⁸⁹ VAN DIJK, *op. loc. ult. cit.*

¹⁹⁰ VAN DIJK, *op. cit.*, p. 119, in cui si vede nel principio della esecuzione in buona fede del programma ravvisabile nell'Atto Finale (principio che van Dijk, nella stessa pagina, alla nota 114, specifica sia stato richiamato nella "[...] declaration of the Italian Prime Minister, Moro [...]") un vincolo più che efficace per quanto riguarda l'impegno degli Stati partecipanti a attuare appunto tale programma di cooperazione, visto che "[...] [g]ood faith counts as a fundamental norm for not legally binding agreements [...]". Si vedano, però, nel Paragrafo 2.1.3.1., per le considerazioni di Bothe sul principio della buona fede.

¹⁹¹ VAN DIJK, *op. loc. ult. cit.*

¹⁹² VAN DIJK, *op. cit.*, p. 120. Per una concezione di norma che, ferma restando la costante natura di vincolo sociale, può assumere vari 'gradi' in una scala i cui estremi possono essere ravvisabili in impegno politico al livello più basso (in una situazione ancora 'fluida', caratteristica di norme *in fieri*) e in impegno giuridico al livello più alto (quando una norma può essere 'cristallizzata'), si veda, oltre a VAN

Alla luce di quanto fin qui detto, si ritiene quindi che la scelta di strutturare il sistema CSCE su un'intesa politica sia stata del tutto adeguata.

2.2. La Carta di Parigi per una Nuova Europa.

2.2.1. Il vertice straordinario di Parigi.

Nel presente Paragrafo verranno esaminate quelle che si ritiene siano state le principali problematiche che hanno accompagnato l'evoluzione del sistema CSCE fino alla convocazione del vertice straordinario di Parigi, il quale, come sottolineato da Ronzitti, “[...] segna lo spartiacque tra la Csce come “processo” e la Csce come “istituzione” [...]”.¹⁹³ Si concentrerà quindi l'attenzione sui seguenti aspetti: la *querelle* riguardo alla compatibilità di attuazione delle disposizioni dell'Atto Finale sui diritti umani e le libertà fondamentali, da un lato, con quelle relative alla non ingerenza negli affari interni ed alla sovranità degli Stati, dall'altro; il ruolo significativo del processo CSCE nel minare la legittimità e conseguentemente la sopravvivenza stessa dei regimi comunisti del blocco orientale attraverso una pressione di tipo sia internazionale che interno agli stessi Paesi dell'Est; l'importante riconoscimento della rilevanza sul piano internazionale del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali derivante dall'adozione, nel Documento Conclusivo della riunione sui “seguiti” di Vienna, delle disposizioni denominate “Dimensione Umana della CSCE”; ragioni e obiettivi della decisione di convocare il vertice straordinario di Parigi.

DIJK, *op. cit.*, pp. 97-124. (in cui a p. 120, nella nota 118, si riporta un passo di “[...] Schachter, “Towards a Theory of International Obligation”, 7 *Virginia Journal of International Law* (1967) pp. 300-22, especially pp. 307-8 [...]”, dicendo che “[...] [o]n p. 322 Schachter states that “we should recognize that legal obligations - whether national or international - also may involve ‘degrees’ and that it will depend on attitudes, expectations and compliance”.”), e a SCHACHTER, *op. cit.*, pp. 296-304, FAWCETT, *op. cit.*, pp. 5-9. Per una concezione secondo cui la natura di un impegno di tipo politico è sostanzialmente diversa da quella di un impegno di tipo giuridico, si veda, invece, BOTHE, *op. cit.*, pp. 65-95.

¹⁹³ RONZITTI, *Profili ..., cit.*, in BARBERINI e RONZITTI (a cura di), *op. cit.*, p. 9.

2.2.1.1. Diritti umani e non intervento negli affari interni: la *querelle* tra gli Stati partecipanti.

Si è già visto come nel corso dei negoziati CSCE (nelle Consultazioni di Helsinki prima, nella II fase della Conferenza a Ginevra poi) l'Unione Sovietica mirasse ad ottenere una rilevanza particolare per il principio sull'inviolabilità delle frontiere (cercando anche di evitarne un collegamento con il principio sul non ricorso alla minaccia o all'uso della forza e alla possibilità di mutamento pacifico delle frontiere, possibilità la cui previsione sarebbe poi figurata nel I principio), e a limitare invece la portata dei principi relativi ai diritti umani e all'autodeterminazione dei popoli.¹⁹⁴ Si è visto inoltre come l'Unione Sovietica avesse cercato, nelle Consultazioni di Helsinki, di ottenere un'esplicita menzione dei criteri della non ingerenza, del rispetto della sovranità, della subordinazione dei contatti umani a quelli culturali nel 'mandato' relativo al terzo "cesto", e come, nella II fase della Conferenza, auspicasse una formulazione del VI principio, relativo al non intervento negli affari interni, atta a garantire il completo controllo statale sulla circolazione di persone, idee, informazioni, nonché ad assicurare l'appartenenza delle materie rientranti appunto nel settore umanitario al cosiddetto "dominio riservato", per sottrarle da ingerenze esterne.¹⁹⁵

È stato anche illustrato come, in seguito alla tenacia delle delegazioni occidentali e alle proposte mediatrici dei Paesi neutrali e non allineati, nell'Atto Finale compaiano delle formulazioni volte sia al riconoscimento dell'interdipendenza dei principi della Dichiarazione, sia a collegare nella maniera più esplicita possibile (attraverso l'"intelaiatura" del cosiddetto "compromesso finlandese") le disposizioni del terzo "cesto" ai principi della Dichiarazione con l'importante specificazione di cui al

¹⁹⁴ Si veda, in particolare, il Paragrafo 2.1.2.2.

¹⁹⁵ Si rimanda al Paragrafo 2.1.2.3.

combinato disposto dei parr. 1 e 36 del primo “cesto”, relativi rispettivamente ai principi I e X della Dichiarazione stessa.¹⁹⁶

Infine si è messo in evidenza come già nella III fase della Conferenza le opposte concezioni dei blocchi occidentale e orientale in merito alle finalità fondamentali della CSCE risultassero comunque confermate nelle varie dichiarazioni degli Stati partecipanti.¹⁹⁷

Premesso quanto sopra, sembra opportuno sottolineare come i maggiori contrasti che hanno caratterizzato il processo CSCE nel periodo del bipolarismo siano legati alla particolare natura dei “seguiti” conseguente all’adozione dell’opzione presentata dalla Danimarca. A conferma di ciò, due considerazioni. È, innanzitutto, significativo notare come il concetto di “periodo intermedio” finalizzato ad assicurare la possibilità di procedere ad una verifica effettiva della reale attuazione delle disposizioni adottate, il successo, cioè, dei Paesi occidentali nell’essere riusciti a strutturare il processo CSCE “[...] in modo da condizionarne la continuità alla volontà politica degli Stati partecipanti di attuare concretamente gli impegni adottati [...]”, abbia determinato, al momento del concreto lavoro redazionale nella II fase della Conferenza, un radicale mutamento di posizione da parte dell’Unione Sovietica: abbandono dell’ipotesi di “permanenza” (in precedenza così tenacemente sostenuto) e persino di “periodicità”, per limitarsi ad auspicare solamente la possibilità (indeterminata nel tempo) di convocazione di una futura Conferenza.¹⁹⁸ In secondo luogo, è evidente come le maggiori difficoltà in “seguiti” quali quelli di Belgrado e Madrid sorgessero proprio in merito alla verifica dell’attuazione delle disposizioni adottate.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Si vedano i Paragrafi 2.1.2.2. e 2.1.2.3.

¹⁹⁷ Si veda FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, pp. 585-591.

¹⁹⁸ Per il cambiamento di posizione dell’Unione Sovietica si veda BALANGERO, *La problematica della Conferenza di Belgrado*, in *Relazioni Internazionali*, 1977, n. 10, p. 226, in cui si mette in rilievo come “[...] l’URSS, nelle settimane finali del negoziato a Ginevra nel 1975, avrebbe preferito non sentir più parlare di “seguiti” della CSCE o di altre CSCE [...]”.

¹⁹⁹ Al riguardo, sono particolarmente significative le osservazioni di Bloed sulle riunioni preparatorie di questi due “seguiti”. In quanto alla riunione preparatoria di Belgrado, svoltasi dal 15 giugno al 5 agosto 1977 (se ne vedano i contenuti in *Relazioni Internazionali*, 1977, n. 42, p. 998 s., dove vengono riportate

Soprattutto, la possibilità per gli Stati partecipanti di invocare, durante i “seguiti”, quella particolare parte dell’Atto Finale costituita dai principi VII e VIII della Dichiarazione (relativi a diritti umani e autodeterminazione dei popoli) e dalle disposizioni del terzo “cesto”, al fine di metterne in risalto la mancata attuazione da parte di altri Stati partecipanti e sollecitarne nello stesso tempo il rispetto, ha costituito la principale fonte di contrasto tra Paesi occidentali e Paesi dell’Est, facendo a volte temere anche il fallimento del processo CSCE.²⁰⁰ E il fulcro di questa contrapposizione

le decisioni adottate), “[...] [t]he main problem at this preparatory meeting [...] concerned the review by the CSCE States of the implementation of their CSCE commitments. This problem was further complicated by the fact that decisions on this point would undoubtedly form a model for future follow-up meetings. In general, the Western countries acted in favour of extensive possibilities to review the (non-)implementation of the Final Act. In contrast, the Warsaw Pact States wanted to focus on the future by entering into new agreements and to limit the discussions on the past as much as possible. [...] [A]fter eight weeks of often heated debates, [...] [i]t was agreed that the Belgrade follow-up meeting would review the implementation of the Final Act in its first phase, consider new proposals for further development of the Helsinki process in its second phase, and draft a concluding document in its third phase. However, the *Yellow Book* [per il colore della copertina del documento contenente appunto le decisioni adottate dalla riunione preparatoria] did not determine a strict separation between the phases which was blocked by the West in order to have the opportunity for a full review of implementation of CSCE commitments at all stages of the follow-up meeting”. Per quanto concerne la riunione preparatoria di Madrid, “[...] [p]reparations for the follow-up meeting, which started on 9 September 1980 in Madrid appeared to be extremely difficult. The East European States aimed in particular at organizational arrangements which would allow only a limited period for the review of the implementation of the CSCE commitments by the participating States. In contrast, the Western countries did not want to accept any limitation in this respect. This was the main obstacle during the preparatory meeting which failed to achieve any definitive agreement within the allotted time. [...] Finally, late on 11 November the Madrid Follow-up Meeting was officially opened and a few days later agreement was reached on the agenda. Although the latter provided for a six-week period for review at the beginning of the meeting, the Western States unilaterally reserved the right to raise any question of implementation at any other time which they should deem proper. [...]”. Si è fatto riferimento a BLOED (ed.), *The Conference on ..., cit.*, pp. 50 s., 52.

²⁰⁰ Sui timori di un fallimento del processo CSCE, si veda, ad esempio, come in SOGLIAN, *Distensione militare in Europa?*, in *Relazioni Internazionali*, 1977, n. 45, p. 1055, si faccia notare, per quanto concerne Belgrado, che la “[...] conferenza [...] minaccia di arenarsi sulle [...] schermaglie intorno al

è da identificarsi nella *querelle* riguardo alla compatibilità della protezione internazionale dei diritti umani con i principi del non intervento e della sovranità degli Stati, questione di cui qui di seguito sembra opportuno delineare i termini.²⁰¹

L'atteggiamento dei Paesi del Patto di Varsavia si imperniava sulla considerazione dei diritti umani come materia rientrante nella "competenza interna" ("dominio riservato") di ogni Stato, considerazione dalla quale discendeva che, poiché il diritto internazionale vieta l'intervento da parte di Stati o organi internazionali in materie appartenenti appunto alla "competenza interna", ogni atto compiuto da Stati o

contenuto del "terzo canestro" di Helsinki [...]. Sempre relativamente a tali timori, ma con riguardo alla riunione di Madrid, particolarmente indicativi sono il titolo e le osservazioni di un articolo di Ricciu del febbraio 1982: ci si riferisce a RICCIU, *CSCE: dialogo tra sordi*, in *Relazioni Internazionali*, 1982, n. 8, p. 109, in cui si constata che "[...] finora le trentacinque delegazioni si sono soltanto scambiate dure polemiche [...]. [...] [O]ggi come oggi, lo sbocco meno negativo fra quelli possibili appare un rinvio alla stagione autunnale. [...] Al centro degli scontri che si sono sviluppati è stato il dramma della repressione in Polonia. Americani e *partners* occidentali si sono concentrati su questo tema e hanno aperto un fuoco di fila contro il regime di Jaruzelski e l'URSS [il 13 dicembre 1981 era stata proclamata la legge marziale]. Naturalmente non è mancata la replica: i delegati di Mosca e di Varsavia hanno insistito sulla tesi della non-ingerenza negli "affari interni", contrapponendo l'opportunità di parlare d'altro. *Dialogo tra sordi*. Gli Stati Uniti ed i loro alleati della NATO non si sono lasciati intimidire e hanno continuato l'offensiva. Così i giorni sono trascorsi ed il ristagno è risultato totale [corsivi aggiunti]. [...]". Si ritiene opportuno precisare che per Ricciu si fosse comunque in presenza di "[...] ristagno, non rottura. [...]"; ciò perché "[...] [d]ietro una tanto serrata schermaglia si è potuto scorgere tuttavia qualcosa di più complesso. In primo luogo la volontà dei paesi europei di non permettere l'affondamento della Conferenza: volontà nel caso specifico condivisa dal Cremlino, perché rientrante strumentalmente nei suoi piani strategici. In secondo luogo è stato possibile individuare la conferma di una contestazione, graduale e per accenni, dell'egemonia bipolare delle superpotenze. [...]".

²⁰¹ Un'accurata analisi dei termini giuridici di tale *querelle* è contenuta in ARANGIO RUIZ, *Droits de l'homme et non intervention: Helsinki, Belgrade, Madrid*, in *La Comunità Internazionale*, 1980, n. 3, pp. 453-507, principale riferimento delle prossime considerazioni; scopo dell'articolo è, appunto, "[...] mettre au clair les termes juridiques de la question à la lumière de l'Acte Final de la CSCE et des règles du droit international. [...] [N]ous estimons indispensable d'essayer de mettre au clair les termes juridiques d'une question au sujet de laquelle les parties en cause se réfèrent tout le temps, à tort ou à raison, à des règles ou à des principes du droit des gens". Si veda anche SPERDUTI, *Affari interni e diritti umani*, in *Relazioni Internazionali*, 1977, n. 16, p. 356.

organi internazionali finalizzato a contestare violazioni accertate o presunte di diritti dell'uomo avrebbe costituito una violazione del diritto internazionale; ne conseguiva che le disposizioni umanitarie dell'Atto Finale (principi VII e VIII della Dichiarazione, concernenti rispettivamente i diritti umani e l'autodeterminazione dei popoli, e terzo "cesto") avrebbero dovuto essere subordinate ai principi VI (sul non intervento negli affari interni) e I (sull'uguaglianza sovrana) della Dichiarazione, quanto meno sul piano procedurale.²⁰² Proprio sul piano procedurale, sarebbe stata quindi automatica la restrizione del 'mandato' dei "seguiti": in tema di diritti umani, essendo ritenuta

²⁰² "[...] Ces Etats ont l'air de condamner comme incompatible avec le principe de la non intervention seulement les actes d'un autre Etat visant à obtenir l'exécution, de leur part, des engagements humanitaires inscrits dans l'Acte de Helsinki. Ces mêmes Etats ne semblent pas contester, à première vue, la validité, face au principe de la non intervention, des engagements humanitaires en question. [...]"; ARANGIO RUIZ, *Droits de ...*, cit., p. 467 s., in cui si sottolinea poi come l'incompatibilità sul piano sostanziale (oltre che sul piano procedurale di cui si è detto) tra disposizioni umanitarie dell'Atto Finale e principio del non intervento, invocata nelle opinioni più radicali, in ultima analisi venisse comunque sostenuta nella "dottrina" adottata dall'Unione Sovietica sulla questione; secondo tale "dottrina", che negava "[...] l'existence même d'une situation substantielle de droit/obligation entre les Etats CSCE ayant pour objet le respect des droits de l'homme [...], un Etat ne serait investi, par le droit international, d'aucun "droit" à l'égard d'autres Etats en ce qui concerne le traitement par ceux-ci de leurs sujets. Le droit international - coutume et convention - attribue naturellement à tout Etat un droit à l'égard des autres en ce qui concerne le traitement de ses propres nationaux, ce droit s'exerçant par ce moyen que l'on appelle la protection diplomatique, dont l'exercice est justement subordonné à l'existence, entre les individus et l'Etat qui prétend exercer la protection, du lien de la nationalité. Rien de pareil n'existerait en ce qui concerne le traitement de ceux qui ne sont pas rattachés par ce lien à l'Etat "demandeur". Cette doctrine [...] refléterait non seulement le droit international général mais également [...] le droit international contractuel, c'est-à-dire les règles conventionnelles telles que celles de la Charte et des Pactes de 1966. En vertu de ces règles (ainsi qu'en vertu des règles coutumières éventuellement développées sur leur base) les Etats participants à chaque instrument acquerraient un droit au respect des droits de l'homme en ce qui concerne leurs nationaux mais non pas en ce qui concerne les sujets respectifs des autres Etats contractants, chaque Etat restant couvert par une *exceptio* de compétence nationale exclusive en ce qui concerne le traitement de ses propres nationaux. [...]" (p. 468); su come tale "dottrina" sostenesse l'incompatibilità (sui piani sostanziale e procedurale) delle disposizioni umanitarie dell'Atto Finale con la natura stessa del diritto internazionale (oltre quindi che con il principio del non intervento), si veda p. 471 s.

incompatibile con il principio del non intervento qualsiasi forma di verifica multilaterale, si auspicava soltanto un'esposizione, da parte di ciascuno Stato partecipante, delle proprie modalità di attuazione (ad esempio, riferendo sull'inclusione dei diritti umani nell'ordinamento costituzionale), considerando però ogni discussione su tali modalità di attuazione da parte di altri Stati partecipanti un tentativo di trasformare illecitamente i "seguiti" CSCE in tribunali.²⁰³

Un tale atteggiamento non poteva certo essere accettato dai Paesi occidentali per i quali il rispetto delle disposizioni umanitarie dell'Atto Finale, nonché un loro ulteriore sviluppo (anche al fine di evitare una CSCE strumentale agli interessi sovietici) era una questione irrinunciabile. Del resto, come evidenziato da Arangio Ruiz, gli argomenti addotti dal blocco dei Paesi dell'Est risultavano essere effettivamente insostenibili. Innanzitutto, dalla definizione (propria della corrente dottrina del diritto internazionale) di "competenza interna" ("dominio riservato") quale sfera di materie in merito alle quali gli Stati siano esenti da vincoli di diritto internazionale, da un lato, e dalla constatazione su come invece non sia possibile negare l'esistenza di vincoli di diritto internazionale (i soggetti restando gli Stati) aventi per oggetto il rispetto dei diritti umani, dall'altro, conseguiva la non giustificabilità dell'invocazione indiscriminata della "competenza interna" per quanto concerne i diritti umani.²⁰⁴ Più specificamente sul piano procedurale, poi, non si potevano ignorare le disposizioni dell'Atto Finale riguardanti tanto la fase di attuazione quanto la fase di verifica dell'attuazione dello stesso.

²⁰³ Per la posizione dei Paesi dell'Est nella *querelle* in esame, si è fatto riferimento in particolare a ARANGIO RUIZ, *Droits de ..., cit.*, pp. 464-472.

²⁰⁴ Si veda ARANGIO RUIZ, *Droits de ..., cit.*, p. 482 e 472-479; inoltre, sulla conseguente mancanza di fondamento dell'ipotesi di incompatibilità sostanziale tra le disposizioni dell'Atto Finale concernenti questioni umanitarie, da un lato, e principio del non intervento, dall'altro, cioè tra i principi della Dichiarazione VII e VIII (più le disposizioni del terzo "cesto"), da una parte, e VI principio della Dichiarazione (sui termini del quale, si vedano le pp. 479-489 dell'articolo menzionato, e, nel Capitolo I, la nota 112, p. 40), dall'altra, si veda p. 489: "[...] Qu'un Etat participant à la CSCE soit parfaitement en mesure de se conformer en même temps, à l'obligation de ne pas intervenir dans les affaires d'un autre Etat et à l'obligation de respecter les droits et les libertés de ses sujets, en jouissant en même temps et du droit à ce que les autres Etats n'interviennent pas dans ses affaires et du droit à ce que ces autres Etats respectent les droits de l'homme de leurs sujets, est trop évident pour que l'on le constate. [...]".

Relativamente all'attuazione, infatti, il par. 1 del quarto "cesto", da considerare assieme a quanto previsto dal terzo e quarto capoverso del preambolo dello stesso "cesto", configura un chiaro impegno degli Stati partecipanti a *cooperare* nell'attuazione (unilaterale, bilaterale, multilaterale) dell'Atto Finale.²⁰⁵ Appurata l'assenza di incompatibilità sul piano sostanziale tra le disposizioni di quest'ultimo riguardanti da un lato i diritti umani e dall'altro il principio del non intervento, nessuna ragione era adducibile per sottrarre al "regime" della *cooperazione* l'attuazione delle disposizioni umanitarie, tanto più che per gli Stati partecipanti appartenenti all'ONU (tutti i protagonisti della *querelle* in esame lo erano) l'obbligo di *cooperare* per assicurare l'attuazione universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è previsto dall'art. 56 della Carta delle Nazioni Unite ("I membri si impegnano ad agire, collettivamente o singolarmente, in cooperazione con l'Organizzazione per raggiungere i fini indicati all'art. 55"; il terzo dei fini indicati nell'art. 55 è, appunto, "il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti [...]"); per i testi citati, BALLARINO, *op. cit.*, pp. 369,371), articolo inoltre richiamato nei paragrafi 25 (più che esplicitamente) e 27 del primo "cesto", inerenti al VII principio della Dichiarazione dell'Atto Finale ("25. Essi rispettano costantemente tali diritti [dell'uomo] e libertà [fondamentali] nei loro reciproci rapporti e si adoperano congiuntamente e separatamente, nonché in cooperazione con le Nazioni Unite, per promuoverne il rispetto universale ed effettivo."; "27. Nel campo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, gli Stati partecipanti agiscono conformemente ai fini e principi dello Statuto delle Nazioni Unite [...]"); BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ..., cit.*, p. 27).²⁰⁶ Conseguentemente ingiustificabili le proteste dei Paesi dell'Est in seguito alla

²⁰⁵ ARANGIO RUIZ, *Droits de ..., cit.*, p. 490 s.

²⁰⁶ Si veda ARANGIO RUIZ, *Droits de ..., cit.*, p. 491 s.; particolarmente significativa la nota 63 (p.492): "Si l'on considère en outre que l'article 56 de la Charte des Nations Unies s'occupe de la coopération entre les Etats membres et avec l'organisation non seulement dans la promotion du respect des droits de l'homme mais aussi dans plusieurs autres domaines, on doit en conclure que l'obligation des Etats participants à la CSCE de coopérer (dans le cadre des Nations Unies et en dehors) dans la promotion du respect universel des droits de l'homme et des libertés fondamentales (y compris l'autodétermination) apparaît clairement comme ayant appelé les soins des signataires de l'Acte de Helsinki plus que la

riprovazione, da parte di altri Stati partecipanti, della loro condotta in materia di diritti umani, dal momento che l'impegno a *cooperare* nella fase di attuazione dell'Atto Finale implica (addirittura impone) la possibilità di formulare tali critiche.²⁰⁷ Per quanto riguarda la fase di verifica dell'attuazione dell'Atto Finale, premesso che, (nelle parole di Arangio Ruiz) "[...] en vertu d'une règle ou d'une pratique générale [...]" secondo la quale, relativamente all'attuazione di impegni assunti, ogni Stato, da un lato, deve provvedere, per quanto lo riguarda, alla loro esecuzione, e, dall'altro, può sollevare discussioni inerenti al modo in cui gli altri vi si attengono, ciascuno degli Stati partecipanti gode di un "droit de regard" sulla condotta degli altri, finalizzato a chiedere conto di un'eventuale condotta non conforme agli impegni adottati, e visto inoltre che tale "droit de regard-protestation" è ulteriormente ribadito dalle disposizioni dell'Atto Finale (sopra esaminate) inerenti alla fase di attuazione dello stesso, la esplicita previsione nel par. 2 del quarto "cesto" di riunioni multilaterali di verifica dell'attuazione dell'Atto Finale diviene indicativa del consenso espresso dagli Stati partecipanti a che in esse non ci si limiti alla mera esposizione, da parte di ogni Stato,

coopération dans tout autre domaine. Avec ou sans cette précision, il est clair que la coopération dans le domaine des droits de l'homme est, plus que licite, *obligatoire* pour les Etats participant à la CSCE. Mais elle l'était déjà, pour tout Etat membre des Nations Unies, bien avant 1975. Il est à peine nécessaire de rappeler que l'obligation de coopérer dans la promotion du respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales avait été déjà réitérée aux Nations Unies en 1970 dans le cadre de la formulation du principe de l'autodétermination des peuples englobée dans la "Déclaration des Principes de Droit International de Relations Amicales et de la Coopération entre les Etats" [...].

²⁰⁷ "[...] Ce serait bien étrange qu'une obligation *générale* de coopérer dans l'application, obligation expressément énoncée dans la partie *ad hoc* de l'Acte Final précédée par l'énoncé de l'obligation *spécifique* dont à l'article 56 de la Charte (et dont à la Déclaration des Relations Amicales) et *accompagnée* par l'énoncé, dans l'Acte Final lui-même, de l'obligation *spécifique* de coopérer dans la promotion du respect des droits de l'homme, n'ait pas suffi [...] à soustraire cette coopération aux effets négatifs d'un principe de la non intervention qui ne condamne [...] que des actes de *coercition*. L'argument qu'aucun Etat ne peut s'ériger en "juge" d'un autre est employé très mal à propos. La coopération dans l'*application* précède et la phase du *différend* d'interprétation/application et - à plus forte raison - la phase éventuelle d'un *jugement*"; ARANGIO RUIZ, *Droits de ...*, cit., p. 492 s.

delle proprie modalità di attuazione (come auspicato dai Paesi dell'Est).²⁰⁸ È infatti da escludere, sulla base del par. 2 del quarto "cesto" e di quanto detto in merito all'impegno di *cooperare* nella fase di attuazione, che una reale verifica dell'attuazione delle disposizioni umanitarie dell'Atto Finale possa essere considerata a priori incompatibile con il principio del non intervento e, tanto più, che sia suscettibile di trasformare illecitamente i "seguiti" CSCE in tribunali.²⁰⁹

Particolarmente significative, al fine di confermare l'infondatezza degli argomenti addotti dai Paesi del Patto di Varsavia nella *querelle* qui esaminata, le seguenti considerazioni:

[...] La vérité, ainsi que l'on vient de le constater, est que sous l'aspect substantiel il n'y a aucun contraste entre les principes VII-VIII, d'un côté, et les principes VI ou I, de l'autre côté; et sous l'aspect "procédural" il y aurait contraste (entre les actes visant à assurer l'application effective des principes VII-VIII, d'une part, et les principes VI ou I, d'autre part), à partir seulement du moment où les réactions de certains Etats aux prétendues violations des principes VII-VIII risquaient de dépasser la ligne de démarcation entre l'action non coercitive amiable ou l'action coercitive paisible (licites l'une et l'autre) et ces actions coercitives non licites qui, seules, constituent des formes interdites d'intervention. Or, nous venons de constater que, quelle que soit la difficulté de déterminer de façon absolument précise cette ligne de démarcation juridique, celle-ci se trouve bien au delà des actions entreprises ou envisagées jusqu'ici par les Etats CSCE qui ont essayé de se prévaloir, à la réunion de Belgrade ou au dehors, du principe VII. En principe, ces Etats pourraient pousser leur action - si seulement ils en voyaient l'opportunité et l'utilité - bien au delà de ce qu'ils ont fait jusqu'à ce jour sans même pas *effleurer* la ligne de démarcation en question. [...].²¹⁰

Sembra infine opportuno sottolineare che se (come appena visto) l'azione dei Paesi occidentali per il rispetto dei diritti umani non poteva essere considerata come un intervento "illecito", il rifiuto di *cooperare* (nei termini di cui si è detto) nel processo di esecuzione delle disposizioni umanitarie dell'Atto Finale comportava, invece, la

²⁰⁸ ARANGIO RUIZ, *Droit de ...*, cit., pp. 490, 493 s.

²⁰⁹ ARANGIO RUIZ, *Droit de ...*, cit., p. 494 s.

²¹⁰ ARANGIO RUIZ, *Droit de ...*, cit., p. 498. Il riferimento alla sola riunione di Belgrado è ovviamente dovuto al fatto che l'articolo è del 1980.

violazione delle seguenti disposizioni dello stesso: i paragrafi 1 e 2 del quarto “cesto”, concernenti rispettivamente le fasi di attuazione e di verifica dell’attuazione; i paragrafi 35 e 36 del primo “cesto”, concernenti il X principio della Dichiarazione, sull’esecuzione in buona fede degli obblighi di diritto internazionale, impegno dichiarato anche nella Dichiarazione sulle relazioni amichevoli del 1970; il par. 39 del primo “cesto”, inerente alla Dichiarazione sui principi. Da tale rifiuto conseguiva anche la violazione dell’art. 56 (e quindi 55) della Carta delle Nazioni Unite, nonché un non indifferente attentato al valore e all’efficacia della Carta delle Nazioni Unite e dello stesso diritto internazionale.²¹¹

2.2.1.2. Il ruolo della CSCE nella delegittimazione dei regimi comunisti.

Pur con la consapevolezza di godere del vantaggio di un’analisi retrospettiva, e quindi della possibilità di percorrere a ritroso l’evoluzione storica che sfocia negli avvenimenti del 1989 (ossia partendo dal risultato acquisito), si ritiene che il sistema CSCE abbia avuto un ruolo significativo nel minare la legittimità e di conseguenza la stessa sopravvivenza dei regimi comunisti dell’Est, e ciò grazie a quelle che si è sostenuto essere le caratteristiche genetiche fondamentali della CSCE: flessibilità e dinamicità, sul piano dei contenuti e della natura degli impegni adottati, da un lato (si vedano i Paragrafi 2.1. e 2.1.3.), sul piano delle modalità di attuazione e verifica dell’attuazione, cioè sulle modalità di strutturazione della continuità della CSCE, dall’altro.

In particolare, la dinamicità insita nelle disposizioni dell’Atto Finale concernenti l’ambito dei diritti umani (i principi VII e VIII della Dichiarazione e il terzo “cesto”) ha conferito alla CSCE uno spessore tutt’altro che irrilevante nella realtà della

²¹¹ ARANGIO RUIZ, *Droits de ...*, cit., p. 499 s., in cui si menziona anche il persistere, nella politica estera dei Paesi del Patto di Varsavia, dell’applicazione della cosiddetta “dottrina Brezhnev”, in contrasto con i principi del non intervento e dell’autodeterminazione dei popoli come intesi nell’Atto Finale.

contrapposizione bipolare.²¹² Al riguardo, si ritiene opportuno citare le seguenti considerazioni di Heraclides:

[...] [T]he Helsinki process was conceived, on the basis of the Final Act, as an institution aimed at fostering *détente*, dialogue and cooperation in spite of the East-West divide. This clearly implied, if nothing else, accepting once and for all as a given the two worlds, and mutual tolerance if not respect between them. Instead the human dimension altered the C.S.C.E. from being the vehicle *par excellence* of the *status quo* in Europe to becoming the forum for undoing one of the two worlds, the East, which was found wanting and inappropriate for the world on the verge of the year 2000. Thus the first stage of the human dimension from 1975 until 1989 could perhaps be called its subversive phase. [...].²¹³

²¹² Opinione ben diversa, a proposito della CSCE, esprimeva Soglian nel 1977, affermando che “[...] non sono simili conferenze a decidere i destini di questo [...] mondo, nonostante tutta la loro imponenza esteriore e la loro inevitabile risonanza; al massimo, servono per misurare la temperatura politica del pianeta o di sue singole parti oppure [...] come palliativi per stati febbrili dei quali non c’è mai carenza. [...]”; SOGLIAN, *La Conferenza di Belgrado*, in *Relazioni Internazionali*, 1977, n. 26, p. 619. Relativamente a tali tipi di argomentazione, si ritiene che, se lo sfaldamento dei regimi comunisti dell’Est è certo la risultante di un processo complesso, caratterizzato da molteplici fattori, se la CSCE costituisce appunto uno di questi fattori, e se, in altre parole, non si può ignorare l’influenza dei mutamenti nella realtà internazionale sull’evoluzione della CSCE, sarebbe oltremodo riduttivo non riconoscere il contributo specifico della CSCE al cambiamento, identificandola soltanto in una cassa di risonanza del clima originato da equilibri determinati esclusivamente altrove.

²¹³ HERACLIDES, *The Diplomatic Process of Elaborating the C.S.C.E. Human Dimension Commitments: From Ideological Incompatibility to Community of Values*, in DECAUX et SICILIANOS (a cura di), *La C.S.C.E.: dimension humaine et règlement des différends. Actes du colloque des 29 et 30 janvier 1993*, Paris (Montchrestien), 1993, p. 30; a p. 27 si dice anche che “[...] finally it was through its human dimension that the Helsinki process undoubtedly “played a key role”, in *les événements* of 1989. [...]”; Heraclides precisa a p. 28 che l’espressione “human dimension” per il periodo precedente all’adozione ufficiale del termine nel corso della riunione di Vienna del 1986-1989, identifica in particolare il principio VII della Dichiarazione contenuta nel primo “cesto” dell’Atto Finale, e (sempre di quest’ultimo) le disposizioni del terzo “cesto” che concernono il tema dei contatti umani; una sintetica ricostruzione dell’evoluzione dei contenuti e del concetto di “human dimension” nell’ambito CSCE fino alla riunione di Helsinki del 1992 è fatta da Heraclides appunto a p. 28 s. Interessante, in HERACLIDES, *Helsinki-II and its Aftermath. The Making of the CSCE into an International Organization*, London, 1993, p. 7, la menzione di tre “scuole di pensiero” sulla CSCE all’epoca del decimo anniversario

L'influenza della CSCE nel processo di delegittimazione del potere politico dei regimi comunisti dei Paesi dell'Est, mediante l'impegno ad assicurare una effettiva protezione dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo, quello che è stato cioè il ruolo della CSCE nel processo di liberalizzazione di tali Paesi, quindi in ultima analisi il contributo della CSCE allo sfaldamento dei regimi comunisti in Europa orientale, si identifica in una duplice pressione: internazionale, attraverso l'opera delle delegazioni dei Paesi occidentali e di quelli neutrali e non allineati ad essi vicini, nel corso delle riunioni CSCE; interna, attraverso l'attività di gruppi di dissidenti sorti nei Paesi dell'Est dopo l'adozione dell'Atto Finale, volta proprio ad assicurare una effettiva attuazione degli impegni CSCE nel campo dei diritti umani.²¹⁴

2.2.1.2.1. La pressione sul piano internazionale.

Attraverso il riconoscimento del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali come “[...] un fattore essenziale della pace, della giustizia e del benessere necessari ad assicurare lo sviluppo di relazioni amichevoli e della cooperazione fra [...]”

dell'adozione dell'Atto Finale. Una secondo la quale il dialogo tra i blocchi contrapposti nella CSCE, sebbene caratterizzato da tensioni, era comunque preferibile all'assenza di contatti tra Est e Ovest. Un'altra secondo la quale, invece, le relazioni tra i blocchi sarebbero state più facilmente gestibili senza la CSCE, ritenuta addirittura fonte di conflitto. Oltre a queste due “scuole di pensiero”, radicate entrambe in quella che appariva una realistica visione dei limiti imposti da un bipolarismo ritenuto inevitabile, una terza, che sembrava sostenersi più su un ideale che su una valutazione obbiettiva della situazione internazionale quale essa si presentava, per lo meno fino ad allora (cioè a metà anni '80), si basava sul rifiuto della “coesistenza pacifica”, auspicando anzi la caduta dei regimi comunisti, e vedeva nella dinamicità della CSCE (assicurata proprio dalle sue disposizioni in materia di diritti umani)-lo strumento per determinare il crollo del mondo comunista; al riguardo Heraclides conclude dicendo: “[...] [W]ith the benefit of hindsight, we can say that the third school of thought won the day and that it was the CSCE human dimension that was the special contribution of the Helsinki process to the dramatic changes in Eastern Europe and to the passing of the Cold War. [...]”

²¹⁴ Si veda GIGLIO, *I diritti umani nel processo CSCE: dalla contrapposizione ideologica all'accordo sui principi*, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 1993, n. 2, pp. 429, 432.

gli Stati” (par. 24 del primo “cesto” dell’Atto Finale, concernente il VII principio della Dichiarazione, per il testo del quale si veda BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ..., cit.*, p. 27), e strutturando il processo negoziale nell’ambito CSCE in maniera da assicurare una progressione contemporanea delle materie appartenenti ai “cesti” previsti dall’Atto Finale (si pensi al primo e al terzo), le delegazioni occidentali e dei Paesi neutrali e non allineati ad esse vicine hanno esercitato, nei “seguiti” di Belgrado, Madrid, Vienna, una costante pressione di tipo diplomatico sui Paesi del blocco comunista, procedendo a mettere in risalto le violazioni commesse da questi ultimi nel campo dei diritti umani, e sottolineando così la mancata attuazione da parte di tali Paesi degli impegni CSCE presi al riguardo con l’adozione dell’Atto Finale. La rilevanza del ruolo della CSCE nel periodo in esame è così sottolineata da Heraclides:

[...] in the C.S.C.E. criticism of the human rights record of states took place as in no other intergovernmental setting. Through hard-hitting implementation reviews at C.S.C.E. meetings, pressure was put on the communist states making their posture increasingly untenable and eroding their claims to legitimacy. It was there more than in any other intergovernmental forum, that it was eventually established that human rights questions were indeed not exclusively an internal affair, but also a legitimate international concern. [...].²¹⁵

Sembra qui opportuno soffermare l’attenzione sull’importanza che, in ambito CSCE, hanno avuto due aspetti di natura negoziale, nell’assicurare, nonostante le inevitabili difficoltà, la costante pressione diplomatica sui regimi comunisti dell’Est, di cui si è appena detto.²¹⁶

²¹⁵ HERACLIDES, *The Diplomatic ..., cit.*, in DECAUX et SICILIANOS (a cura di), *op. cit.*, p. 30.

²¹⁶ Per la particolare impostazione di questo Paragrafo, non si è proceduto ad una descrizione dei singoli “seguiti” di Belgrado, Madrid, Vienna, anche perché un’esauriente narrazione di-tipo cronologico è contenuta in BLOED (ed.), *The Conference ..., cit.*, pp. 50-59; si veda anche HERACLIDES, *Helsinki-II and ..., cit.*, pp. 9-13, e GIGLIO, *op. cit.*, p. 430 s. Si vedano inoltre, per il periodo immediatamente antecedente la riunione preparatoria di Belgrado (tenutasi dal 15 giugno al 5 agosto del 1977), BALANGERO, *La problematica ..., cit.*, p. 226 s., e VIVALDI, *Una conferenza paneuropea sull’ambiente?*, in *Relazioni Internazionali*, 1977, n. 23, p. 548 s.; per la riunione preparatoria di Belgrado (e quindi per le decisioni prese in merito alle modalità con cui strutturare il “seguito” di Belgrado, che

Innanzitutto, dalle riunioni preparatorie di Belgrado, Madrid e Vienna, era scaturita una particolare strutturazione dei "seguiti", e cioè la loro articolazione in tre fasi: verifica dell'attuazione degli impegni CSCE precedenti, proposizione di nuovi impegni, redazione di un documento conclusivo.²¹⁷ Sulla coesistenza del piano della verifica dell'attuazione con quello dell'adozione di ulteriori impegni, Heraclides si è così espresso:

[...] From 1977 until 1990 the ability of the CSCE to be at the forefront among intergovernmental institutions on human rights and human contacts was due to two over-riding traits of this otherwise conventional diplomatic forum as it evolved. One was further normative standard-setting along liberal ("Western") lines and the other was the devastating implementation review which staggered the communist states of Europe. Once these two attributes by definition

costituiranno un punto di riferimento anche per i "seguiti" successivi), SOGLIAN, *op. loc. ult. cit.*, e SOGLIAN, *Disco verde a Belgrado*, in *Relazioni Internazionali*, 1977, n. 34-35, p. 796; per l'atteggiamento degli Stati Uniti dell'Amministrazione Carter alla vigilia della riunione di Belgrado (tenutasi dal 4 ottobre 1977 al 9 marzo 1978), NIMETZ, *Gli Stati Uniti alla Conferenza di Belgrado*, in *Relazioni Internazionali*, 1977, n. 39, p. 900 s.; per quanto riguarda il tormentato cammino del "seguito" di Madrid, approvato però a risultati di gran lunga migliori di quelli ottenuti a Belgrado, si vedano RICCIU, *op. loc. ult. cit.*, LUONI, *Lo spirito di Helsinki e la crisi polacca*, in *Relazioni Internazionali*, 1982, n. 9, p. 146, RICCIU, *CSCE: rinvio a novembre*, in *Relazioni Internazionali*, 1982, n. 11, p. 209, e RICCIU, *CSCE: si riaccende la speranza*, in *Relazioni Internazionali*, 1982, n. 46, p. 1089.

²¹⁷ Per la riunione preparatoria di Vienna, si veda BLOED (ed.), *The Conference ...*, *cit.*, p. 55, in cui, al proposito, si dice: "[...] It only took two weeks [per Belgrado e Madrid si erano impiegati circa due mesi], as a result of the agreement reached at the previous CSCE follow-up meeting that the preparatory meeting for Vienna should only deal with "adjustments to the agenda, working programme and modalities of the main Madrid Meeting". This implied that the major organizational issues which had caused considerable problems in Belgrade and Madrid were considered to be settled. This meant that the structure of the CSCE follow-up meetings had gradually become more fixed: The organizational modalities were therefore similar to those of the Madrid Meeting: a review phase during which the implementation of previous CSCE commitments was to be discussed; a phase during which new proposals would be proposed; and a final phase for the drafting of a concluding document. [...]". A p. 51 s., Bloed evidenzia come i Paesi occidentali si fossero comunque riservati il diritto di sollevare questioni relative alla verifica dell'attuazione in ogni momento delle riunioni, evitando così di essere costretti da una rigida divisione in fasi tra loro separate.

at odds with each other - in the sense that normally severe criticism is not conducive to an atmosphere of fruitful negotiations - could go hand in hand, which was the case from the early 1980s onwards (from the Madrid Follow-up Meeting), the survival of the Helsinki process was no more at stake. [...].²¹⁸

In secondo luogo, un particolare rilievo ha avuto, a partire dalle Consultazioni di Helsinki, poi durante il negoziato per la redazione dell'Atto Finale, e per tutto il periodo della contrapposizione bipolare, il cosiddetto "two pronged approach", cioè la soluzione negoziale di prevedere, da un lato, disposizioni sui diritti umani nell'ambito del primo "cesto" (nella Dichiarazione sui principi), e, dall'altro, disposizioni legate ad aspetti pratici quali i contatti umani e l'informazione nell'ambito del terzo "cesto". I vantaggi che ne derivarono ai fini di una pressione il più possibile efficace sui regimi comunisti dell'Est, sono stati messi in evidenza da Heraclides:

[...] [T]he two-pronged approach was to their [dei Paesi occidentali e di quelli neutrali e non allineati ad essi vicini] advantage as regarded both the implementation review and the successful negotiation of further normative commitments. The review could thus take place at C.S.C.E. meetings in two separate working bodies (apart from the plenary sessions), on more than one item in the agenda, and in different specialised meetings, thereby putting the East in the dock more than once regarding their short-comings on implementation. As for negotiating new more rigorous normative commitments, this division provided the possibility for inter-Basket as well as intra-Basket trade offs. [...].²¹⁹

2.2.1.2.2. Il ruolo del dissenso interno.

²¹⁸ HERACLIDES, *Helsinki II and ...*, cit., p. 7; si veda p. 8 s. per l'atteggiamento dei Paesi occidentali e di quelli neutrali e non allineati ad essi vicini: gli Stati Uniti volevano privilegiare il piano della verifica su quello dell'adozione di nuovi impegni, ritenuto invece fondamentale da Repubblica Federale di Germania, Danimarca, Norvegia, Belgio, Irlanda, Austria, Svezia, mentre una posizione intermedia fu adottata da Regno Unito, Paesi Bassi, Canada, Italia, Francia, Svizzera.

²¹⁹ HERACLIDES, *The Diplomatic ...*, cit., in DECAUX et SICILIANOS (a cura di), *op. cit.*, p. 32.

Nel quartultimo capoverso dell'Atto Finale si dice:

Il testo del presente Atto Finale sarà pubblicato in ciascuno Stato partecipante, che ne curerà la diffusione e lo farà conoscere nel modo più ampio possibile.²²⁰

Per i regimi comunisti dell'Est, le conseguenze che derivarono da tale impegno sono state notevoli.²²¹ L'Atto Finale, infatti, ispirò l'attività di vari gruppi di cittadini sorti proprio all'interno degli Stati dell'Est e impegnati ad ottenere la reale attuazione di tutti gli impegni CSCE da parte dei loro governi, con speciale riferimento all'ambito dei diritti umani.²²² Una disposizione chiave sulla quale tali gruppi di dissidenti hanno potuto basare la loro azione e giustificare la propria esistenza, disposizione nello stesso tempo funzionale ad evidenziare in maniera efficace quanto fosse in contraddizione con

²²⁰ Per il testo citato, si veda BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ...*, cit., p. 90.

²²¹ Sulla rilevanza di questa disposizione dell'Atto Finale, si veda, oltre a SCHLAGER, *op. cit.*, p. 222, e a ROUCOUNAS, *Remarques sur la portée juridique des engagements C.S.C.E. concernant la dimension humaine*, in DECAUX et SICILIANOS (a cura di), *op. cit.*, p. 90, HERACLIDES, *The Diplomatic ...*, cit., in DECAUX et SICILIANOS (a cura di), *op. cit.*, p. 31, nota 6, nella quale si fa notare che "[...] the Soviet Union unabashed published the whole Final Act in *Pravda* as did other Eastern states in their respective party newspapers. This created a deep impression to people in those countries who could not phantom how it was possible for their governments to put their signatures to such undertakings. It was from then onwards that Helsinki monitoring groups were established in the Soviet Union and Eastern Europe."

²²² Sembra opportuno riportare le seguenti considerazioni espresse nel 1977 da Balangero sul tema qui affrontato: "[...] [N]elle varie iniziative di contestazione all'Est il richiamo al rispetto di Helsinki è oramai il motivo ricorrente e insistente: i documenti di Helsinki, con sorpresa di coloro che li avevano elaborati e in particolare di coloro che all'Est li avevano ufficialmente esaltati, hanno dunque introdotto, ben oltre le dichiarazioni alquanto vacue delle Nazioni Unite, una possibilità di protezione degli individui contro l'arroganza del potere degli Stati. Ciò soprattutto nei confronti di quegli Stati che, sotto il richiamo formalistico alla sovranità e alla non interferenza (e all'inviolabilità) ergevano un muro fra il cittadino e il mondo esterno, un muro che Helsinki ha incrinato. [...]"; BALANGERO, *Dissenso e Atto Finale di Helsinki*, in *Relazioni Internazionali*, 1977, n. 8, p. 172 s. Si veda anche SCHLAGER, *op. cit.*, p. 221, in cui si sottolinea che "[...] [a]s a manifesto for the human rights movements which first flourished in the late 1970's and, ultimately, triumphed in the late 1980's, the Helsinki process paved the way for the most significant and far-reaching changes in Europe since the end of World War II. [...]".

gli impegni CSCE assunti la repressione operata dai regimi dell'Est nei confronti di questi "monitoring groups", è sicuramente il par. 26 del primo "cesto" dell'Atto Finale, concernente il VII principio della Dichiarazione (inerente al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali) nel quale si afferma:

Essi [gli Stati partecipanti] confermano il diritto dell'individuo di conoscere i propri diritti e doveri in questo campo e di agire in conseguenza.²²³

Un movimento 'simbolo' del dissenso interno ispirato dai principi dell'Atto Finale sui diritti dell'uomo e libertà fondamentali è stato "Carta 77", operante in Cecoslovacchia. Il suo impegno si sviluppava nelle seguenti direzioni: informare l'opinione pubblica interna ed estera (attraverso la diffusione di rapporti dattiloscritti) delle violazioni dei diritti umani da parte del regime, nonostante gli impegni da questo presi sul piano internazionale al riguardo; denuncia di casi individuali inerenti in special modo la repressione nei confronti degli appartenenti a tale movimento; sostegno al dissenso interno presente in altri Paesi dell'Est; pressione sul regime per ottenere la reale attuazione dei principi dell'Atto Finale, e quindi l'adeguamento dell'ordinamento costituzionale agli impegni CSCE (del resto, adottati). Movimenti finalizzati a controllare l'attuazione dell'Atto Finale (il primo nacque nella legalità a Mosca nel 1976, fu sciolto d'autorità nel 1982, e proseguì perciò la sua attività clandestinamente)

²²³ Nel 1993, l'Ambasciatore Nils Eliasson (in qualità di Direttore del Segretariato della CSCE) con queste parole ha definito il paragrafo appena citato: "[...] This text is, of course, the rock on which the Czechoslovak Charta 77 movement was built. Its pivotal effects on the political development in Prague is now part of history.[...]"; ELIASSON, *Statement on the Human Dimension of the C.S.C.E.*, in DECAUX et SICILIANOS (a cura di), *op. cit.*, p. 119. Schlager afferma che "[...] The right of groups and individuals to monitor implementation of the HFA [Helsinki Final Act] is proclaimed in Principle VII [...] and Principle IX [...]"; SCHLAGER, *op. cit.*, p. 222, nota 9; Schlager richiama cioè, oltre al par. 26, anche il par. 33 del primo "cesto" dell'Atto Finale che concerne il IX principio della Dichiarazione (inerente alla cooperazione tra gli Stati) e che dice: "Essi [gli Stati partecipanti] confermano che i governi, le istituzioni, le organizzazioni e le persone hanno un ruolo proprio e positivo da svolgere nel contribuire al conseguimento di tali obiettivi della loro cooperazione." Per i testi dei paragrafi 26 e 33 del primo "cesto" dell'Atto Finale citati, si veda BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, p. 27 s.

hanno operato in Ungheria, Romania, Polonia, e, all'interno dell'Unione Sovietica (oltre al "Gruppo per l'Attuazione degli Accordi di Helsinki" di Mosca), in Ucraina, Georgia, Armenia, Lituania.²²⁴

L'efficacia del dissenso interno ai regimi dei Paesi dell'Est, in quello che è stato il processo di delegittimazione del potere politico di questi ultimi, è risieduta in particolare nell'opera di continua informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica, specialmente occidentale. La presenza di dissidenti di vari Paesi dell'Est e di organizzazioni impegnate nella tutela dei diritti umani parallelamente al "seguito" di Madrid (con la creazione dell'"Associazione Internazionale per Helsinki") e in riunioni quali, ad esempio nel 1985, la Riunione di Esperti sul rispetto dei diritti umani (Ottawa) o il Forum culturale (Budapest), con il sostegno dell'opinione pubblica e delle stesse delegazioni occidentali ha esercitato una pressione notevole (nonostante la dura repressione) sui regimi comunisti nell'ambito CSCE.²²⁵ L'importanza del ruolo che nell'Est europeo il dissenso interno ispirato dai principi dell'Atto Finale ha giocato nel processo sfociato negli avvenimenti del 1989-90, è così tratteggiata da Schlager:

[...] Since 1975, people throughout Eastern Europe and the Soviet Union have used the HFA [Helsinki Final Act] to buttress their call for respect for human rights and fundamental freedoms, citing it chapter and verse in petitions, pleas, and proceedings against their totalitarian regimes. The formation of so-called "Helsinki monitoring groups" in the East - whose members often acted at tremendous personal risk - sparked the creation of non-governmental support networks in the West. Together, these groups provided a constant flow of information, documentation, and evidence for the implementation-review phase of CSCE meetings. Without this grassroots response to the Helsinki process, it is unlikely that even a more spirited government involvement in and commitment to the CSCE would have led to the relatively peaceful revolutions of 1989-90.²²⁶

²²⁴ Una sintetica panoramica dei vari gruppi di dissidenti sorti all'Est per monitorare l'attuazione degli impegni CSCE è contenuta in GIGLIO, *op. cit.*, p. 432 s. Una documentazione bibliografica (a titolo esemplificativo) per quanto riguarda i vari rapporti redatti da questi gruppi di monitoraggio è contenuta in SCHLAGER, *op. cit.*, p. 223, nota 18.

²²⁵ Si veda GIGLIO, *op. cit.*, p. 434 s.

²²⁶ SCHLAGER, *op. loc. ult. cit.*

2.2.1.3. La “Dimensione Umana della CSCE”.

L'espressione “dimensione umana della CSCE” è stata introdotta sul piano formale dagli Stati partecipanti appartenenti all'Europa comunitaria durante il “seguito” di Vienna (tenutosi dal 4 novembre 1986 al 19 gennaio 1989), e proprio nel Documento Conclusivo di tale riunione essa fa la sua apparizione come termine ufficiale in ambito CSCE, volto a coprire l'area degli “[...] impegni assunti nell'Atto Finale e negli altri documenti CSCE concernenti il rispetto di tutti i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, i contatti fra le persone e le altre questioni aventi un correlativo carattere umanitario [...]”.²²⁷

La particolare importanza delle disposizioni contenute nella sezione del Documento Conclusivo di Vienna intitolata “Dimensione Umana della CSCE” sta nella previsione di uno sviluppo di tipo procedurale che implica conseguentemente il riconoscimento della rilevanza sul piano internazionale del rispetto dei diritti umani.

A tale proposito, sembra opportuno sottolineare che, in un clima fortemente condizionato dalla *querelle* inerente la relazione tra diritti umani e non intervento negli affari interni (si veda il Paragrafo 2.2.1.1.) quale era quello ancora caratterizzante i primi anni '80, era già stato ritenuto un successo per le delegazioni dei Paesi occidentali l'adozione di quello che figura essere il par. 20 del primo “cesto” del Documento Conclusivo del “seguito” di Madrid (tenutosi dall'11 novembre 1980 al 9 settembre 1983), nel quale si dice:

²²⁷ Si vedano HERACLIDES, *The Diplomatic ...*, cit., p. 28, e BLOED, *The C.S.C.E. Human Dimension Commitments: Present and Prospects*, in DECAUX et SICILIANOS (a cura di), *op. cit.*, p. 43, nota 1. Per il testo citato del primo capoverso della sezione del Documento Conclusivo di Vienna riguardante la “Dimensione Umana della CSCE”, si veda BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ...*, cit., p. 222. Riguardo a quella che successivamente al “seguito” di Vienna è stata l'evoluzione dei contenuti e delle procedure della Dimensione Umana della CSCE, si rimanda al Capitolo 3 del presente lavoro.

Essi [gli Stati partecipanti] convengono di considerare favorevolmente l'uso di tavole rotonde bilaterali, da tenersi su una base volontaria tra delegazioni composte da ciascuno Stato partecipante, per la discussione di questioni inerenti ai diritti dell'uomo e alle libertà fondamentali, conformemente ad un ordine del giorno concordato in uno spirito di rispetto reciproco, al fine di conseguire una maggiore comprensione e cooperazione in base alle disposizioni dell'Atto Finale.²²⁸

L'efficacia di questa disposizione (timida anticipazione di quella che figurerà essere la procedura prevista dal par. 2 del cosiddetto "meccanismo della dimensione umana" di Vienna) fu però negativamente influenzata dal suo carattere volontario che praticamente ne bloccò l'utilizzazione.²²⁹

Alla luce di tali precedenti, tanto maggiore risulta essere la portata di quanto è stato raggiunto nel Documento Conclusivo del "seguito" di Vienna attraverso l'introduzione del "meccanismo della dimensione umana" e la decisione di convocare una "Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE" strutturata su tre riunioni da tenersi, prima del programmato "seguito" di Helsinki del 1992, a Parigi, Copenhagen, Mosca rispettivamente nel 1989, 1990, 1991.²³⁰

²²⁸ Per il testo citato, BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. cit.*, p. 147.

²²⁹ Relativamente al par. 20 del primo "cesto" del Documento Conclusivo di Madrid, si vedano BLOED (ed.), *The Conference cit.*, p. 54, e SICILIANOS, *Le mécanisme de la dimension humaine*, in DECAUX et SICILIANOS (a cura di), *op. cit.*, p. 160.

²³⁰ Data l'ampia letteratura al riguardo, non è sembrato qui il caso di descrivere dettagliatamente le disposizioni del Documento Conclusivo di Vienna relative alla "Dimensione Umana della CSCE", per il testo delle quali si veda BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. cit.*, pp. 222-224, 249-251. Si ritiene però opportuno evidenziare come l'adozione del "meccanismo della dimensione umana" e la decisione di tenere a Mosca solo l'ultima delle tre riunioni della "Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE" sia stata il frutto di un compromesso tra la proposta di una riunione sulle questioni umanitarie da tenersi a Mosca, avanzata dall'Unione Sovietica all'apertura del "seguito" di Vienna, e la volontà dei Paesi occidentali di assicurare un'effettiva attuazione degli impegni CSCE nell'ambito della tutela dei diritti umani; se la proposta sovietica rappresentava comunque un segno di apertura in tal senso, la realtà inerente alle molteplici violazioni dei diritti dell'uomo nei Paesi dell'Est faceva infatti apparire alle delegazioni occidentali quantomeno prematura, se non addirittura controproducente per la credibilità del processo CSCE, la semplice convocazione a breve termine di una riunione su tale problematica a Mosca.

Principale caratteristica e criterio ispiratore del “meccanismo della dimensione umana” può essere considerata la flessibilità di un sistema di cooperazione diplomatica finalizzato ad affrontare la problematica relativa alle questioni di carattere umanitario mediante un’impostazione nella quale veniva privilegiato un approccio politico e globalizzante, e quindi con possibilità di manovra di carattere ben differente da quella possibile in un quadro di tipo giurisdizionale. L’assenza di un rigido ordine sequenziale per le quattro procedure previste dal “meccanismo” (scambio di informazioni, riunioni bilaterali, segnalazione agli altri Stati partecipanti, segnalazione in una riunione della Conferenza sulla Dimensione Umana o nel quadro dei “seguiti”) rispondeva anch’essa all’esigenza di garantire uno spazio di manovra diplomatica il più ampio possibile; chiave, quest’ultima, dell’efficacia del “meccanismo”, ma anche di punti deboli inerenti al piano dell’effettività, ai quali si cercherà di ovviare nel corso delle tre riunioni della Conferenza sulla Dimensione Umana.²³¹

Per un’analisi del “seguito” di Vienna, si vedano: BARBERINI, *Distensione e cooperazione in Europa. La Conferenza di Vienna*, in *Aggiornamenti Sociali*, 1989, n. 5, pp. 373-386; BLOED (ed.), *The Conference ...*, cit., pp. 55-59; GIGLIO, *op. cit.*, p. 430 s.; HERACLIDES, *Helsinki-II and ...*, cit., p. 11 s. Per un’analisi del “meccanismo sulla dimensione umana” di Vienna in particolare, si vedano: DECAUX, *Il Meccanismo della dimensione umana*, in BARBERINI e RONZITTI (a cura di), *op. cit.*, pp. 99-101; SICILIANOS, *op. cit.*, in DECAUX et SICILIANOS (a cura di), *op. cit.*, pp. 161-170, nel quale, tra l’altro, si fa notare (p. 162) che il termine “meccanismo della dimensione umana” non viene utilizzato nel Documento Conclusivo del “seguito” di Vienna, figurando invece nel Documento della successiva riunione di Copenhagen della “Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE” (tenutasi dal 5 al 29 giugno del 1990).

²³¹ Si veda MARIANI, *Diritti dell’uomo e tutela delle minoranze: Europa e Nazioni Unite*, in SACERDOTI, *op. cit.*, p. 358, in cui, del “meccanismo” di Vienna, si dice: “[...] Appare evidente che si tratta di un sistema di garanzia completamente differente da quello previsto dalla Convenzione europea che ha natura giudiziaria; si tratta, infatti, di un sistema di cooperazione diplomatica, meno efficace, ma sicuramente più adeguato ad una struttura flessibile ed in continua evoluzione qual è la CSCE. [...]”. Si veda GIGLIO, *op. cit.*, pp. 431, 434, sull’efficacia del “meccanismo” in questione, “[...] unico strumento di controllo a carattere paneuropeo che agiva in stati su cui non interveniva il controllo giurisdizionale del Consiglio d’Europa; [...] [a]ttraverso questo strumento di controllo diplomatico i Paesi occidentali hanno potuto esercitare una notevole pressione sui regimi comunisti: un esempio particolarmente importante è stato quello di Vaclav Havel, arrestato poco dopo la fine della Conferenza di Vienna e liberato nel maggio

Sul secondo aspetto di ciò che, riguardo alla “Dimensione Umana della CSCE”, si è stabilito nel “seguito” di Vienna, e cioè sulla convocazione di una “Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE” articolata nelle tre riunioni di Parigi, Copenhagen, e Mosca, Bloed fa notare come si possa rilevare una tendenza verso l’istituzionalizzazione del processo CSCE; dice infatti:

[...] The Vienna Concluding Document contained the mandates for a great number of expert meetings and specialized conferences which had to take place before the next follow-up meeting of the CSCE in Helsinki in 1992. All this indicated *a certain strengthening of the institutionalization of the CSCE process*. This was not only reflected in the increasing number of specialised-CSCE-meetings, but also in the fact that several CSCE meetings acquired a more or less permanent status. The latter meetings concerned, in particular, the security and disarmament negotiations in Vienna and the Conference on the Human Dimension of the CSCE which was scheduled to meet three times in 1989, 1990 and 1991.[corsivi aggiunti].²³²

Le potenzialità insite nella peculiare natura dello sviluppo procedurale previsto nell’ambito della “dimensione umana” (attraverso il duplice approccio “meccanismo”/“Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE”), hanno insomma conferito al “seguito” di Vienna un peso notevole in quella che è stata l’evoluzione del sistema CSCE. Al riguardo, è indicativo il giudizio espresso da Heraclides sul Documento Conclusivo di Vienna:

1989 attraverso ripetute applicazioni del Meccanismo da parte degli occidentali. [...]”. Quanto ad un bilancio indicativo del “meccanismo”, si veda DECAUX, *Il Meccanismo ...*, cit., in BARBERINI e RONZITTI (a cura di), p. 101: “[...] Il migliore bilancio ufficioso del meccanismo sembra quello elaborato dal Netherlands Helsinki Committee che riferiva, alla fine di ottobre del 1990, di 103 casi di utilizzazione della prima fase, 92 dei quali contro i paesi dell’Est [...], 7 casi contro paesi occidentali e 4 contro la Jugoslavia. La seconda fase è stata “proposta 11 volte”, la terza fase utilizzata cinque volte: Bulgaria, Cecoslovacchia, Paesi Bassi - a titolo di ritorsione -, Romania, Turchia.”

²³² BLOED (ed.), *The Conference ...*, cit., p. 59. Sulla rilevanza delle disposizioni in tema di “dimensione umana”, e più in generale del “seguito” di Vienna, sul piano di uno sviluppo istituzionale della CSCE, si veda BLOED, *Institutional Aspects of the Helsinki Process After the Follow-up Meeting of Vienna*, in *Netherlands International Law Review*, 1989, pp. 342-363.

[...] The CHD [Conference on the Human Dimension] conference/mechanism, as well as the new normative commitments under human rights and Basket III in the *Vienna Concluding Document* (adopted in January 1989), amounted to a qualitative step far greater than between the Final Act and the Madrid Concluding Document, further strengthening the inter-relationship between human rights and peace, making the document, as one delegate had put it, "the most comprehensive statement of human rights commitments that has ever existed in the East-West framework". [...].²³³

Ma è indicativa, soprattutto, la seguente dichiarazione del 19 gennaio 1989 (a conclusione del "seguito" di Vienna) da parte del Ministro degli Esteri della Francia, Dumas:

[...] Ce n'est pas ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat que d'exiger le respect des principes auxquels nous avons souscrit en pleine souveraineté. [...].²³⁴

2.2.2. La convocazione del vertice straordinario di Parigi.

²³³ HERACLIDES, *Helsinki-II and ...*, cit., p. 12; Heraclides specifica che il giudizio da lui citato è del Capo della delegazione degli Stati Uniti al "seguito" di Vienna, l'Ambasciatore Warren Zimmermann (in data 19 gennaio 1989 sull'*International Herald Tribune*).

²³⁴ Dichiarazione citata in SICILIANOS, *op. cit.*, in DECAUX et SICILIANOS (a cura di), *op. cit.*, p. 159. Tale principio sarà esplicitamente affermato nel "Documento della Riunione di Mosca della Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE" (la riunione si è tenuta dal 10 settembre al 4 ottobre 1991), nel quale il quartultimo capoverso del preambolo dice: "Gli Stati partecipanti sottolineano che le questioni relative ai diritti dell'uomo, alle libertà fondamentali, alla democrazia e allo stato di diritto rivestono un interesse internazionale, in quanto il rispetto di tali diritti e libertà costituisce uno dei fondamenti dell'ordine internazionale. Essi dichiarano categoricamente ed irrevocabilmente che gli impegni assunti nel campo della dimensione umana della CSCE sono questioni di diretto e legittimo interesse per tutti gli Stati partecipanti e non rientrano esclusivamente negli affari interni dello Stato interessato. [...]"; si veda, per il testo citato, BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ...*, cit., p. 412 s.

Il periodo successivo al “seguito” di Vienna è scandito dall’inesorabile incalzare di “[...] avvenimenti grandiosi ed insperati [...]” che mutano in maniera radicale l’assetto della comunità internazionale.²³⁵

Se diversi possono essere i giudizi riguardo al ruolo giocato dalla CSCE nei complessi sviluppi sfociati negli avvenimenti di specie, indiscutibilmente questi ultimi dovevano profondamente influenzare l’evoluzione della CSCE stessa. Sia che in essa si vedesse un semplice foro di cooperazione diplomatica tra i blocchi comunque contrapposti, sia che vi si vedesse un veicolo del mutamento in direzione di una progressiva delegittimazione e quindi del crollo dei regimi comunisti dell’Est, gli eventi che con sorprendente rapidità si sono susseguiti nel corso del 1989 e del 1990 venivano ad esaurire la stessa ragione d’essere di una CSCE intesa in tali modi; nello stesso tempo, però, l’esigenza di “governare” gli sviluppi che così rapidamente erano emersi e altrettanto rapidamente andavano evolvendosi, ponendo sfide e problemi nuovi, fece apparire la CSCE, per tipo di competenze e ambito geografico coperto dagli Stati partecipanti, un foro ideale per la gestione della nuova realtà.²³⁶

²³⁵ L’espressione citata è contenuta in ZICCARDI CAPALDO, *Da Yalta ad un nuovo ordine politico internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 1990, n. 2, p. 210. “La caduta del muro di Berlino nel novembre 1989 seguita dal crollo dei regimi comunisti e dal ristabilimento in tempi rapidi della democrazia parlamentare pluralista negli ex paesi già satelliti dell’Unione Sovietica, la riunificazione tedesca conclusasi il 3 ottobre 1990 ed infine la dissoluzione dell’URSS a fine 1991 costituiscono probabilmente la svolta più radicale nell’assetto politico internazionale della seconda metà del XX secolo. [...]”; SACERDOTI, *Il nuovo ordine pubblico europeo: dalla Carta di Parigi all’Unione Europea*, in SACERDOTI, *op. cit.*, p. 225. Per quanto concerne in maniera più specifica la crisi del comunismo e dell’impero sovietico e l’unificazione della Germania, si vedano rispettivamente FILIPPINI, *L’evoluzione del sistema sovietico fino alla sua dissoluzione e i riflessi internazionali*, in SACERDOTI, *op. cit.*, pp. 85-103, e LUPONE, *L’unificazione tedesca*, in SACERDOTI, *op. cit.*, pp. 157-179. Heraclides riassume così i tratti salienti del periodo in esame: “[...] Following the conclusion of the Vienna Follow-up the pace of events was relentless: from a distinct thaw in the Cold War in the first part of 1989, to the steady irrelevance of East-West bipolarity by the second part of that year, and, finally, to the emergence of “one Europe” by the next year. [...]”; HERACLIDES, *op. loc. ult. cit.*

²³⁶ HERACLIDES, *Helsinki-II and ...*, *cit.*, p. 13.

Proprio quest'ultimo ordine di considerazioni ha condotto alla decisione di convocare un vertice straordinario della CSCE sulla base di un'idea lanciata dal Presidente dell'Unione Sovietica Gorbaciov fin dal 30 novembre 1989, che mirava appunto a promuovere l'occasione per un esame della nuova realtà internazionale nonché per definire il ruolo che la CSCE, si auspicava, dovesse conseguentemente assumere.²³⁷ E il tema di fondo che si presentava in merito a quest'ultimo aspetto si identificava nel valutare se il “[...]” blando contesto istituzionale [che allora caratterizzava la CSCE] [...] sarebbe stato sufficiente a gestire quella che era stata sostanzialmente la vittoria pacifica dell'Occidente sul blocco comunista. [...].²³⁸

~~Del periodo di transizione che la CSCE ha affrontato tra la conclusione del~~ “seguito” di Vienna e il vertice di Parigi (straordinario in quanto non previsto dal Documento Conclusivo di Vienna), sembra opportuno sottolineare l'importanza della riunione di Copenhagen (la seconda della “Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE”), tenutasi dal 5 al 29 giugno del 1990. Se già nella “Conferenza sulla cooperazione economica in Europa” (tenutasi a Bonn dal 19 marzo all'11 aprile del 1990) i riflessi dei cambiamenti avvenuti e in atto sono ravvisabili nel consenso ottenuto riguardo al riconoscimento della necessità di libertà economica e di istituzioni democratiche per favorire il progresso economico e sociale, la riunione di Copenhagen sancisce “[...]” l'impegno espresso da tutti gli Stati partecipanti verso gli ideali della democrazia e del pluralismo politico nonché la loro comune determinazione di costruire società democratiche fondate su libere elezioni e sullo Stato di diritto. [...].²³⁹ In quella

²³⁷ Per una descrizione del percorso che dall'idea di Gorbaciov ha portato al vertice di Parigi del 19-21 novembre 1990, si veda GHEBALI, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Brussels, 1996, pp. 9-14; si vedano anche BLOED (ed.), *The Conference ...*, cit., pp. 59 s., 103, e HERACLIDES, *Helsinki-II and ...*, cit., p. 14.

²³⁸ SACERDOTI, *Il nuovo ordine ...*, cit., in SACERDOTI, *op. cit.*, p. 226. Per quanto concerne l'Unione Sovietica, un esempio dell'evoluzione degli orientamenti politico-giuridici, sul piano dottrinale, è contenuto in RIBAKOV-SKOTNIKOV-ZMEEVSKY, *Il primato del diritto nella politica*, in *La Comunità Internazionale*, 1989, n. 4, pp. 669-683.

²³⁹ Si veda BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ...*, cit., pp. 265-278, per il testo del Documento della Conferenza di Bonn, e pp. 279-302 per il testo del “Documento della Riunione di Copenhagen della

occasione “[...] il nuovo contesto e i nuovi valori comuni avevano trovato puntuale espressione. [...]”.²⁴⁰ Si era cioè affermato, sul piano concettuale (altra cosa è ovviamente il piano del difficoltoso processo di attuazione pratica), ciò che così è stato definito da Buergenthal:

[...] [A] substantial body of significant commitments capable of setting the moral and political tone for a new European political order. [...].²⁴¹

Nel clima determinato da tali risultati hanno avuto inizio a Vienna i lavori inerenti alla preparazione di un vertice straordinario della CSCE, protrattisi dal 10 luglio al 17 novembre del 1990.²⁴² Problema centrale della redazione del documento da adottare contestualmente al programmato vertice per registrare l’adeguamento al nuovo contesto

Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE” (per il passo del preambolo citato, p. 280). Si veda BLOED (ed.), *The Conference ...*, cit., p. 85, sulla Conferenza di Bonn, e pp. 92-95 sulla riunione di Copenhagen.

²⁴⁰ SACERDOTI, *Il nuovo ordine ...*, cit., in SACERDOTI, *op. cit.*, p. 227.

²⁴¹ BUERGENTHAL, *The Copenhagen CSCE Meeting: A New Public Order for Europe*, in *Human Rights Law Journal*, 1990, n. 1-2, p. 232; si rimanda qui alla sua analisi della riunione di Copenhagen e relativo Documento (pp. 217-232). Sulla rilevanza della riunione di Copenhagen, si veda anche FRANCK, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in *American Journal of International Law*, 1992, n. 1, p. 66 s.; sempre sulla riunione di Copenhagen, in GIGLIO, *op. cit.*, p. 431, si dice: “[...] [a] seguito dei cambiamenti politici avvenuti nell’Est europeo, gli stati partecipanti hanno potuto formulare un quadro giuridico di riferimento basato su valori comuni. [...] Il documento adottato, passava in rassegna le libertà individuali fondamentali e poneva i principi comuni di un vero e proprio diritto pubblico Europeo: elezioni libere, responsabilità dell’esecutivo, pubblicità delle riunioni parlamentari, costituzionalità delle leggi, gerarchia delle norme, uguaglianza di fronte alla legge, obbligo di motivare le decisioni amministrative, possibilità di ricorsi effettivi, indipendenza del potere giudiziario, presunzione di innocenza, diritto alla difesa, *habeas corpus*, ecc. [...]”.

²⁴² In una speciale riunione del 5 giugno del 1990 (tenuta proprio a margine della riunione di Copenhagen apertasi lo stesso giorno), i Ministri degli Esteri degli Stati partecipanti (interventuti anche alla summenzionata riunione per sottolineare i profondi mutamenti in atto) avevano deciso che un “Comitato preparatorio” dovesse appunto preparare il vertice da tenersi a Parigi dopo un loro ulteriore incontro configurato nei termini di una riunione ministeriale a New York (tenutasi l’1 e 2 ottobre del 1990). Si veda GHEBALI, *L’OSCE dans ...*, cit., p. 10 s.

internazionale, si rivela essere la soluzione in merito al grado di istituzionalizzazione più consono ad assicurare l'efficacia della CSCE nella nuova realtà. A fronte di proposte di Paesi quali la Polonia o la Cecoslovacchia (la quale auspica la trasformazione della CSCE in un sistema di sicurezza collettiva che rimpiazzii i sistemi di alleanze esistenti), i Paesi occidentali orientano le loro proposte in una direzione che permetta di gestire il mutato ruolo della CSCE conseguente ai profondi mutamenti intervenuti, preservando però la natura flessibile e dinamica propria di un sistema di cooperazione diplomatica; ed è l'impostazione seguita da questi ultimi a caratterizzare la soluzione adottata nella "Carta di Parigi per una Nuova Europa".²⁴³

2.2.2.1. I contenuti normativi della Carta di Parigi.

Indice esplicito del peso politico solennemente attribuito alla "Carta di Parigi per una Nuova Europa" è la firma appostale in calce dai trentaquattro Stati partecipanti (essendo scomparsa dal 3 ottobre 1990 la Repubblica Democratica Tedesca, e partecipando l'Albania solo in qualità di osservatore); infatti, l'unico documento CSCE firmato in precedenza era stato l'Atto Finale di Helsinki.²⁴⁴

²⁴³ Heraclides sottolinea come, nei lavori del "Comitato preparatorio", "[...] [t]he '12' and the United States were the initiators of most of the institutions that were finally adopted. In fact the institutions are to be found in embryonic form in the 'London NATO Declaration' of 5-6 July 1990, a product of EC [European Community] and United States parallel thinking. [...]"; HERACLIDES, *op. loc. ult. cit.*; sulla "Dichiarazione di Londra" emessa a conclusione del relativo vertice NATO (tenutosi dal 4 al 6 luglio del 1990), si veda TORNETTA, *Il vertice Atlantico di Londra: evoluzione nella continuità*, in *La Comunità Internazionale*, 1990, n. 2, pp. 188-198.

²⁴⁴ Al fine di inquadrare in una appropriata prospettiva il vertice di Parigi (19-21 novembre 1990) e la conseguente adozione della "Carta di Parigi per una Nuova Europa" (21 novembre 1990), e quindi per meglio valutare i contenuti di quest'ultima, sembra opportuno sottolineare le date di cui qui di seguito. Il

Quanto alla struttura del documento, la Carta vera e propria (nella quale non compaiono sezioni o paragrafi numerati) si compone di tre parti intitolate “Una nuova era di democrazia, pace e unità” la prima, “Orientamenti per il futuro” la seconda, “Nuove strutture e istituzioni del processo CSCE” la terza; seguono due capoversi sulle modalità procedurali e organizzative per le quali si rimanda a un documento supplementare (di cui qui di seguito) e al Consiglio (istituzione creata dalla Carta), e cinque capoversi che ricalcano i cinque conclusivi dell’Atto Finale di Helsinki e, come quelli, prevedono: il primo, la conservazione del testo nelle sei lingue ufficiali della CSCE (francese, inglese, italiano, russo, spagnolo, tedesco), nonché la consegna dello stesso agli Stati partecipanti; il secondo, l’impegno di ogni Stato partecipante a diffondere il testo il più ampiamente possibile; il terzo, la trasmissione del testo al Segretario Generale delle Nazioni Unite, ma la non ammissibilità ai fini dell’art. 102 della Carta delle Nazioni Unite; il quarto, la trasmissione del testo alle organizzazioni internazionali in quello menzionate; il quinto, l’attestazione della natura politica degli impegni presi. Alla Carta è annesso un “Documento supplementare per l’attuazione di talune disposizioni contenute nella Carta di Parigi per una Nuova Europa” composto da tre sezioni (“I. Disposizioni istituzionali”, “II. Riunioni di esperti”, “III. Disposizioni finanziarie della CSCE e rapporto costo-efficacia”) e seguito da tre Allegati di cui il primo consiste in una citazione del Documento della riunione di Copenhagen della Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE (la parte relativa alle procedure

31 agosto 1990 viene firmato il “Trattato tra la Repubblica Federale di Germania e la Repubblica Democratica Tedesca sulla realizzazione dell’unità della Germania” (Trattato di unificazione), e il 12 settembre 1990, a Mosca, Repubblica Federale di Germania, Repubblica Democratica Tedesca, Stati Uniti, Francia, Regno Unito, Unione Sovietica (in quest’ordine sono menzionati nel trattato) firmano il “Trattato sulla sistemazione definitiva della Germania” (Trattato 4+2); al riguardo, si veda LUPONE, *op. cit.*, in SACERDOTI, *op. cit.*, rispettivamente pp. 159 s., 168-171, 199-204, e pp. 204-214. Il 17 novembre 1990 viene adottato, dai trentaquattro Stati partecipanti alla CSCE, il Documento di Vienna sulle nuove CSBMs, e il 19 novembre vengono firmati a Parigi la “Dichiarazione Congiunta di Ventidue Stati” (sulla conclusione della contrapposizione tra i Paesi appartenenti a NATO e Patto di Varsavia) e, sempre dai ventidue Stati delle due alleanze, il “Trattato sulle Forze Armate Convenzionali in Europa” (Trattato CFE); HERACLIDES, *Helsinki-II and ...*, *cit.*, p. 15.

elettorali), mentre il secondo e il terzo sono inerenti alle disposizioni procedurali relative rispettivamente al “Seminario di esperti sulle istituzioni democratiche” (4-15 novembre 1991) e alla “Riunione di esperti sulle minoranze nazionali” (1-19 luglio 1991).²⁴⁵

Si concentrerà ora l'attenzione sui contenuti normativi della Carta, rimandando al Paragrafo 2.2.2.2. l'analisi di quest'ultima per quanto riguarda il piano dell'istituzionalizzazione della CSCE; alla luce di tale impostazione, vengono quindi in rilievo le prime due parti della Carta, miranti, rispettivamente, a sancire i principi comuni di una nuova Europa, l'una, e a delineare le principali direttrici su cui impostare l'attività della CSCE nella mutata realtà internazionale, l'altra.

Nella prima parte emergono (come anticipato dal relativo titolo “Una nuova era di democrazia, pace e unità”) tre concetti fondamentali.²⁴⁶ Il primo di essi riguarda la democrazia rappresentativa e pluralistica: gli Stati partecipanti si impegnano “[...] a edificare, consolidare e rafforzare la democrazia quale unico sistema di governo delle nostre nazioni [...]”; viene affermato che “[...] [i]l governo democratico si basa sulla volontà del popolo, espressa regolarmente attraverso elezioni libere e corrette. Fondamento della democrazia è il rispetto della persona umana e dello stato di diritto. [...] La democrazia, con il suo carattere rappresentativo e pluralistico, comporta responsabilità nei confronti dell'elettorato, l'obbligo delle autorità pubbliche di osservare la legge e la giustizia amministrata imparzialmente. Nessuno deve essere al di sopra della legge. [...]”; seguono significative affermazioni in tema di diritti dell'uomo e di minoranze nazionali e l'impegno degli Stati partecipanti a cooperare e sostenersi a vicenda “[...] con l'obiettivo di rendere irreversibili tali conquiste democratiche”; importante corollario risulta essere la consapevolezza che “[l]a libertà economica, la giustizia sociale e la responsabilità ambientale sono indispensabili per la prosperità.

²⁴⁵ Per il testo della Carta di Parigi, si veda BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, pp. 325-365.

²⁴⁶ Questa parte è ulteriormente divisa in un breve preambolo e in 6 parti così intitolate: “Diritti dell'uomo, Democrazia e Stato di Diritto”, “Libertà economica e responsabilità”, “Relazioni amichevoli fra gli Stati partecipanti”, “Sicurezza”, “Unità”, “La CSCE e il mondo”.

[...]”.²⁴⁷ Il secondo concetto che emerge è quello di un’Europa pacifica le cui più concrete premesse si identificano nella firma, da parte dei ventidue Stati partecipanti appartenenti alla NATO e al Patto di Varsavia, della Dichiarazione Congiunta di Ventidue Stati e del Trattato CFE accolti entrambi “[...] con favore [...]”, e nell’ “[...] adozione di una nuova serie di sostanza di [...]” CSBMs da parte dei trentaquattro Stati partecipanti; viene espressa la convinzione “[...] che per rafforzare la pace e la sicurezza fra i nostri Stati siano indispensabili il progresso della democrazia ed il rispetto e l’effettivo esercizio dei diritti dell’uomo [...]”; si afferma, poi, che “[i]l destino delle nostre nazioni è legato a quello di tutte le altre [...]” e, di conseguenza, vengono sostenute “[...] pienamente le Nazioni Unite e il potenziamento del loro ruolo nella promozione della pace, della sicurezza e della giustizia internazionali [...]” e ci si dichiara “[...] pronti a unir[s]i a ogni Stato, e a tutti gli Stati, in sforzi comuni per tutelare e far progredire l’insieme dei valori umani fondamentali”.²⁴⁸ Terzo concetto chiave della prima parte della Carta è quello di un’Europa unita: si constata innanzitutto l’esistenza di un’ “[...] Europa intera e libera [che] si avvia a un nuovo inizio [...]”, e gli Stati partecipanti invitano i propri “[...] popoli a partecipare a questa grande impresa [...]”; viene quindi sottolineato il successo di una “[...] riunificazione del popolo tedesco in un solo Stato, conformemente ai principi dell’Atto Finale [...] e in pieno accordo con i paesi vicini [...]”, riunificazione che “[...] rappresenta un importante contributo ad un giusto e durevole ordine di pace per una Europa unita e democratica, consapevole della sua responsabilità riguardo la stabilità, la pace e la cooperazione [...]”; e si afferma inoltre l’importanza del legame tra “[...] Stati [partecipanti] del Nord America e [...] Stati Europei [...]”, definendolo “[...] una caratteristica fondamentale della CSCE [...][,] alla base di quanto è stato da essa realizzato nel passato ed [...] indispensabile per il

²⁴⁷ I passi citati appartengono alla parte intitolata “Diritti dell’uomo, Democrazia e Stato di Diritto”, tranne l’ultimo che figura in quella intitolata “Libertà economica e responsabilità”; per il testo relativo, si veda BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, pp. 327-329.

²⁴⁸ I passi citati appartengono rispettivamente alle seguenti parti: “Relazioni amichevoli fra gli Stati partecipanti” e “Sicurezza”, il primo; “Sicurezza”, il secondo; “Relazioni amichevoli fra gli Stati partecipanti”, il terzo; “La CSCE e il mondo”, gli ultimi tre; per il testo relativo, si veda BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, pp. 330-334.

futuro processo CSCE [...]", e trovandone le ragioni della sua esistenza nella "[...] adesione costante ai valori [...] [condivisi e nel] comune retaggio [...]".²⁴⁹

Della seconda parte della Carta ("Orientamenti per il futuro") sembra opportuno sottolineare innanzitutto come non venga seguita la tradizionale suddivisione in "cesti", comprendendo invece un programma di lavoro strutturato su otto parti così intitolate: "Dimensione umana", "Sicurezza", "Cooperazione economica", "Ambiente", "Cultura", "Lavoratori migranti", "Mediterraneo", "Organizzazioni non governative". Particolarmente rilevanti, in tale impostazione, si ritengono due aspetti: quello della "dimensione umana", con l'attenzione alle problematiche relative a istituzioni democratiche e stato di diritto nonché a quelle inerenti le minoranze nazionali, l'impegno a combattere l'odio etnico, razziale, culturale e a promuovere invece i contatti tra i cittadini dei vari Stati partecipanti e il libero flusso di informazioni e idee, la decisione di migliorare l'efficacia del "meccanismo della dimensione umana" (con la prevista riunione di Mosca della "Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE"), e infine il riconoscimento del ruolo determinante del Consiglio d'Europa (in precedenza visto dai Paesi dell'Est come vero e proprio strumento della "guerra fredda") e dell'importanza della sua collaborazione con la CSCE; quello relativo alle organizzazioni non governative, con il riconoscimento del "[...] ruolo rilevante che organizzazioni non governative, gruppi religiosi nonché altri gruppi e persone hanno svolto nella realizzazione degli obiettivi della CSCE [...]", e con l'impegno a facilitare "[...] ulteriormente le loro attività per l'attuazione degli impegni CSCE da parte degli Stati partecipanti [...]", e a coinvolgere queste organizzazioni, gruppi, persone "[...] in modo adeguato nelle attività e nelle nuove strutture della CSCE per adempiere ai loro importanti compiti".²⁵⁰

²⁴⁹ I passi citati appartengono alla parte intitolata "Unità"; per il testo relativo, BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, p. 333.

²⁵⁰ Si rimanda qui, per i restanti contenuti della parte intitolata "Orientamenti per il futuro", al relativo testo, contenuto in BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, pp. 334-341 (a p. 341 il testo dei passi citati della parte "Organizzazioni non governative"; a p. 334 s. quello della parte "Dimensione umana").

Sul piano dei contenuti normativi, la Carta di Parigi può essere considerata come solenne attestazione di un processo normativo (ovviamente non è in discussione la natura politica degli impegni adottati) le cui tappe, retrospettivamente, si identificano nel Documento della Conferenza di Bonn (19 marzo - 11 aprile 1990) e, soprattutto, nel Documento della riunione di Copenhagen (5-29 giugno 1990) e nel Documento della riunione di Mosca (10 settembre - 4 ottobre 1991); un processo che “[...] non si limita[...] a sancire regole di comportamento per gli Stati partecipanti nelle loro reciproche relazioni internazionali. Ess[o] codifica[...] regole comuni relative all’assetto costituzionale interno all’insegna della democrazia, della tutela dei diritti dell’uomo e dello stato di diritto [...], le quali] assurgono a condizioni internazionalmente rilevanti per la partecipazione alla CSCE e per l’ammissione alla stessa di nuovi Stati. [...]”.²⁵¹ E quello che appunto sul piano normativo risulta essere il fondamentale ‘traguardo’ raggiunto con la Carta di Parigi è ben evidenziato nelle seguenti considerazioni:

[...] Le solenni formulazioni della Carta di Parigi [...] esprimono [...] un impegno multilaterale sull’assetto democratico interno dei singoli Stati partecipanti. Si supera così [...] la tradizionale prevalenza nell’ordinamento internazionale, cioè nelle relazioni interstatuali, del principio dell’effettività rispetto a quello della legittimità democratica. Questa impostazione viene così proclamata, *seppure a livello politico* [corsivo aggiunto], da Stati che rappresentano la quasi totalità dei paesi del Nord del mondo. [...].²⁵²

²⁵¹ SACERDOTI, *Il nuovo ordine ...*, cit., in SACERDOTI, *op. cit.*, p. 228.

²⁵² SACERDOTI, *Il nuovo ordine ...*, cit., in SACERDOTI, *op. cit.*, p. 227, in cui si sostiene subito dopo (p. 227 s.) che “[...]n]ella misura in cui tali principi siano o saranno concretamente applicati nelle relazioni internazionali, non ne può non derivare una concreta influenza sul contenuto delle norme generali in materia. Ne risultano così nuovi diritti e obblighi reciproci degli Stati quanto al mantenimento dell’assetto democratico interno di ciascuno anche a prescindere dall’esistenza di una crisi internazionale o da gravi violazioni dei diritti umani tali da giustificare, in un’ottica pure nuova, un intervento umanitario collettivo”; Sacerdoti affronta quindi (pp. 233-236) la problematica relativa alla rilevanza giuridica degli impegni CSCE; della sua analisi sembra opportuno riportare i punti di cui qui di seguito. È incontestabile la volontà degli Stati partecipanti di non considerare obblighi giuridici gli impegni CSCE adottati; a chiaro indice di ciò, si menzionano due considerazioni riguardanti l’Italia (specificate nella nota 12 a p. 234): “[...] La Carta di Parigi è stata pubblicata nella *G.U. Suppl. ord. N. 41 del 18.12.1991* che dà notizia della sua “entrata in vigore” (con valenza, si deve ritenere, puramente conoscitiva), [ma]

2.2.2.2. La Carta di Parigi e la previsione della istituzionalizzazione della CSCE.

Nel precedente Paragrafo è stato visto come le prime due parti della Carta di Parigi configurassero “[...] un *corpus* di impegni [...] [atti a] consentire alla CSCE di affrontare con efficacia le nuove sfide [...] indotte dalle *Rivoluzioni* del 1989. Di qui il superamento [...] della tradizionale divisione in *cesti*, in virtù di una visione effettivamente unitaria del concetto di sicurezza, dove gli aspetti militari, umanitari, economici, ambientali e culturali divengono realmente interdipendenti. [...]”; si

precisando che non si tratta di un trattato. Data la mancanza di esecuzione interna degli atti CSCE col procedimento di rinvio al testo in sede di legge di ratifica come è il caso dei trattati, al finanziamento delle spese dovute alla partecipazione alla CSCE deve provvedersi con leggi ad hoc (metodo ordinario di adattamento). Cfr. così il d.l. 13.4.1993 n. 108, convertito con l. 12.6.1993 n. 184 “Misure urgenti per l’organizzazione ed il finanziamento della riunione del Consiglio dei Ministri degli esteri della CSCE per il periodo di presidenza italiana” in *G.U.* n. 87 del 14.4.1993”. Ma, secondo Sacerdoti (sempre p. 234), “[...] [r]esta aperta la questione del valore giuridico che possono avere atti dichiarativi ed impegni reciproci non pattizi, collegati peraltro ad impegni di reciproca osservanza. Non è [...] escluso che singoli atti, per loro natura ed anche alla luce della prassi successiva possano purtuttavia essere considerati come accordi. [...]”; in particolare (p. 235 s.), “[...] [n]on si può comunque escludere che alcuni atti dettagliati e specifici, definiti a volte come “decisioni”, costituiscano per loro natura, in vista del loro contenuto, accordi in forma semplificata tra i partecipanti, vincolanti con la mera firma e non soggetti a ratifica. Questo ben può essere il caso per il documento supplementare della Carta di Parigi (ed altre decisioni successive a carattere pratico ed operativo) là dove gli Stati si impegnano a costituire uffici, delineandone strutture e compiti, e soprattutto dove assumono impegni finanziari relativi alla suddivisione dei costi relativi. [...]”. Su quest’ultimo aspetto si veda l’opinione opposta di Conforti, secondo cui “[...] per aversi un accordo in f.s. [forma semplificata] non è sufficiente che la fase della ratifica sia saltata ma è anche necessario che dal testo dell’accordo o dalle circostanze risulti una *sicura* volontà di obbligarsi [giuridicamente][...]”, condizione, quest’ultima, non presente nei documenti CSCE (che per questo vengono classificati da Conforti come “intese non giuridiche”), anche se viene “[...] riconosciuto che in certi casi-limite è difficile distinguere un’intesa del genere da un accordo in f.s. [...]”; CONFORTI, *Diritto ...*, cit., p. 72 s.

esaminerà, ora, “[l]a nuova architettura europea, disegnata dalla *Carta di Parigi* [...]” nella parte intitolata “Nuove strutture e istituzioni del processo CSCE” e nella sezione I (“Disposizioni istituzionali”) del “Documento supplementare per l’attuazione di talune disposizioni contenute nella Carta di Parigi per una Nuova Europa”.²⁵³

La scelta adottata dagli Stati partecipanti, improntata a non modificare la natura flessibile e dinamica della CSCE, ma nello stesso tempo a rispondere nella maniera più efficace possibile alla nuova realtà internazionale, si concreta nella creazione di un sistema di consultazione politica regolare (articolato su tre livelli) e di alcune istituzioni permanenti, senza però intaccare nella sua essenza il carattere flessibile e decentralizzato dell’attività CSCE, prima di allora identificabile in un semplice processo negoziale la cui continuità era assicurata soltanto dai “seguiti” (a cadenza irregolare), dalle riunioni di esperti da quelli previste, e da due conferenze specializzate (CSBMs e “dimensione umana”).²⁵⁴

Per quanto riguarda il sistema di consultazione politica regolare, i tre livelli previsti sono quelli di cui qui di seguito. I “Capi di Stato e di Governo”, che si prevede si riuniscano in occasione dei “seguiti”, quindi con cadenza biennale.²⁵⁵ Il “Consiglio”,

²⁵³ Per i passi citati, si veda POLSELLA, *op. cit.*, rispettivamente p. 464 e 463. Nell’analisi della Carta di Parigi contenuta in questo e nel precedente Paragrafo, si è fatto riferimento a ROTH, *The CSCE “Charter of Paris for a New Europe”. A New Chapter in the Helsinki Process*, in *Human Rights Law Journal*, 1990, n. 3-4, pp. 373-379, GHEBALI, *La Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, in *Défense nationale*, 1991, Mars, pp. 73-82, POLSELLA, *op. cit.*, pp. 463-473, TRICHILO, *Istituzionalizzazione della CSCE*, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell’Uomo*, 1991, n.2, pp. 474-476, BLOED (ed.), *The Conference ...*, *cit.*, pp. 60-62, HERACLIDES, *Helsinki II and ...*, *cit.*, p. 15 s., SACERDOTI, *Il nuovo ordine ...*, *cit.*, in SACERDOTI, *op. cit.*, pp. 226-230, 233-237, e GHEBALI, *L’OSCE dans ...*, *cit.*, pp. 13-25.

²⁵⁴ Roth, a proposito del sistema CSCE nel periodo antecedente alla Carta di Parigi, parla di “[...] a kind of nomadic existence: moving from one capital to another, from meetings to meetings, without a home or a centre. [...]”, in ROTH, *The CSCE “Charter ...*, *cit.*, p. 375.

²⁵⁵ Si veda il primo e il nono punto del secondo capoverso della terza parte della Carta; nella sezione I, lettera D del Documento supplementare viene anche stabilito che i “seguiti” non superino di regola i tre mesi di durata; per il testo relativo, si veda BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ...*, *cit.*, rispettivamente pp. 341 s. e 354.

foro centrale della CSCE per le consultazioni politiche costituito dai Ministri degli Esteri degli Stati partecipanti e che si prevede si riunisca regolarmente, almeno una volta all'anno.²⁵⁶ Il "Comitato di Alti Funzionari", finalizzato a preparare le riunioni del Consiglio, ad attuarne le decisioni, a esaminare le questioni correnti, e (con modalità che la Carta demanda al Consiglio definire) a riunirsi in situazioni di emergenza.²⁵⁷

Quanto alle istituzioni permanenti, la Carta di Parigi ne crea tre, auspicando anche la costituzione in breve di una struttura parlamentare CSCE.²⁵⁸ La prima è il "Segretariato" (con sede a Praga in omaggio alla Cecoslovacchia di Havel), costituito al fine di fornire un supporto amministrativo (minimo) al nuovo sistema di consultazione politica regolare; tratto fondamentale di questa istituzione è la più completa assenza di qualsiasi caratterizzazione di tipo politico nelle sue funzioni; è significativa anche l'estrema riduzione del personale, il cui status non è quello dei funzionari internazionali, poiché il Direttore (che assume il personale amministrativo e tecnico e, in base alle necessità, quello per i servizi di interpretariato e traduzione) e i tre Funzionari godono infatti dello status di personale diplomatico distaccato dal relativo Stato partecipante (inoltre i loro incarichi hanno durata breve, rispettivamente tre anni e due anni, al fine di assicurare il criterio della rotazione); i compiti del Segretariato sono ridotti al supporto amministrativo al Consiglio e al Comitato di Alti Funzionari, alla gestione dell'attività di archiviazione dei documenti CSCE, e a fornire le informazioni sulla CSCE accessibili al pubblico a persone, organizzazioni non governative, organizzazioni internazionali e Stati non partecipanti; significativo anche il fatto che l'attività di segretariato per le

²⁵⁶ Si rimanda ai punti secondo, terzo, sesto, tredicesimo del secondo capoverso della terza parte della Carta, al secondo capoverso successivo a tale parte, e alla sezione I, lettere A, C, H (parr. 1 e 2), I del Documento supplementare; per il testo relativo, BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. cit.*, rispettivamente pp. 341-343, 353 s., 357 s.

²⁵⁷ Si vedano i punti quarto, quinto, sesto del secondo capoverso della terza parte della Carta, e la sezione I, lettere B, C, H (parr. 13 e 14), I del Documento supplementare; per il testo relativo, BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. cit.*, rispettivamente pp. 342, 353 s., 358.

²⁵⁸ Si veda il dodicesimo punto del secondo capoverso della terza parte della Carta (testo in BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. cit.*, p. 342); la creazione di tale struttura fu bloccata a causa dell'opposizione del Congresso degli Stati Uniti (si veda GHEBALI, *L'OSCE dans cit.*, p. 22).

riunioni CSCE non sia monopolizzata dalla nuova istituzione.²⁵⁹ La seconda istituzione è il “Centro per la Prevenzione dei Conflitti”, con sede a Vienna, dotato di un Comitato Consultivo e di un proprio Segretariato (su un Direttore e due Funzionari, più il personale amministrativo e tecnico assunto dal Direttore), finalizzato a occuparsi dell’attuazione delle CSBMs e, in prospettiva, della problematica relativa alla soluzione pacifica delle controversie.²⁶⁰ La terza istituzione creata, l’“Ufficio per le Libere Elezioni”, con sede a Varsavia, composto da un Direttore, un Funzionario, e il personale amministrativo e tecnico assunto dal Direttore, è finalizzata a facilitare i contatti e gli scambi di informazioni sulle elezioni negli Stati partecipanti, ad essere in sostanza uno strumento efficace dell’attuazione degli impegni CSCE in ambito di procedure elettorali (impegni contenuti nel Documento della riunione di Copenhagen e ribaditi, nonché citati nell’Allegato I, nella Carta di Parigi).²⁶¹

²⁵⁹ Si veda l’ottavo punto del secondo capoverso della terza parte della Carta, e la sezione I, lettere E, H (par. 15) del Documento supplementare; testo relativo in BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, rispettivamente pp. 342, 354, 358.

²⁶⁰ Si rimanda al decimo punto del secondo capoverso della terza parte della Carta, e alla sezione I, lettere F, H (par. 15), I del Documento supplementare; testo relativo in BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, rispettivamente pp. 342, 355 s., 358.

²⁶¹ Si rimanda all’undicesimo punto del secondo capoverso della terza parte della Carta, e alla sezione I, lettere G, H (par. 15) del Documento supplementare; testo relativo in BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, rispettivamente pp. 342, 356 s., 358. Proprio per porre in evidenza come gli Stati partecipanti non abbiano inteso, con la Carta di Parigi, mutare la natura politica del sistema CSCE, mirando soltanto a dotare questo foro di cooperazione diplomatica di strumenti il più possibile efficaci per gestire un rinnovato ruolo, lungi quindi dall’intenzione di creare un’organizzazione internazionale, sembra opportuno riportare alcune disposizioni del Documento supplementare relative al personale, ai costi, ed alla gestione delle istituzioni create; alla lettera H (“Procedure e modalità concernenti le istituzioni CSCE”); nei parr. da 9 a 12 si prevede: “9. Lo Stato che distacca il personale lo accrediterà presso il paese ospitante ove godrà di status diplomatico pieno. 10. I costi: - del personale distaccato saranno sostenuti dal paese che lo distacca; - di insediamento delle istituzioni CSCE saranno ripartiti secondo le procedure CSCE; - di funzionamento inclusi i costi delle missioni del personale una volta nominato saranno ripartiti secondo le procedure CSCE; - dei locali dell’istituzione nonché dei necessari servizi di sicurezza, inclusi quelli per le riunioni tenute nella sede dell’istituzione, saranno sostenuti dal paese ospitante. 11. I paesi ospitanti si impegnano a mettere le istituzioni in condizioni di funzionare pienamente e di assumere

2.3. L'attività di produzione normativa della CSCE/OSCE in materia di elezioni: dall'Atto Finale di Helsinki alla Carta per la Sicurezza Europea.

Dopo aver analizzato i due principali documenti a cui gli Stati partecipanti alla CSCE/OSCE si devono conformare, si soffermerà qui di seguito l'attenzione sull'attività di produzione normativa della CSCE/OSCE in relazione alla protezione dei principi democratici, e, in particolare, sulle principali tappe dell'attività CSCE/OSCE di *standard-setting* in materia di elezioni.²⁶²

A tale proposito si richiama ancora l'attenzione sul fatto che gli impegni presi dagli Stati partecipanti siano caratterizzati da una efficacia che si spiega

obblighi contrattuali e finanziari e a concedere alle stesse un appropriato status diplomatico. 12. Per il funzionamento efficace delle strutture istituzionali CSCE create dal Vertice, dovranno essere concordate disposizioni amministrative, finanziarie e per il personale"; per quanto riguarda le disposizioni procedurali CSCE, la lettera J ("Applicazione delle disposizioni procedurali CSCE") prevede: "Si applicheranno *mutatis mutandis* le disposizioni procedurali, i metodi di lavoro e le percentuali di ripartizione delle spese ed altre modalità della CSCE, se non altrimenti deciso"; per il testo dei passi citati, si veda BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, p. 357 s. Quanto alla problematica sulla rilevanza giuridica di questa nuova strutturazione, si veda, ciò che Sacerdoti afferma per sottolineare la diversità della nuova CSCE rispetto a "[...] una organizzazione personificata a base pattizia [...]": nel caso della CSCE, infatti, "[...]l'azione degli organi non può essere riferita ad un ente distinto ma va imputata agli Stati membri agenti collettivamente. Difficilmente il principio dell'unanimità, anche nella forma attenuata del consenso, può essere superato proprio perché decisioni non unanimi, non essendo riferibili per precedente impegno anche ai dissenzienti, non potrebbero vincolarli. [...]"; SACERDOTI, *Il nuovo ordine, cit.*, in SACERDOTI, *op. cit.*, p. 236.

²⁶² Si rimandano al capitolo 3 sia la trattazione degli aspetti inerenti a quello che si potrebbe definire il lavoro di "codificazione" effettuato dall'ODIHR, e consistente nella realizzazione di manuali e nell'elaborazione di *standards* da rispettare nello svolgimento dei processi elettorali, sia l'analisi relativa alle attività operative svolte in questo campo dall'OSCE.

prevalentemente sul piano politico, benché una tale scelta non implichi l'assenza di effetti di carattere giuridico²⁶³.

Al fine delle nostre considerazioni, rilevano innanzitutto i principi VII ("Rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo") e VIII ("Eguaglianza dei diritti ed autodeterminazione dei popoli") della "Dichiarazione sui Principi che reggono le relazioni fra gli Stati partecipanti", contenuta nell'Atto Finale di Helsinki, adottato l'1 agosto 1975. Di particolare importanza nel VII principio i passi in cui si sottolinea che "[...] gli Stati partecipanti riconoscono il significato universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il cui rispetto è un fattore essenziale della pace, della giustizia e del benessere necessari ad assicurare lo sviluppo di relazioni amichevoli e della cooperazione fra loro, come fra tutti gli Stati [...]" e in cui sempre gli Stati partecipanti "[...] confermano il diritto dell'individuo di conoscere i propri diritti e doveri in questo campo e di agire in conseguenza. [...]"²⁶⁴.

In tale contesto deve essere attribuita una particolare importanza soprattutto al Documento della Riunione di Copenhagen della Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE (adottato il 29 giugno del 1990) che ai paragrafi dal 6 all'8 recita:

6) Gli Stati partecipanti dichiarano che la volontà del popolo, liberamente e correttamente espressa mediante elezioni periodiche e oneste, costituisce la base dell'autorità e della legittimità di ogni governo. Gli Stati partecipanti rispetteranno, di conseguenza, il diritto dei propri cittadini di partecipare al governo del proprio Paese sia direttamente sia tramite rappresentanti da essi liberamente eletti mediante procedure elettorali corrette. Essi riconoscono la responsabilità di garantire e proteggere, conformemente alle proprie leggi, agli obblighi internazionali relativi ai diritti dell'uomo e agli impegni internazionali assunti, l'ordinamento democratico liberamente stabilito attraverso la volontà del popolo contro le attività di persone,

²⁶³ Sulla volontà di sottoscrivere impegni di tipo politico e non giuridico, dichiarata dagli Stati partecipanti ad esempio nella parte conclusiva dell'Atto Finale di Helsinki e della Carta di Parigi (documenti la cui sottoscrizione da parte di uno Stato è stata ed è condizione indispensabile per l'appartenenza alla CSCE/OSCE), si rimanda *supra* nel Capitolo 2 (anche per quanto concerne gli aspetti relativi agli effetti di tipo giuridico che derivano dagli impegni CSCE/OSCE).

²⁶⁴ Per i documenti CSCE/OSCE qui citati si rimanda al sito www.osce.org.

gruppi od organizzazioni impegnati in azioni terroristiche o che rifiutano di rinunciare al terrorismo o alla violenza miranti a rovesciare tale ordinamento o quello di un altro Stato partecipante. 7) Per garantire che la volontà del popolo sia alla base dell'autorità di governo, gli Stati partecipanti 7.1) – terranno libere elezioni ad intervalli ragionevoli, secondo quanto stabilito dalla legge, 7.2) – consentiranno che tutti i seggi di almeno una Camera della legislatura nazionale siano liberamente disputati in una votazione popolare, 7.3) – garantiranno il suffragio universale e in condizioni di uguaglianza ai cittadini maggiorenni, 7.4) – assicureranno votazioni segrete o equivalenti procedure di libera votazione e che i voti siano conteggiati e riportati onestamente e i loro risultati ufficiali resi pubblici, 7.5) – rispetteranno il diritto dei cittadini di candidarsi a cariche politiche o pubbliche, personalmente o in rappresentanza di partiti o organizzazioni politiche, senza discriminazione alcuna, 7.6) – rispetteranno il diritto degli individui e dei gruppi di costituire, in piena libertà, propri partiti politici o altre organizzazioni politiche e offriranno a tali partiti e organizzazioni politiche le garanzie giuridiche necessarie per consentire loro di competere reciprocamente sulla base dell'uguaglianza di trattamento di fronte alla legge e da parte dell'autorità, 7.7) – assicureranno che la legge e il sistema politico consentano di condurre le campagne elettorali in un'atmosfera corretta e libera, nella quale né misure amministrative, né la violenza, né l'intimidazione impediscano ai partiti e ai candidati di esporre liberamente le proprie opinioni e posizioni o impediscano agli elettori di conoscerle e discuterle nonché di dare il proprio voto senza timore di rappresaglie, 7.8) – faranno sì che nessun ostacolo legale o amministrativo limiti il libero accesso ai mezzi di informazione su base non discriminatoria per tutti i raggruppamenti politici e gli individui che intendono partecipare al processo elettorale, 7.9) – assicureranno che i candidati che ottengono il necessario numero di voti richiesti dalla legge assumano debitamente la carica e che sia loro consentito di rimanere in carica fino alla scadenza del mandato o, comunque, fino al termine dello stesso quale regolato dalla legge, conformemente alle procedure parlamentari, costituzionali e democratiche. 8) Gli Stati partecipanti ritengono che la presenza di osservatori, sia stranieri sia nazionali, può migliorare il processo elettorale per gli Stati nei quali si tengono elezioni. Pertanto essi inviteranno osservatori provenienti da altri Stati partecipanti alla CSCE e le istituzioni e organizzazioni private appropriate che lo desiderino ad osservare lo svolgimento delle loro procedure elettorali nazionali nella misura consentita dalla legge. Essi inoltre si sforzeranno di agevolare un analogo accesso nel caso di procedimenti elettorali svolti ad un livello inferiore a quello nazionale. Tali osservatori si impegneranno a non interferire nelle operazioni elettorali.

Bisogna sottolineare come questi paragrafi del Documento di Copenhagen siano stati inclusi nella Carta di Parigi (adottata il 19-21 novembre 1990), come "Allegato I"

al “Documento supplementare per l’attuazione di talune disposizioni contenute nella Carta di Parigi per una Nuova Europa”.

La Carta di Parigi (la cui sottoscrizione assieme all’Atto Finale, si ricorda, è condizione necessaria per poter far parte dell’OSCE) sancisce per gli Stati partecipanti non solo delle regole di comportamento quanto alle loro reciproche relazioni internazionali, ma detta (e questa è l’innovazione fondamentale) regole comuni relative all’assetto costituzionale interno (democrazia, rispetto dei diritti dell’uomo, Stato di diritto) degli Stati partecipanti medesimi: la Carta rappresenta cioè lo strumento con cui sul piano politico si supera la prevalenza del principio dell’effettività su quello della legittimità democratica²⁶⁵.

Sul piano della “produzione normativa”, e sempre relativamente al tema di nostra attenzione, della Carta di Parigi rilevano i seguenti passi della prima parte, intitolata “Una nuova era di democrazia, pace, e unità”, e, all’interno di questa, della sezione relativa ai “diritti dell’uomo, democrazia e Stato di diritto”:

Ci impegnamo a edificare, consolidare e rafforzare la democrazia quale unico sistema di governo delle nostre nazioni. [...] Il governo democratico si basa sulla volontà del popolo, espressa regolarmente attraverso elezioni libere e corrette. Fondamento della democrazia è il rispetto della persona umana e dello stato di diritto. La democrazia è la migliore salvaguardia della libertà di espressione, della tolleranza di tutti i gruppi della società, e dell’uguaglianza di opportunità per ogni persona. La democrazia, con il suo carattere rappresentativo e pluralistico, comporta responsabilità nei confronti dell’elettorato, l’obbligo delle autorità pubbliche di osservare la legge e la giustizia amministrata imparzialmente. Nessuno deve essere al di sopra della legge. [...] ciascuno ha inoltre il diritto [...] di partecipare ad elezioni libere e corrette [...].

Nella seconda parte della Carta di Parigi intitolata “Orientamenti per il futuro”, rilevano all’interno della sezione relativa alla “Dimensione Umana” i seguenti passi:

[...] Dichiariamo che il nostro rispetto per i diritti dell’uomo e le libertà fondamentali è irrevocabile. Attueremo e svilupperemo pienamente le disposizioni relative alla dimensione

²⁶⁵ Sulle problematiche relative all’autodeterminazione interna si veda IOVANE, *L’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa...*, cit., pp. 460-528.

umana della CSCE. Basandoci sul Documento della Riunione di Copenhagen della Conferenza sulla Dimensione Umana, coopereremo per rafforzare le istituzioni democratiche e promuovere l'attuazione dello stato di diritto. [...].

Per quanto attiene alla rilevanza sul piano internazionale del rispetto degli impegni CSCE/OSCE relativi all'assetto costituzionale interno degli Stati partecipanti (e cioè quel valore aggiunto di notevole importanza contenuto nella Carta di Parigi al quale si è fatto cenno) sembra opportuno ricordare anche il Documento della Riunione di Mosca della Conferenza sulla Dimensione umana della CSCE (10 settembre-4 ottobre 1991) nel quale “[...] gli Stati partecipanti sottolineano che le questioni relative ai diritti dell'uomo, alle libertà fondamentali, alla democrazia e allo stato di diritto rivestono un interesse internazionale, in quanto il rispetto di tali diritti e libertà costituisce uno dei fondamenti dell'ordine internazionale. Essi dichiarano categoricamente ed irrevocabilmente che gli impegni assunti nel campo della dimensione umana della CSCE sono questioni di diretto e legittimo interesse per tutti gli Stati partecipanti e non rientrano esclusivamente negli affari interni dello Stato interessato. [...]”.

È poi da sottolineare come nella Carta per la Sicurezza europea (adottata il 19 novembre 1999 al Vertice di Istanbul), nella sezione riguardante “La Dimensione Umana”, si riaffermi (al par. 19) “[...] che il rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, la democrazia e lo stato di diritto rappresenta il nucleo centrale del concetto globale di sicurezza dell'OSCE” e (al par. 25) si ribadisca “[...]l'impegno a tenere elezioni libere e imparziali conformemente agli impegni OSCE, in particolare al Documento di Copenhagen del 1990 [...] [nonché] l'importanza dell'assistenza che l'ODIHR può fornire agli Stati partecipanti nell'elaborazione ed attuazione di una legislazione elettorale [...]”; gli Stati partecipanti poi (sempre al par. 25) “[...] conformemente a tali impegni [inviteranno] alle [loro] elezioni osservatori provenienti da altri Stati partecipanti, dall'ODIHR, dall'Assemblea Parlamentare dell'OSCE e da altre competenti istituzioni ed organizzazioni che intendano osservare le [loro] procedure elettorali [...]. [Sempre gli Stati partecipanti] concordano di dar seguito

tempestivamente alle valutazioni e raccomandazioni dell'ODIHR concernenti le elezioni".

Capitolo 3

La CSCE/OSCE e la tutela dei principi democratici: il processo di istituzionalizzazione, lo sviluppo della capacità istituzionale e le attività operative

3.1. Il processo d'allargamento della CSCE/OSCE.

Uno dei cambiamenti più appariscenti del sistema CSCE nel periodo successivo all'adozione della Carta di Parigi è quello relativo al notevole aumento del numero di Stati partecipanti che da trentaquattro (in seguito all'unificazione della Germania) salgono a cinquantacinque (inclusa la Repubblica Federativa di Jugoslavia, sospesa dalla CSCE l'8 luglio 1992).

È, questo, il portato dei profondi mutamenti che, visibilmente a partire dal 1990, hanno ridisegnato la mappa del continente europeo (e in parte asiatico); ben quindici delle nuove ammissioni sono diretta conseguenza della dissoluzione dell'Unione Sovietica e della disintegrazione della Repubblica Federativa di Jugoslavia.

Fenomeno di peso notevole per i complessi riflessi che esso ha avuto sul piano della natura e degli equilibri del "gioco" negoziale (peraltro già mutato con la fine della contrapposizione bipolare), l'allargamento degli Stati partecipanti non si ritiene abbia però inciso sul piano della natura flessibile e dinamica della CSCE; queste due caratteristiche "genetiche" hanno anzi favorito l'adeguamento ad un'evoluzione imprevedibile e rapida: se nelle Raccomandazioni Finali di Helsinki²⁶⁶ si era lasciata

²⁶⁶ Documento che per il colore della sua copertina fu soprannominato "libro blu", contenente 96 raccomandazioni (contrassegnate da un numero tra parentesi alla sinistra del testo) e un allegato con la lista degli Stati partecipanti, le Raccomandazioni Finali sono state definite "[...] un mandato organico per i lavori della Conferenza [...]", "[...] una serie di istruzioni articolate ed interdipendenti [...]" che gli Stati partecipanti avrebbero dovuto seguire nella prevista elaborazione di testi che sarebbero stati adottati al

aperta la possibilità di ammissioni successive al 25 giugno 1973, nelle quali l'acquisizione dello status di partecipante o osservatore sarebbe derivata dal raggiungimento, in merito, del *consensus* [raccomandazione 69] degli Stati partecipanti, a partire dal caso dell'Albania si stabilì inoltre come prerequisito (di regola) la presentazione di una domanda scritta esprimente l'impegno dello Stato candidato, da un lato, ad accettare nella loro integralità gli impegni CSCE (con firma dell'Atto Finale di Helsinki e della Carta di Parigi), e, dall'altro, di invitare una Missione di Relatori finalizzata a valutare la conformità del proprio ordinamento appunto a tali impegni.²⁶⁷

termine della Conferenza (FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 170). Nelle Raccomandazioni Finali non si toccavano soltanto gli aspetti tecnico-organizzativi della preparazione della Conferenza, ma si delineavano anche le direttrici dei contenuti che avrebbero dovuto costituire l'oggetto di quest'ultima: si potrebbe dire che in esse si definisse il 'DNA' della CSCE/OSCE. Per il testo delle Raccomandazioni Finali si è fatto riferimento a BLOED (a cura di), *op. cit.*, pp. 121-140; in BARBERINI, *Codice della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa: C.S.C.E. Documents*, Napoli, 1990, pp. 717-724, e in BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. all'O.S.C.E. Testi e Documenti*, Napoli, 1995, pp. 727-730, sono riportate solamente le raccomandazioni relative alle disposizioni procedurali (dalla 64 alla 88), quelle disposizioni, cioè, che ancora oggi costituiscono le fondamentali regole procedurali per i lavori dell'OSCE (e su cui si veda in dettaglio *infra* nel Paragrafo 3.4.1.). Le Raccomandazioni Finali sono state adottate l'8 giugno 1973, al termine delle Consultazioni multilaterali preparatorie di Helsinki. Queste ultime iniziarono il 22 novembre 1972, nella capitale finlandese, dopo un susseguirsi di contatti in ottobre e novembre. Alle Consultazioni multilaterali preparatorie di Helsinki parteciparono, accettando l'invito della Finlandia, i seguenti Paesi: Austria, Belgio, Bulgaria, Canada, Cecoslovacchia, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Jugoslavia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Democratica Tedesca, Repubblica Federale di Germania, Romania, San Marino, Santa Sede, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria, Unione Sovietica; l'Albania non accettò l'invito. Quindi erano presenti 32 Paesi europei, più Stati Uniti e Canada. Il Principato di Monaco venne ammesso alla Conferenza il 7 giugno 1973, portando così a 35 il numero degli Stati partecipanti alla Conferenza. FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, pp. 128, 167; SCHLAGER, *The Procedural Framework of the CSCE: from the Helsinki Consultations to the Paris Charter, 1972-1990*, in *H.R.L.J.*, 1991, n. 6-7, p. 226.

²⁶⁷ Tale soluzione risulta conforme a quell'orientamento che mira, per lo meno a livello politico, a superare con il principio della legittimità democratica la tradizionale prevalenza del principio dell'effettività, e che Sacerdoti ritiene trovi solenne attestazione nella Carta di Parigi; SACERDOTI, *Il nuovo ordine ...*, *cit.*, in SACERDOTI, *op. cit.*, p. 227; si rimanda alle pp. 241-249 dello stesso, per gli

Si concentrerà qui l'attenzione dapprima su quelle che sono state le tappe di questo allargamento, e poi sulle conseguenze che tale fenomeno ha comportato per la CSCE (sul piano del "gioco" negoziale e su quello di un conseguente impegno di "assistenza" ai nuovi Stati partecipanti).

3.1.1. Le tappe dell'allargamento.

La prima delle nuove ammissioni è stata quella dell'Albania, divenuta Stato partecipante della CSCE il 19 giugno 1991, per decisione (ovviamente in base alla regola del *consensus*) del Consiglio CSCE (riunito a Berlino per la sua prima riunione); l'ammissione fu condizionata al prerequisito di cui si è detto sopra: richiesta formale scritta in cui ci si impegnava al rispetto dei documenti CSCE (con firma dell'Atto Finale di Helsinki e della Carta di Parigi) e in cui si invitava una Missione di Relatori che giudicasse l'adeguatezza dell'ordinamento statale albanese agli impegni CSCE e fornisse le raccomandazioni del caso (la Missione operò dal 16 al 19 settembre 1991).²⁶⁸

Una procedura diversa è stata seguita nel caso dei tre Stati baltici (Estonia, Lettonia, Lituania), ammessi il 10 settembre 1991 senza la condizione del prerequisito di specie, mediante un'apposita riunione del Consiglio CSCE, convocata a Mosca

aspetti giuridici più rilevanti del "[...] fenomeno per cui nella stessa area geografica della CSCE gli Stati sono passati da 35 a 53 in pochi anni [...]: l'autodeterminazione dei popoli che si manifesta nella secessione, il riconoscimento dei nuovi Stati, la successione ai trattati. [...]"; citato da p. 242.

²⁶⁸ L'Albania, potenziale partecipante o osservatore "di diritto" essendo uno Stato europeo (raccomandazione 54 delle Raccomandazioni Finali di Helsinki), ma che aveva rifiutato di partecipare ad una CSCE ritenuta mero strumento dell'egemonia di Stati Uniti e Unione Sovietica, con la fine della contrapposizione bipolare chiese di ottenere lo status di osservatore; questo le fu concesso in varie riunioni della CSCE, a partire da quella di Copenhagen del giugno 1990; si noti che tale status le veniva accordato riunione per riunione. Per le date in cui l'Albania firmò l'Atto Finale e la Carta di Parigi (e anche per quelle delle firme degli altri nuovi partecipanti), si veda il sito www.osce.org.

immediatamente prima della terza riunione della Conferenza sulla Dimensione Umana della CSCE.²⁶⁹

I cosiddetti “Accordo di Minsk” (8 dicembre 1991) e “Dichiarazione di Alma Ata” (21 dicembre 1991) sancirono rispettivamente la cessazione di esistenza dell’Unione Sovietica e l’accordo raggiunto dagli Stati della CSI (Comunità di Stati Indipendenti) sulla continuità della Federazione Russa all’ormai dissolta Unione Sovietica sia nell’ONU che nelle altre organizzazioni internazionali.²⁷⁰ Per quanto riguarda la CSCE, il 7 gennaio 1992 il Ministro degli Esteri della Federazione Russa inviò una lettera al Presidente in esercizio del Consiglio CSCE nella quale si comunicava l’accordo dei membri della CSI sulla continuità della Federazione Russa all’Unione Sovietica anche nella CSCE, e l’8 gennaio tale continuità venne sancita dal Comitato di Alti Funzionari. Quest’ultimo decideva anche di dare la possibilità di partecipazione alla CSCE a tutte le ex-repubbliche sovietiche, incluse quindi quelle asiatiche (soluzione i cui vantaggi erano visti nella possibilità di favorire la coesione interna della CSI e di assoggettarne tutti i membri agli impegni CSCE); condizione dell’ammissione di tali Stati era il prerequisito di cui si è già detto; vennero così ammessi dieci Stati il 30 gennaio 1992, per decisione del Consiglio CSCE (riunito nella sua seconda riunione, a Praga).²⁷¹ Infine, la Georgia è stata ammessa, sempre con la

²⁶⁹ Gli Stati in questione già nel maggio 1990 formularono una dichiarazione congiunta auspicante una loro partecipazione alla CSCE; la ovvia opposizione dell’Unione Sovietica fece respingere le loro richieste di ottenimento dello status di osservatore presentate fin dalla riunione di Copenhagen del giugno 1990; da menzionare come alcuni rappresentanti degli Stati baltici parteciparono alla seduta inaugurale del vertice di Parigi (il 19 novembre 1990) in qualità di “ospiti d’onore” del Segretariato Esecutivo, ma furono poi espulsi per le proteste sovietiche; il clima politico dovuto al riconoscimento internazionale dei tre Stati in questione, successivamente al fallito colpo di Stato del 19-21 agosto 1991 in Unione Sovietica, ha sicuramente influito sulla soluzione adottata.

²⁷⁰ Si veda FILIPPINI, *op. cit.*, in SACERDOTI, *op. cit.*, pp. 92-96; 133-137.

²⁷¹ Per motivi finanziari le Missioni in tali Paesi vennero raggruppate in modo da ridurle a quattro: dal 12 al 18 febbraio 1992 in Armenia e Azerbaigian, dall’8 al 16 marzo 1992 in Ucraina, Bielorussia e Moldavia, dall’8 al 18 marzo 1992 in Turkmenistan, Uzbekistan e Tagikistan, dal 31 marzo al 6 aprile 1992 in Kazakistan e Kirghizistan. Sembra opportuno sottolineare che tali Stati (tranne Bielorussia e Ucraina già membri) verranno ammessi all’ONU il 2 marzo 1992.

condizione del requisito di specie, il 24 marzo 1992, per decisione del Consiglio CSCE (nel corso della sua prima riunione supplementare, a Helsinki).²⁷²

Quanto agli Stati sorti dalla disintegrazione della Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia, sono rilevanti, per la presente analisi, l'ammissione alla CSCE di Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina, il caso della Repubblica Federativa di Jugoslavia (Serbia e Montenegro), e la travagliata ammissione della Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia.²⁷³ Riguardo a Croazia e Slovenia, in seguito alla raccomandazione del 27 gennaio 1992 da parte del Comitato di Alti Funzionari (ispirata a criteri di cautela e di compromesso tra rifiuto e concessione dello status di partecipante), il Consiglio CSCE concesse loro lo status di osservatore (una volta per

²⁷² La relativa missione si è svolta dal 17 al 22 maggio 1992. Tale Stato è stato ammesso all'ONU il 31 luglio 1992.

²⁷³ Al fine di illustrare sinteticamente alcune tappe formalmente significative per gli Stati in questione, sembra opportuno premettere alle successive considerazioni la seguente tabella*:

	Slovenia	Croazia	Bosnia-Erzegovina	Repubblica Federativa di Jugoslavia	Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia
dichiarazione di indipendenza	25-6-1991	25-6-1991	15-10-1991	**	8-9-1991
riconoscimento da parte dei Paesi comunitari europei	15-1-1992	15-1-1992	7-4-1992	**	16-12-1993
ammissione alla CSCE-OSCE	24-3-1992	24-3-1992	30-4-1992	**	12-10-1995
ammissione all'ONU	22-5-1992	22-5-1992	22-5-1992	**	8-4-1993

* Fonte: STUCCHI, *Il conflitto nella ex Jugoslavia*, in SACERDOTI, *op. cit.*, pp. 577-579, 587-589; GHEBALI, *L'OSCE dans ...*, *cit.*, pp. 380-387, 403 s.

** Il 27-4-1992 Serbia e Montenegro proclamano la Repubblica Federativa di Jugoslavia; il 4-7-1992 la Commissione di arbitrato sotto l'egida della Conferenza internazionale di Ginevra sulla Jugoslavia (Commissione Badinter) si pronuncia sullo status di Stato nuovo per la Repubblica Federativa di Jugoslavia, e quindi sulla necessità del riconoscimento internazionale, stante la dissoluzione della Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia e la conseguente impossibilità di configurare una qualsiasi forma di continuità tra quella e ognuno degli Stati sorti da tale dissoluzione; l'8-7-1992 viene decisa la sospensione dalla CSCE della "Jugoslavia", a seguito della grave e persistente violazione degli impegni CSCE da parte di Serbia e Montenegro (si lascia ancora impregiudicata la questione dello status della nuova entità statale, auspicandone purtuttavia il rapido esame tenendo conto del parere della Commissione Badinter); per quanto riguarda l'ONU, il 19-9-1992 il Consiglio di Sicurezza (con la risoluzione 777) da un lato stabilisce che la Repubblica Federativa di Jugoslavia deve presentare una domanda di ammissione nuova perché la Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia ha cessato di esistere, dall'altro raccomanda all'Assemblea Generale di escludere la Repubblica Federativa di Jugoslavia dai propri lavori, misura che l'Assemblea ha adottato con la risoluzione 47/1 del 22-9-1992.

tutte, non quindi da rinnovare ad ogni riunione CSCE come era stato per il caso dell'Albania) il 30 gennaio 1992 (durante la sua seconda riunione, a Praga); lo status di partecipante a questi due Stati fu concesso dal Consiglio CSCE (riunito nella sua prima riunione supplementare, a Helsinki) il 24 marzo 1992.²⁷⁴ Relativamente alla Bosnia-Erzegovina, il Comitato di Alti Funzionari se il 27 gennaio 1992 respinse (per mancanza di *consensus* sul requisito di effettiva sovranità) la richiesta di partecipazione alla CSCE da questa avanzata, il 30 aprile 1992 (a seguito dell'aggressione ai danni appunto della Bosnia-Erzegovina) decise per l'ammissione in qualità di Stato partecipante (con la riserva della conferma da parte del Consiglio CSCE).²⁷⁵ Il caso della Repubblica Federativa di Jugoslavia veniva affrontato in ambito CSCE (come del resto in seno all'ONU) con modalità ambigue rispecchianti chiaramente le opposte concezioni degli Stati che (sia pure con sfumate differenziazioni) ritenevano che per essa fosse necessaria una domanda di ammissione (condizionata dal relativo prerequisite), da un lato, e la Federazione Russa che si opponeva ad ogni misura di espulsione o sospensione della "Jugoslavia", dall'altro; a seguito delle sistematiche violazioni degli impegni CSCE da parte dell'autoproclamata Repubblica Federativa di Jugoslavia, il Comitato di Alti Funzionari, nella sua seconda riunione di emergenza (6-12 maggio 1992), convocata su richiesta dell'Austria appoggiata da una ventina di Stati, riusciva, con decisione presa per *consensus meno uno* (procedura introdotta dal Consiglio CSCE nel gennaio 1992 con il "Documento di Praga sull'ulteriore sviluppo delle istituzioni e delle strutture CSCE"), a stabilire che tutte le misure in merito al conflitto jugoslavo sarebbero state prese, fino al 30 giugno 1992, senza la partecipazione della delegazione della "Jugoslavia" (applicazione ulteriore della nuova regola del *consensus meno uno*); seguiva, l'8 luglio 1992, la decisione del Comitato di Alti Funzionari di non ammettere al "seguito" di Helsinki e alle successive riunioni

²⁷⁴ Stante il precedente invio di una Missione (del tipo previsto dal prerequisite già menzionato) nelle sei repubbliche della ex Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia a fine dicembre 1991, non ci fu un ulteriore invito. Da evidenziare, anche, che l'ammissione all'ONU (come per la Bosnia-Erzegovina) avvenne il 22 maggio 1992.

²⁷⁵ Per la stessa ragione indicata nel caso di Croazia e Slovenia, non ci fu invito di una Missione di Relatori.

CSCE (fino al 13 ottobre 1992) nessuna rappresentanza "jugoslava"; tale decisione veniva quindi confermata nel vertice di Helsinki, in cui il possibile ritiro della sospensione è stato condizionato al rispetto degli impegni CSCE da parte della "Jugoslavia", affermando peraltro di non voler pregiudicare in alcun modo la questione dello status di tale entità (Serbia e Montenegro).²⁷⁶ Per quanto riguarda la Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, la rigidità delle posizioni della Grecia e (fino al giugno 1994) dell'Albania, timorose di mire territoriali a loro danno da parte di tale Stato, ha notevolmente ritardato il momento della sua ammissione alla ormai già denominata OSCE; indicativi di un travagliato percorso sono i seguenti dati: nel gennaio del 1992 il Comitato di Alti Funzionari ne respinge la richiesta di partecipazione alla CSCE; solo il 28 aprile 1993 (nonostante l'ammissione all'ONU l'8 aprile 1993) le concede lo status di osservatore; viene inviata nello stesso anno una Missione di Relatori; ma bisogna attendere il 12 ottobre 1995 perché il Consiglio Permanente dell'OSCE (stante la conclusione il 13 settembre 1995 di un accordo tra Grecia e Stato in questione) decida di ammettere come Stato partecipante la Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia.

La Repubblica Ceca e la Repubblica Slovacca sono succedute alla Repubblica Federativa Ceca e Slovacca venendo ammesse in qualità di Stati partecipanti della CSCE dall'1 gennaio 1993, a seguito della decisione presa in proposito dal Consiglio CSCE nella sua terza riunione, a Stoccolma il 14-15 dicembre 1992; la modalità di ammissione è stata quella della formale richiesta condizionata al prerequisite già menzionato.²⁷⁷

Infine, il Principato di Andorra, fino al 1993 sottoposto alla sovranità congiunta del Vescovo di Urgel (Spagna) e del Presidente della Repubblica Francese e quindi rappresentato nella CSCE dalla Francia, l'8 gennaio 1996 comunicava al Presidente in

²⁷⁶ La posizione della CSCE per il caso della Repubblica Federativa di Jugoslavia appare comunque più netta di quella dell'ONU. La Repubblica Federale di Jugoslavia è stata riammessa all'OSCE nel novembre 2000, previa accettazione e sottoscrizione dei documenti CSCE/OSCE, impegnandosi quindi al rispetto dei principi democratici, che definiscono in ultima analisi la ragion d'essere dell'OSCE.

²⁷⁷ La relativa Missione di Relatori ha operato dall'8 al 12 marzo del 1993.

Esercizio dell'OSCE la propria accettazione di tutti gli impegni CSCE-OSCE esprimendo la volontà di partecipare all'OSCE stessa; il Presidente in Esercizio costituiva allora direttamente (e non tramite il Consiglio Permanente dell'OSCE) una "Fact-Finding Mission" che ha visitato il Principato il 18 marzo 1996; visto il parere favorevole di tale Missione, il 25 aprile 1996 il Consiglio Permanente dell'OSCE decideva di ammettere il Principato di Andorra in qualità di Stato partecipante.²⁷⁸

3.1.2. Principali conseguenze derivanti dal processo d'allargamento.

Se l'allargamento degli Stati partecipanti non ha comportato il mutamento della natura flessibile e dinamica della CSCE, ha però esercitato una notevole influenza sul piano del "gioco" negoziale, in quanto conseguenza esso stesso degli eventi epocali che della mutata natura e dei rinnovati equilibri di quel "gioco" sono la causa diretta. Si ritiene qui sufficiente solo accennare ai tratti principali del nuovo contesto negoziale: il "gioco a somma zero" e il criterio del "minimo comune denominatore", che hanno contraddistinto i negoziati CSCE nel periodo della contrapposizione bipolare, sono stati sostituiti dalle notevoli spinte orientate a raggiungere risultati sempre più consistenti sia sul piano normativo che su quello procedurale, in una "arena" caratterizzata dal venir meno della 'disciplina' di rigide alleanze (e quindi anche della funzione di mediazione che aveva reso compatto il gruppo dei Paesi "Neutrali e Non Allineati", con conseguente processo di disgregazione dello stesso), e dall'emergere di nuove realtà con forti capacità di attrazione, di cui l'Unione Europea è l'esempio più evidente.²⁷⁹

²⁷⁸ Sembra opportuno sottolineare come la CSCE-OSCE abbia improntato a criteri di flessibilità, funzionali a prevalenti considerazioni di natura politica, le modalità procedurali con cui affrontare l'allargamento degli Stati partecipanti. In questa analisi, si è fatto riferimento a RONZITTI, *Profili ...*, cit., in BARBERINI e RONZITTI (a cura di), *op. cit.*, pp. 26-28, e a GHEBALI, *L'OSCE dans ...*, cit., pp. 105-121, 380-387, 589-591.

²⁷⁹ Si rimanda, sugli aspetti qui accennati, alle analisi contenute in HERACLIDES, *Helsinki II and ...*, cit., pp. 20-27, in HERACLIDES, *The Diplomatic ...*, cit., in DECAUX et SICILIANOS (a cura di), *op. cit.*, pp. 34-41, e in GHEBALI, *L'OSCE dans ...*, cit., pp. 124-130.

Notevole portato dell'allargamento della partecipazione alla CSCE-OSCE è stato poi l'impegno ad assicurare un'integrazione ottimale degli Stati di nuova ammissione. Infatti, il "seguito" di Helsinki (luglio del 1992) introduceva il "Programma di supporto coordinato per Stati partecipanti recentemente ammessi" proprio con l'intento di garantire forme di assistenza sui piani diplomatico, accademico, giuridico, amministrativo e altri pertinenti, agli Stati ammessi alla CSCE dal 1991; l'impegno si traduceva nell'assicurare un'attenta distribuzione dei documenti CSCE a tali Stati (compito affidato al Segretariato) e nell'organizzazione, di preferenza negli Stati in questione, di seminari e riunioni inerenti alle specifiche esigenze dei medesimi; il coordinamento di tale programma veniva demandato all'"Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo" (nuova denominazione, adottata dal Consiglio CSCE di Praga, del gennaio 1992, per il precedente "Ufficio per le Libere Elezioni", ampliato anche nelle funzioni); riguardo ai costi dei seminari e delle riunioni di cui sopra, si invitavano gli Stati partecipanti a contribuire finanziariamente su base volontaria quanto alle spese per vitto, alloggio, servizi di interpretariato e per le riunioni.²⁸⁰ In seguito è stato previsto che il "Presidente in Esercizio", assistito dalla "Troika" (istituzioni create con il "seguito" di Helsinki) assumesse il compito di consultarsi con gli Stati in questione al fine di ottimizzare la realizzazione del Programma, e a tal scopo svolgesse anche un programma di visite (Consiglio CSCE di Stoccolma, del dicembre 1992).²⁸¹ Ribadita l'importanza del programma di visite, e perciò affidato al "Segretario Generale" della CSCE (istituzione creata dal Consiglio di Stoccolma) il compito di assicurarne la continuità, e sottolineata l'importanza di una effettiva rappresentanza dei nuovi Stati partecipanti, specialmente quelli dell'Asia Centrale e quelli transcaucasici (Consiglio CSCE di Roma, del 1993), nella Conferenza di Budapest del 1994 si è deciso di continuare nell'attività di organizzazione di riunioni

²⁸⁰ Si veda, nel Documento del "seguito" di Helsinki, la Decisione XI ("Programma di supporto coordinato per Stati partecipanti recentemente ammessi"); testo relativo in BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, pp. 540-542.

²⁸¹ Si veda la Decisione n. 9 ("Integrazione di nuovi Stati partecipanti") del Consiglio di Stoccolma; testo relativo in BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, p. 565 s.

e seminari (a cura dell'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo e del Segretario Generale) nonché di stages e programmi di studio e addestramento, ed è stata prevista l'utilizzazione di esperti itineranti nel quadro del Programma, per rispondere alle esigenze di consulenza.²⁸² L'attenzione alle problematiche relative agli Stati partecipanti di recente ammissione si è ulteriormente concretata, nel 1995, con decisioni del "Consiglio Permanente" dell'OSCE (istituzione creata come "Comitato Permanente" dal Consiglio di Roma del 1993 e ridenominata dalla Conferenza di Budapest del 1994), nell'istituzione dell'"Ufficio di Collegamento in Asia Centrale" a Tashkent, e nella costituzione di un Fondo di contributi volontari per lo sviluppo dell'integrazione dei nuovi Stati partecipanti.²⁸³

3.2. Il processo di istituzionalizzazione successivo all'adozione della Carta di Parigi.

Il processo di istituzionalizzazione della CSCE dopo la Carta di Parigi si è sviluppato lungo le direttrici di fondo contenute nella Carta stessa. Se questa rappresenta una prima risposta "a caldo" agli epocali avvenimenti del 1989-1990 (e di qui i conseguenti limiti intrinseci a una così immediata risposta), l'evoluzione istituzionale nel periodo successivo si identifica in una ricerca di soluzioni atte ad ottimizzare le potenzialità di una scelta costantemente ribadita: conservare la natura flessibile e dinamica della CSCE, e nello stesso tempo adeguare l'efficacia della stessa al suo ruolo inevitabilmente mutato. Ciò è venuto a tradursi nella necessità di dotare la CSCE della capacità di fronteggiare le incessanti e inaspettate rapidità del divenire della

²⁸² Si vedano rispettivamente: la sezione VIII ("Integrazione degli Stati partecipanti recentemente ammessi") del documento della riunione di Roma del Consiglio CSCE; i parr. 42 e 43 della Decisione VIII ("Dimensione umana") del Documento della Conferenza di Budapest; testi relativi, in BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. cit.*, rispettivamente pp. 612 s., 658.

²⁸³ È stato così possibile che gli Stati dell'Asia Centrale fossero rappresentati in maniera permanente a Vienna. Per l'analisi del Programma appena esaminato si è fatto riferimento a GHEBALI, *L'OSCE dans cit.*, pp. 122-124.

realtà internazionale, e di conseguenza nella necessità di muoversi in direzione di una strutturazione che consentisse di configurare uno strumento di diplomazia preventiva il più possibile efficace: questo, infatti, era il nuovo ruolo in grado di assicurare alla CSCE una propria peculiarità, rispetto a organizzazioni internazionali di tipo tradizionale già esistenti, e, in ultima analisi, la sua stessa ragione d'essere. Un'immagine molto appropriata di quella che forse può ritenersi la caratteristica più immediatamente visibile del nuovo ruolo, sembra essere la seguente:

[...] La C.S.C.E. vit désormais sous le signe de l'urgence, les brèves réunions de crise ont eu tendance, depuis 1991, à remplacer les interminables conférences de suivi. [...].²⁸⁴

La decisione di non trasformare la CSCE in un'organizzazione internazionale, basata su un trattato istitutivo (ciò che ne avrebbe mutato la natura), ma nello stesso tempo di ampliare e poi razionalizzare la strutturazione atipica creata con la Carta di Parigi, facendo quindi della CSCE un'organizzazione internazionale *sui generis* in funzione del suo nuovo ruolo (e, infatti, a considerazioni sul piano del ruolo e delle funzioni è da ricondurre la ridenominazione in OSCE), è indicativa della scelta effettuata dagli Stati partecipanti.²⁸⁵

3.2.1. L'adeguamento sul piano del ruolo e delle funzioni.

²⁸⁴ DECAUX, *L'institutionnalisation de la C.S.C.E.*, in DECAUX et SICILIANOS (a cura di), *op. cit.*, p. 134 s.

²⁸⁵ Per il cambio di denominazione, si rimanda al Documento della Conferenza di Budapest, Decisione I ("Rafforzamento della CSCE"), par. 1, dove si riconosce "[...] un sensibile ampliamento del [...] ruolo [della CSCE] nella formazione del[lo][...] spazio di sicurezza comune. Per rispecchiare tale trasformazione, la CSCE in futuro sarà denominata Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). [...]"; testo relativo in BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, p. 626. Ghebalì estende la nuova denominazione a tutto il periodo successivo alla Carta di Parigi, in GHEBALI, *L'OSCE dans, cit.*

Verrà posta ora l'attenzione su quello che si ritiene sia stato il criterio di fondo sottostante alle soluzioni concrete adottate sul piano istituzionale per adeguare la CSCE al suo nuovo ruolo.²⁸⁶

Se già con la Carta di Parigi si era iniziato ad operare in tale direzione (si veda il Paragrafo 2.2.2.2.), nel periodo successivo si sono ulteriormente concentrati gli sforzi sul piano della *funzione di consultazione politica*, su quello della *funzione operativa*, e su quello del *supporto amministrativo*, per rispondere ad un'esigenza prioritaria: l'ottimizzazione della 'reattività' del sistema, a fronte della diffusione delle sedi delle varie istituzioni (peraltro funzionale a considerazioni politiche riguardanti la democratizzazione dei Paesi dell'Est), e della reale adeguatezza del sistema di riunioni del Comitato di Alti Funzionari in situazioni di emergenza (nelle modalità stabilite con il Consiglio CSCE di Berlino, del 1991).²⁸⁷

Il processo di istituzionalizzazione si è quindi svolto sui tre piani appena menzionati e di cui si procederà a illustrarne le caratteristiche principali, limitatamente agli aspetti ritenuti più indicativi, qui di seguito. Sul piano della *funzione di consultazione politica*, l'evoluzione più significativa sembra essere quella che ha portato all'istituzione di un organo permanente di consultazione politica e di decision-making: l'attuale "Consiglio Permanente" (istituito in modo embrionale come "Gruppo di Vienna" dal Consiglio CSCE di Stoccolma, nel 1992, divenuto "Comitato Permanente" con il Consiglio CSCE di Roma, nel 1993, e ridenominato con la Conferenza di Budapest, nel 1994) costituisce infatti la risposta all'esigenza di un legame permanente, in una sede fissa, tra gli Stati partecipanti, in modo da poter assicurare un più alto grado di reattività.²⁸⁸ Sul piano della *funzione operativa*, notevole

²⁸⁶ Sulla problematica del processo d'istituzionalizzazione, si rimanda alla Bibliografia.

²⁸⁷ Si veda l'Allegato 2 ("Meccanismo per consultazioni e cooperazione riguardo a situazioni di emergenza") del "Riepilogo delle Conclusioni" del Consiglio CSCE di Berlino, del 1991; testo relativo in BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. cit.*, pp. 395-397.

²⁸⁸ Si vedano la Decisione n. 7 ("Evoluzione delle strutture e delle istituzioni CSCE") del Consiglio di Stoccolma, la sezione VII ("Strutture ed operazioni CSCE") del documento della riunione di Roma del Consiglio CSCE, la Decisione I ("Rafforzamento della CSCE") del Documento della Conferenza di Budapest; testi relativi, rispettivamente in BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. cit.*, pp. 563, 609-611, 628.

importanza ha rivestito l'istituzione (con il "seguito" di Helsinki, nel 1992) del "Presidente in Esercizio", della "Troika", e della figura dei "Rappresentanti personali del Presidente in Esercizio", in quanto nucleo delle funzioni esecutive in ambito CSCE; altri strumenti essenziali per la *funzione operativa* si sono rivelati l'"Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo", con sede a Varsavia (istituito dal Consiglio CSCE di Praga, nel 1992, ma già "Ufficio per le Libere Elezioni" con la Carta di Parigi), e l'"Alto Commissario per le Minoranze Nazionali", con sede a L'Aja (istituito con il "seguito" di Helsinki, nel 1992).²⁸⁹ Sul piano del *supporto amministrativo*, al "Segretariato" istituito con la Carta di Parigi è stata aggiunta la figura del "Segretario Generale" (creata dal Consiglio CSCE di Stoccolma, nel 1992), con compiti, soprattutto, di rappresentante del "Presidente in Esercizio" e di sovrintendenza della gestione delle strutture e delle operazioni della CSCE; si è poi proceduto (con il Consiglio CSCE di Roma, nel 1993) all'istituzione del "Segretariato CSCE" (inglobante il "Centro per la Prevenzione dei Conflitti", creato con la Carta di Parigi), con sede a Vienna e un Ufficio a Praga, sempre con compiti di tipo amministrativo, ed integrato poi, dalla fine del 1995, dall'"Ufficio di Collegamento in Asia Centrale", con sede a Tashkent e compiti di supporto nei confronti degli Stati partecipanti dell'area asiatica.²⁹⁰

Sembra opportuno sottolineare, per quanto riguarda l'evoluzione del sistema CSCE-OSCE sul piano del ruolo e delle funzioni, i seguenti tre aspetti.

Nel processo di istituzionalizzazione successivo alla Carta di Parigi, pur non abbandonando il criterio della diffusione delle sedi, dati i suoi indubbi vantaggi politici (ne è prova l'istituzione creata a Tashkent), si è andata accentrando a Vienna una

²⁸⁹ Si vedano, rispettivamente: la Decisione I ("Rafforzamento delle Istituzioni e delle Strutture CSCE"), par. 12-22, del Documento del "seguito" di Helsinki, il "Documento di Praga sull'ulteriore sviluppo delle istituzioni e delle strutture CSCE"; sezione III ("Dimensione umana"), e la Decisione I ("Rafforzamento delle Istituzioni e delle Strutture CSCE"), par. 23, del Documento del "seguito" di Helsinki. Testi relativi, rispettivamente in BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, pp. 488-490, 459 s., 490.

²⁹⁰ Si vedano, rispettivamente: la Decisione n. 7 ("Evoluzione delle strutture e delle istituzioni CSCE") e l'Annesso 1 ("Il Segretario Generale della CSCE") adottati dal Consiglio CSCE di Stoccolma; la sezione VII ("Strutture ed operazioni CSCE"), par. 8, del documento della riunione di Roma del Consiglio CSCE. Testi relativi, rispettivamente in BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, pp. 563, 567, 610.

notevole parte dell'attività OSCE, sul piano della consultazione politica come su quello del supporto amministrativo (si pensi al Consiglio Permanente, al Segretario Generale e al Segretariato OSCE), ciò che permette una migliore potenzialità di 'reazione' del sistema.

L'istituzionalizzazione della CSCE-OSCE è stata inoltre caratterizzata da un orientamento a favore dell'impegno "sul terreno", in effetti divenuto sempre più crescente, e dall'intento di contenere al minimo i costi relativi alle istituzioni permanenti, evitando ogni appesantimento burocratico di un sistema costantemente voluto flessibile e dinamico (si veda, al riguardo, il Paragrafo 3.4.).

Infine, funzionale sempre all'esigenza di una maggiore capacità reattiva, è di notevole importanza l'introduzione (con il Consiglio CSCE di Praga, nel 1992) della procedura del *consensus meno uno*, chiara indicazione (pur nei suoi limiti) della volontà di adeguare, al mutamento di ruolo e funzioni della CSCE, la regola del *consensus*, peraltro costantemente ribadita come fondamento del processo decisionale.²⁹¹

3.2.2. Aspetti giuridici del processo di istituzionalizzazione.

²⁹¹ Relativamente alla procedura del *consensus meno uno*, si veda il "Documento di Praga sull'ulteriore sviluppo delle istituzioni e delle strutture CSCE", sezione IV ("Salvaguardia dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello stato di diritto"); in cui si dice: "16. Il Consiglio ha deciso, al fine di sviluppare ulteriormente la capacità della CSCE di salvaguardare i diritti dell'uomo, la democrazia e lo stato di diritto con mezzi pacifici, che un'appropriata azione possa essere intrapresa dal Consiglio o dal Comitato di Alti Funzionari, se necessario in assenza del consenso dello Stato interessato, in casi di violazioni chiare, gravi e non sanate di pertinenti impegni CSCE. Tali azioni consisterebbero in dichiarazioni politiche o in altre iniziative politiche che si applicano al di fuori del territorio dello Stato interessato. Tale decisione non pregiudica i meccanismi esistenti della CSCE. [...]"; testo citato in BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ...*, cit., p. 460 s. Ronzitti definisce tale procedura una deroga alla regola del *consensus* "[...][s]ul piano sostanziale [...]", mentre definisce "[...] chiara deviazione dalla regola del *consensus* [...] sul piano procedurale [...]" i casi previsti "[...] nell'ambito del Meccanismo di emergenza e in quello sulla dimensione umana [...]" (e cioè la sufficienza di rispettivamente dodici e nove Stati, oltre allo Stato richiedente, per mettere in moto le relative procedure); RONZITTI, *Profili ...*, cit., in BARBERINI e RONZITTI (a cura di), *op. cit.*, nell'ordine pp. 26 e 25.

Il processo di istituzionalizzazione della CSCE, caratterizzato dalla volontà degli Stati partecipanti di non alterare la natura politica del sistema, ha messo particolarmente in evidenza un significativo fenomeno di rapporto strumentale tra impegni di tipo propriamente giuridico e impegni di natura politica, a proposito del quale Condorelli si è così espresso:

[...][U]n primo dato [...] rende l'esperienza Csce assolutamente unica e senza precedenti: l'apparato organizzativo in questione non ha alla base nessun obbligo convenzionale. [...] Insomma, l'organizzazione della Csce non trova fondamento su alcun trattato tra Stati o, più in generale, su alcuna regola vincolante di diritto internazionale. [...] [L]'organizzazione della Csce, pur realizzata in base a impegni giuridicamente non vincolanti, ha richiesto un supporto di impegni a carattere giuridico. In altre parole, si è dovuto fare ricorso a norme giuridiche di tipo tradizionale, anzi del tipo più classico che ci sia (il diritto diplomatico) al fine di creare e far funzionare effettivamente gli organi che ci si era impegnati a istituire.²⁹²

²⁹² CONDORELLI, *op. cit.*, in BARBERINI e RONZITTI (a cura di), *op. cit.*, p.55 s., in cui, sempre relativamente a ciò che viene definito “[...] singolarissimo *bricolage* che consiste nell'utilizzare materiali giuridici consueti (diritti e obblighi giuridici tra Stati) per sorreggere un'organizzazione creata e funzionante in virtù di impegni non giuridici [...]” (“bricolage” di cui, in particolare, alla lettera H, par. 9-12, del Documento supplementare della Carta di Parigi), si precisa “[...] che, per dotare gli organi Csce del personale necessario, si è fatto appello [...] ai congegni di diritto diplomatico relativi ai rapporti tra Stati: questo personale viene infatti accreditato dallo Stato che lo fornisce (in adempimento di un impegno non giuridico) presso lo Stato in cui ha sede l'organo (Stato che è impegnato, anche lui non giuridicamente, a fornire una serie di mezzi richiesti per il suo funzionamento), nel quadro di una tradizionalissima relazione bilaterale di missione diplomatica, che è posta in essere nelle forme e secondo le procedure previste dalla Convenzione di Vienna del 1961. Questa relazione comporta ovviamente, per i due Stati in questione, tutto il corredo di diritti ed obblighi giuridici pertinenti, ad esempio in materia di immunità, privilegi e prerogative diplomatiche [...]”; ancora, viene precisato “[...] che questo supporto giuridico serve da strumento per dare effetto agli impegni di carattere non giuridico della Csce con i quali si combina ed intreccia. In materia di “organizzazione”, questi ultimi impegni sono, ad esempio, quello collettivo di istituire l'organo, di accettare che esso funzioni e di dotarlo dei mezzi economici necessari; quanto agli impegni non giuridici assunti individualmente dagli Stati accreditante ed accreditario, si tratta di quelli di prendere in carico, rispettivamente, il personale e l'installazione dell'organo. [...]”.

Ferma restando la continuità, sul piano della sostanza, della soluzione adottata dagli Stati partecipanti (di cui si è appena detto), ribadita cioè la volontà di non trasformare la CSCE in un'organizzazione internazionale di tipo tradizionale (basata quindi su un trattato istitutivo), è di notevole importanza, nell'ottica della necessità di ottimizzazione del sistema sul piano del ruolo e delle funzioni, il risultato raggiunto con il Consiglio CSCE di Roma, nel 1993, che sembra opportuno riportare qui per esteso:

[...] 11. I Ministri hanno preso nota con compiacimento del rapporto del Gruppo *ad hoc* di esperti giuridici e di esperti in altri campi. I Ministri hanno adottato una decisione sulla capacità giuridica e i privilegi e le immunità nella quale si raccomanda l'attuazione dei tre fondamentali elementi che seguono [...]:

- Gli Stati partecipanti alla CSCE, conformemente alle loro costituzioni, agli adempimenti di tipo legislativo e di altro carattere, accorderanno capacità giuridica alle istituzioni CSCE in conformità delle disposizioni adottate dai Ministri;
- Gli Stati partecipanti alla CSCE, conformemente ai loro requisiti di ordine costituzionale, legislativo e di altro genere, accorderanno privilegi e immunità alle istituzioni CSCE, alle missioni permanenti degli Stati partecipanti, ai rappresentanti degli Stati partecipanti, ai funzionari CSCE, ai membri delle missioni CSCE in conformità delle disposizioni adottate dai Ministri;
- La CSCE potrà rilasciare Carte di Identità CSCE secondo il modello adottato dai Ministri.²⁹³

Questa decisione, si ritiene, è fondamentale, in quanto esprime chiaramente l'intento di rafforzare, sul piano del supporto giuridico, l'efficacia di un'organizzazione internazionale *sui generis*, in una ricerca di ottimizzazione vincolata dal limite della giuridicizzazione in senso tradizionale, oltrepassare il quale comporterebbe la 'mutazione' genetica della natura flessibile e dinamica del sistema.²⁹⁴

²⁹³ Sezione VII ("Strutture ed operazioni CSCE"), par. 11, del documento della riunione di Roma del Consiglio CSCE; testo citato da BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ...*, cit., p. 611 s.

²⁹⁴ In CONDORELLI, *op. cit.*, in BARBERINI e RONZITTI (a cura di), *op. cit.*, p. 48, si sostiene che il sistema CSCE, in seguito al processo di istituzionalizzazione, si è venuto ad identificare in un "[...] fenomeno uno e trino [...]", gli elementi costituenti del quale sono il "[...] sistema normativo [...]", il "[...] processo negoziale [...]", e l'"[...] apparato istituzionale". Sotto il profilo giuridico, sono stati esaminati il primo (specialmente nel Capitolo 2) e il terzo (nel presente capitolo) di questi elementi; si

3.3. La CSCE/OSCE come accordo regionale ai sensi del Cap. VIII della Carta delle Nazioni Unite.

vedano al riguardo anche FASTENRATH, *The Legal Significance of CSCE/OSCE Documents*, in *OSCE Yearbook*, 1995-1996, vol. 1-2, pp. 411-427, e WENIG, *The Status of the OSCE under International Law – Current Status and Outlook*, in *OSCE Yearbook*, 1997, vol. 3, pp. 367-383. Resta da considerare il secondo per completare la visione di quella che viene definita (sempre a p. 48) “[l]a dimensione giuridica [...]” della CSCE. Rimandando, per le considerazioni di Condorelli, alle pp. 51, 53 s., e 57 s. della sua analisi, si veda il giudizio di Sacerdoti in proposito: “[...] [A]ppare di particolare interesse, in special modo sotto il profilo giuridico, [...] [il “meccanismo”] relativo alla soluzione delle controversie, espresso dal rapporto della riunione della CSCE di esperti governativi sulla soluzione pacifica delle controversie di La Valletta del febbraio 1991, approvato dal Consiglio di Berlino del giugno 1991 e ulteriormente perfezionato dal Consiglio di Stoccolma del dicembre 1992 [...]”; dopo aver descritto la procedura prevista da tale “meccanismo”, evidenziando come quest’ultima espressione sia indicativa di un atteggiamento degli Stati partecipanti ispirato alla cautela, Sacerdoti aggiunge che “[...] [l]a procedura, pur definita blanda, anche in considerazione del fatto che ne sono escluse controversie relative all’integrità territoriale, la difesa nazionale, titoli di sovranità e di giurisdizione, è purtuttavia importante. Si supera la tradizionale impotenza della CSCE come di altre organizzazioni in materia di soluzione obbligatoria delle controversie. Si è creata una procedura obbligatoria cui ogni partecipante deve sottostare e tale da mettere lo Stato che non vi si conformi non solo “al bando” della CSCE, ma anche, se del caso, in posizione di inadempienza a obblighi di diritto internazionale. Successivamente a seguito del risultato positivo della conferenza di esperti tenutasi a Ginevra nell’ottobre 1992 e fatto proprio dal Consiglio di Stoccolma del dicembre 1992, è stata ivi firmata il 15.12.1992 una Convenzione relativa alla conciliazione e all’arbitrato nel quadro della CSCE, che è entrata in vigore a fine 1994 [...]. [...] Si tratta di una classica procedura internazionale, in particolare per la soluzione arbitrale di controversie su base di accordo tra le parti (compromesso o clausola compromissoria) o mediante dichiarazione unilaterale come per la Corte internazionale di giustizia, volta a risolvere le controversie sulla base del diritto internazionale o *ex aequo et bono*. [...]”; SACERDOTI, *Il nuovo ordine ...*, cit., in SACERDOTI, *op. cit.*, p. 232 s.

Si è detto (nel Paragrafo 3.2.1.) di come il “seguito” di Helsinki, nel 1992, sia stato una tappa fondamentale nel processo di adeguamento del sistema CSCE sul piano del ruolo e delle funzioni, e più precisamente per quanto riguarda la capacità operativa del sistema medesimo, attraverso l’istituzione (oltre che dell’Alto Commissario per le Minoranze Nazionali) del ‘nucleo esecutivo’ costituito dal Presidente in Esercizio, dalla Troika, e dai Rappresentanti personali del Presidente in Esercizio.

Il “seguito” di Helsinki, sembra opportuno sottolinearlo, ha espresso proprio l’intento di rendere “[...] la CSCE più operativa ed efficace [...]”.²⁹⁵

Ed è da questo intento che, sul piano della *funzione operativa*, è derivata la decisione forse più importante, senza dubbio quella più gravida di conseguenze di più immediata e concreta visibilità (almeno potenzialmente):

Riaffermando gli impegni relativi alla Carta delle Nazioni Unite firmata dai nostri Stati, dichiariamo la nostra intesa sul fatto che la CSCE è un accordo regionale ai sensi del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite. In quanto tale, esso costituisce un legame importante tra la sicurezza europea e quella mondiale. I diritti e le responsabilità del Consiglio di Sicurezza restano intatti nella loro interezza. La CSCE coopererà strettamente con le Nazioni Unite in particolare per prevenire e risolvere i conflitti.

Il mantenimento della pace CSCE sarà intrapreso con il dovuto riguardo per le responsabilità delle Nazioni Unite in tale campo e sarà sempre attuato in conformità degli Scopi e dei Principi della Carta delle Nazioni Unite. Il mantenimento della pace CSCE si realizzerà in particolare nel quadro del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite. La CSCE, nel pianificare e nell’attuare operazioni di mantenimento della pace, potrà avvalersi dell’esperienza e delle competenze delle Nazioni Unite.

Il Presidente in carica terrà esaurientemente informato il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in merito alle attività CSCE per il mantenimento della pace.

²⁹⁵ Si veda il par. 18 della “Dichiarazione del Vertice di Helsinki” (nella quale i par. 18-47 figurano sotto il titolo “La CSCE e la gestione del cambiamento”); testo citato da BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. cit.*, p. 482.

Gli Stati partecipanti, riaffermando i loro impegni assunti con la Carta delle Nazioni Unite e da essi firmati, dichiarano la loro intesa sul fatto che la CSCE è un accordo regionale nel senso del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite e che in quanto tale costituisce un importante legame fra la sicurezza europea e la sicurezza mondiale. I diritti e le responsabilità del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite restano inalterati nella loro interezza.²⁹⁶

Veniva cioè conferito alla CSCE un ruolo operativo nell'ambito del mantenimento della pace, nei termini seguenti:

Il mantenimento della pace costituisce un elemento operativo importante della capacità globale della CSCE per la prevenzione dei conflitti e per la gestione delle crisi finalizzato ad integrare il processo politico della soluzione dei conflitti. Le attività CSCE per il mantenimento della pace potranno essere intraprese nei casi di conflitto o all'interno di uno Stato partecipante o fra Stati partecipanti al fine di contribuire a mantenere la pace e la stabilità a sostegno di uno sforzo in corso per una soluzione politica.

Un'operazione CSCE per il mantenimento della pace, in conformità al suo mandato, coinvolgerà personale civile e/o militare, potrà effettuarsi su piccola o su vasta scala ed assumere forme molteplici, inclusi missioni di osservazione e controllo e più ampi dispiegamenti di forze. Le attività per il mantenimento della pace potrebbero essere impiegate, tra l'altro, per sovrintendere e per contribuire a mantenere i cessate il fuoco, per controllare il ritiro delle truppe, per sostenere il mantenimento dell'ordine pubblico, per fornire aiuti umanitari e sanitari e per assistere i rifugiati.

Le operazioni CSCE per il mantenimento della pace non comporteranno azioni coercitive.

²⁹⁶ Si tratta, nell'ordine, del par. 25 della "Dichiarazione del Vertice di Helsinki", dei par. 19 e 20 della Decisione III ("Preallarme, prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi (inclusi le missioni d'inchiesta e di rapporteur e il mantenimento della pace CSCE), soluzione pacifica delle controversie") del Documento del "seguito" di Helsinki, e del par. 2 della Decisione IV ("Relazioni con Organizzazioni internazionali, relazioni con Stati non partecipanti, ruolo delle Organizzazioni non governative (ONG)") del Documento del "seguito" di Helsinki; testi citati da BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. cit.*, rispettivamente pp. 483 s., 501, 507. Per il testo del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, si veda BALLARINO, *op. cit.*, pp. 366-369.

Le operazioni per il mantenimento della pace richiedono il consenso delle parti direttamente interessate.

Le operazioni per il mantenimento della pace non potranno essere considerate sostitutive di una soluzione negoziata e pertanto devono essere intese come limitate nel tempo.

Il personale sarà fornito dai singoli Stati partecipanti.

Le parti interessate saranno consultate in merito a quali Stati partecipanti forniranno il personale per l'operazione.

Il Consiglio/CAF assegnerà la direzione operativa generale di un'operazione al Presidente in carica [...].

Le operazioni per il mantenimento della pace richiedono una base finanziaria solida e devono essere pianificate con il massimo dell'efficienza e del rapporto costi-benefici sulla base di chiare proiezioni dei costi.

I costi delle attività della CSCE per il mantenimento della pace saranno sostenuti da tutti gli Stati partecipanti alla CSCE. [...].

La CSCE potrà beneficiare delle risorse e dell'eventuale esperienza e competenza delle organizzazioni esistenti quali la Comunità Europea, la NATO e l'UEO e potrebbe pertanto chiedere ad esse di mettere a disposizione le loro risorse al fine di sostenerla nella realizzazione di attività di mantenimento della pace. La CSCE potrà altresì richiedere ad altre istituzioni e meccanismi, incluso il meccanismo di mantenimento della pace della Comunità di Stati Indipendenti (CSI), di sostenere il mantenimento della pace nella regione della CSCE.

I contributi di tali organizzazioni non influiranno sulle procedure per l'istituzione, la condotta e il comando delle operazioni di mantenimento della pace CSCE, come enunciato nei precedenti paragrafi (17)-(51), né il coinvolgimento di una qualsiasi di tali organizzazioni

influisce sul principio che tutti gli Stati partecipanti sono idonei a partecipare alle operazioni di mantenimento della pace CSCE, come enunciato nel precedente paragrafo (35).²⁹⁷

Due sono gli ordini di considerazioni che, riguardo a questa 'autoproclamazione' della CSCE quale accordo regionale ai sensi del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, sembra opportuno qui mettere in evidenza. Da un lato, ciò che Ronzitti ha definito "[...] un atteggiamento pragmatico [...]" ha evitato la problematica relativa ad "[...] accertare se ai sensi della Carta delle Nazioni Unite l'accordo regionale debba essere un vero e proprio accordo giuridicamente vincolante, disciplinato dal diritto internazionale. Evidentemente la circostanza che quattro dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza siano anche Stati partecipanti alla Csce ha prevalso su ogni considerazione di natura teorica".²⁹⁸ Dall'altro, Conforti suggerisce come, relativamente a questo nuovo ruolo della CSCE, "[...] la distinzione fra obblighi "giuridici" e obblighi "politici" del tipo di quelli assunti dagli Stati in sede di Csce tende ad attenuarsi", dal momento che le "[...] difficoltà [...] [inerenti al] reperimento di fondi, [...] reclutamento delle forze, [...] [e] loro comando, vanno tutte risolte nell'ambito degli "ordinamenti interni" degli Stati partecipanti alla Csce. [...] [In essi, infatti, vengono] adottati gli atti legislativi ed amministrativi indispensabili per mandare ad effetto la decisione della Csce. Se tali atti mancano, la decisione, pur trovando consenzienti tutti gli Stati (o meglio tutti gli "organi statali responsabili della politica estera" che hanno partecipato alla decisione) [...] [,resta] senza conseguenze [...]. A ben guardare, anche se la Csce fosse una organizzazione in piena regola, fondata su accordi giuridico-formali di natura tradizionale, la situazione non sarebbe diversa. Anche gli atti delle organizzazioni

²⁹⁷ Nell'ordine, part. 17, 18, 22, 23, 25, 36, 37, 39, 46, 47, 52, 54 della Decisione III ("Preallarme, prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi (inclusi le missioni d'inchiesta e di rapporteur e il mantenimento della pace CSCE), soluzione pacifica delle controversie") del Documento del "seguito" di Helsinki; testi citati da BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, pp. 501-505.

²⁹⁸ RONZITTI, *Profili, cit.*, in BARBERINI e RONZITTI (a cura di), *op. cit.*, p. 30.

internazionali vere e proprie hanno bisogno del supporto degli atti interni di esecuzione per poter produrre i loro effetti. [...]”²⁹⁹

3.4. Le attività operative dell’OSCE.

3.4.1. La struttura, il processo decisionale e il budget dell’OSCE.

Sembra opportuno delineare qui di seguito le caratteristiche più significative di quella che è stata definita “effettività istituzionale” dell’OSCE.³⁰⁰

A tal fine si concentrerà in questo Paragrafo l’attenzione su una serie di considerazioni inerenti la struttura istituzionale, il processo decisionale e il budget dell’OSCE stessa.

Quanto alla struttura istituzionale, come si è già visto *supra*, la Carta di Parigi segna l’inizio del processo di istituzionalizzazione che ha portato l’OSCE a divenire un attore fondamentale per quanto riguarda la sicurezza nel continente europeo³⁰¹.

²⁹⁹ CONFORTI, *I rapporti tra la Csce e le Nazioni Unite*, in BARBERINI e RONZITTI (a cura di), *op. cit.*, p. 170. Sul tema del rapporto tra CSCE-OSCE e ONU, si rimanda a GHEBALI, *L’OSCE dans ...*, *cit.*, pp. 81-91, e alla Bibliografia. Si ricorda qui che il 26 maggio 1993 è stato firmato l’accordo “A framework for co-operation and co-ordination between the United Nations Secretariat and the CSCE” tra, appunto, il Segretario Generale delle Nazioni Unite e la CSCE (si veda A/48/185, annex II, appendix); inoltre, con la risoluzione A/RES/48/5 del 13 ottobre 1993, l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha deciso “[...] to invite the [...] [CSCE] to participate in the sessions and the work of the General Assembly in the capacity of observer [...]”, richiedendo al Segretario Generale delle Nazioni Unite di intraprendere “[...] the necessary action to implement the present resolution”; si veda, a tal proposito per il 2004, in A/INF/58/6/Add. 1 del 15 luglio 2004. Quanto alla cooperazione tra Nazioni Unite e CSCE/OSCE, si rimanda alle seguenti risoluzioni dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite: A/RES/49/13 del 15 novembre 1994, A/RES/50/87 del 18 dicembre 1995, A/RES/51/57 del 12 dicembre 1996, A/RES/52/22 del 16 gennaio 1998, A/RES/53/85 del 26 gennaio 1999, A/RES/56/216 del 14 febbraio 2002, e A/RES/57/298 del 6 febbraio 2003.

³⁰⁰ DI STASI, *La OSCE: effettività istituzionale e processo normativo*, in *La Comunità Internazionale*, 1999, 237-270.

Sembra innanzitutto il caso di ricordare come alla capacità di agire efficacemente sul terreno si sia scelto di giungere attraverso uno sviluppo istituzionale caratterizzato dalla creazione da un lato di una struttura permanente estremamente ridotta, al fine di evitare ogni tipo di appesantimento organizzativo-burocratico, dall'altro di una capacità di proiettabilità sul terreno grazie a risorse reperibili *ad hoc* e reclutate o direttamente dall'OSCE (in percentuale decisamente ridotta sul totale) o distaccate dagli Stati partecipanti (metodo quest'ultimo di gran lunga prevalente). Proprio questa soluzione ha permesso di riservare la maggior parte del *budget* dell'OSCE alle attività sul terreno, contenendo a percentuali molto ridotte i costi legati alla struttura permanente³⁰².

A conferma di quanto appena sostenuto si ritiene opportuno riassumere qui di seguito le tappe principali del processo evolutivo della struttura istituzionale dell'OSCE

L'evoluzione istituzionale dell'OSCE inizia, come si ricordava, nel 1990. Si è visto come la Carta di Parigi (19-21 novembre 1990), nella sua terza parte intitolata "Nuove strutture e istituzioni del processo CSCE", e nella sezione intitolata "Disposizioni istituzionali" del "Documento supplementare per l'attuazione di talune disposizioni contenute nella Carta di Parigi per una Nuova Europa", istituisce una struttura basata sul Vertice dei Capi di Stato e di Governo, sul Consiglio, sul Comitato di Alti Funzionari, sul Segretariato, sul Centro per la Prevenzione dei Conflitti e sull'Ufficio per le Libere Elezioni.

Si è anche visto che nel 1991 (2-3 aprile 1991) a Madrid, nell'ambito della riunione dei parlamentari degli Stati CSCE, viene istituita l'Assemblea Parlamentare CSCE.

³⁰¹ BARBERINI, *Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok: introduzione allo studio dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)*, 1998; FERRAJOLO (a cura di), *La politica dell'OSCE per la sicurezza in Europa*, Roma, Istituto di Studi Giuridici sulla Comunità Internazionale – CNR, 2000, SACERDOTI, *Diritto e istituzioni della nuova Europa*, Milano, Giuffrè Editore, 1995.

³⁰² Si rimanda *infra* in questo Paragrafo e al sito www.osce.org per la possibilità di osservare la struttura e l'evoluzione del *budget* OSCE.

Si ricorda poi che durante il Consiglio di Praga del 30-31 gennaio 1992 si decide la trasformazione dell'Ufficio per le Libere elezioni in Ufficio per le Istituzioni democratiche e i Diritti dell'uomo (ODIHR) e si crea anche il Forum economico (il cui mandato viene poi definito a Helsinki nel 1992).

In seguito, il vertice di Helsinki del 9-10 luglio 1992 (la cosiddetta Helsinki 2) segna, come già detto *supra*, una tappa fondamentale: innanzitutto la CSCE si dichiara (al par. 25 della Dichiarazione del Vertice di Helsinki) " ... accordo regionale ai sensi del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite ... "; inoltre vengono istituite le figure del Presidente in esercizio, della Troika (cioè l'affiancamento al Presidente in esercizio ~~dei suoi predecessore e successore~~), dei Rappresentanti personali del Presidente in esercizio, dell'Alto commissario per le minoranze nazionali, e infine il *Forum* CSCE di Cooperazione per la Sicurezza (con competenza sugli aspetti militari della sicurezza). È proprio con Helsinki 2 che la trasformazione della CSCE da processo negoziale a struttura operativa del tutto simile ad una vera e propria organizzazione internazionale subisce un'accelerazione fondamentale.³⁰³

Sembra opportuno richiamare l'attenzione anche sul Consiglio di Stoccolma del 14-15 dicembre 1992 che istituisce la figura del Segretario generale e il Gruppo di Vienna (anticipazione di ciò che diverrà il Comitato permanente e poi Consiglio permanente, di quello cioè che costituisce il vero e proprio centro decisionale dell'OSCE).

Inoltre, con il Consiglio di Roma (30 novembre-1 dicembre 1993) viene creato il Comitato permanente, e il Segretariato viene strutturato con sede a Vienna (comprendente il Centro per la prevenzione dei conflitti) ed un ufficio a Praga; viene inoltre adottata una "Decisione sulla capacità giuridica e i privilegi e le immunità della CSCE".

Si ricorda poi che la Conferenza di Budapest (5-6 dicembre 1994) sancisce importanti cambi di denominazione, funzionali all'accresciuto ruolo e alla più efficace

³⁰³ Si richiama qui l'attenzione sul fatto che la fondamentale differenza rispetto alle tradizionali organizzazioni internazionali risiede nel fatto che nel caso CSCE-OSCE è del tutto assente un Trattato istitutivo.

capacità operativa della CSCE: innanzitutto la CSCE diviene OSCE (senza, giova ribadirlo, conseguenze sulla natura dinamica e flessibile della realtà precedente); il Consiglio diviene il Consiglio ministeriale; il Comitato di alti funzionari diviene Consiglio superiore; e il Comitato permanente diventa il Consiglio permanente (il vero e proprio centro decisionale dell'OSCE).³⁰⁴

Da ricordare anche l'istituzione nel 1995, con decisione del Consiglio permanente, dell'Ufficio di collegamento in Asia Centrale (ulteriore ufficio del Segretariato OSCE, con sede a Tashkent).

Queste in estrema sintesi le tappe del processo di creazione di una struttura permanente che si è inteso ridurre al minimo indispensabile per assicurare un quadro al cui interno inserire, in base alle esigenze, ulteriori risorse (sotto forma di missioni) da dispiegare capillarmente sul terreno. Tutto ciò al fine di ottimizzare l'utilizzazione delle risorse per la gestione della sicurezza nell'area OSCE.

Per quanto riguarda il processo decisionale dell'OSCE, occorre soffermarsi innanzitutto sulle Raccomandazioni Finali di Helsinki (adottate l'8 giugno 1973 al

³⁰⁴ Il cambio di denominazione viene deciso dagli Stati partecipanti in occasione del Vertice dei Capi di Stato e di Governo del 5-6 dicembre 1994. In proposito, si veda innanzitutto il par. 3 della Dichiarazione del Vertice di Budapest ("La CSCE è la struttura di sicurezza che abbraccia Stati da Vancouver a Vladivostok. Siamo decisi a imprimere nuovo impulso politico alla CSCE, consentendole in tal modo di svolgere un ruolo essenziale nel far fronte alle sfide del ventunesimo secolo. Per rispecchiare questa determinazione la CSCE sarà d'ora in avanti denominata Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)"); inoltre si veda, nel Documento della Conferenza di Budapest, la Decisione I ("Rafforzamento della CSCE") al par. 1, dove si riconosce "[...] un sensibile ampliamento del [...] ruolo [della CSCE] nella formazione del[lo][...] spazio di sicurezza comune. Per rispecchiare tale trasformazione, la CSCE in futuro sarà denominata Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). [...]"; e al par. 29, che recita: "Il cambiamento di denominazione da CSCE a OSCE non altera né il carattere dei nostri impegni CSCE né lo status della CSCE e delle sue istituzioni. Nel suo sviluppo organizzativo la CSCE rimarrà flessibile e dinamica. [...]"; testo relativo in BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ...*, cit., pp. 619, 626, 629. Per un'analisi a favore della qualifica di Organizzazione internazionale dell'OSCE, non condivisa da chi qui scrive, si veda invece FUMAGALLI MERAVIGLIA, *Studi sulle Organizzazioni internazionali. Costituzione e vicende*, Milano, 1997, pp. 69-82 (in particolare pp. 80-82).

termine delle Consultazioni di Helsinki, e conosciute come “libro blu” per il colore della copertina del documento stesso), ed in particolare sulle disposizioni procedurali in esse contenute, cioè sulle raccomandazioni dalla 64 alla 88.³⁰⁵

L'importanza di tali raccomandazioni è accresciuta dal fatto che i principi in esse contenuti hanno accompagnato la successiva evoluzione della CSCE-OSCE, poiché l'applicazione, *mutatis mutandis*, di queste disposizioni procedurali ha sempre avuto luogo ed è ora prevista per le Riunioni dell'OSCE.³⁰⁶

Innanzitutto, risulta indispensabile sottolineare il carattere egualitario dell'insieme di queste disposizioni, derivante da una scelta i cui effetti andavano ben al di là di una sfera procedurale in senso strettamente tecnico, e che avrebbe costituito una

³⁰⁵ Si ricorda qui quanto già detto *supra*, nel Paragrafo 3.1. Le Raccomandazioni Finali sono state adottate l'8 giugno 1973, al termine delle Consultazioni multilaterali preparatorie di Helsinki (per una descrizione accurata degli oltre sei mesi di negoziato delle Consultazioni di Helsinki, si veda in FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, pp. 127-224). Queste ultime iniziarono il 22 novembre 1972, nella capitale finlandese, dopo un susseguirsi di contatti in ottobre e novembre. Alle Consultazioni multilaterali preparatorie di Helsinki parteciparono, accettando l'invito della Finlandia, i seguenti Paesi: Austria, Belgio, Bulgaria, Canada, Cecoslovacchia, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Jugoslavia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Democratica Tedesca, Repubblica Federale di Germania, Romania, San Marino, Santa Sede, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria, Unione Sovietica; l'Albania non accettò l'invito. Quindi erano presenti 32 Paesi europei, più Stati Uniti e Canada. Il Principato di Monaco venne ammesso alla Conferenza il 7 giugno 1973, portando così a 35 il numero degli Stati partecipanti alla Conferenza. Per quanto riguarda l'Albania, essa rifiutò di partecipare alla CSCE; il Principato di Andorra, sottoposto alla sovranità congiunta del Vescovo di Urgel (Spagna) e del Presidente della Repubblica Francese, fu rappresentato nella CSCE dalla Francia. Per la loro successiva ammissione, si veda *supra* il Paragrafo 3.1 (“Il processo d'allargamento della CSCE/OSCE”). Si veda anche SCHLAGER, *op.cit.*, p. 226.

³⁰⁶ SCHLAGER, *op. cit.*, p. 223; BARBERINI, *Dalla C.S.C.E. ..., cit.*, p. 727; sempre di quest'ultimo, riguardo alla nuova denominazione (OSCE), per i passi del Documento della Conferenza di Budapest adottato il 6 dicembre 1994 in cui si afferma che il cambio di nome “[...] avrà effetto dal primo gennaio 1995 [...]”, e che il “[...] cambiamento di denominazione da CSCE a OSCE non altera né il carattere dei nostri impegni CSCE né lo status della CSCE e delle sue istituzioni. Nel suo sviluppo organizzativo la CSCE rimarrà flessibile e dinamica. [...]”, si vedano pp. 626, 629.

delle più spiccate peculiarità della CSCE-OSCE.³⁰⁷ Le raccomandazioni in cui tale carattere appare evidente sono la 65 (“*Tutti gli Stati che partecipano alla Conferenza vi prendono parte quali Stati sovrani e indipendenti e in condizioni di piena uguaglianza. La Conferenza si svolge al di fuori delle alleanze militari.*”), la 68 (“[...] Gli organi di lavoro e i gruppi di lavoro della Conferenza sono *aperti a tutti gli Stati partecipanti.*”), la 69 (“Le decisioni della Conferenza sono prese per *consenso.* [...]”), e le 70, 71 e 73 nelle quali si stabilisce il criterio della rotazione della Presidenza rispettivamente per le sedute della I, II e III fase della Conferenza che si svolse dal 1973 al 1975; si ritiene che possano essere citate anche la 72 (“Quando se ne presenti la necessità, un relatore sarà designato per *consenso.*”), la 74, riguardante la figura del Segretario Esecutivo (“[...] designato dal paese ospite, *sotto riserva dell'accordo degli Stati partecipanti.*”), la 80, sulla pubblicità o riservatezza delle sedute della Conferenza e delle riunioni degli organi di lavoro (“[...] Le altre sedute della prima fase possono essere pubbliche *se così decidono i Ministri.* Le riunioni del Comitato di coordinamento, nonché quelle delle commissioni e sottocommissioni non sono, di regola, pubbliche, *salvo decisione contraria dei partecipanti.* [...]”), la 85, sulla pubblicità o riservatezza dei documenti (“I partecipanti *decidono per consenso* se è il caso di rendere pubblici [...]”), la 87 (“Durante le sedute, il Presidente tiene una lista degli oratori; egli può, *con l'accordo dei partecipanti,* dichiararla chiusa. Deve tuttavia accordare il diritto di risposta a *qualsiasi rappresentante* se un intervento fatto dopo la chiusura di questa lista lo renda desiderabile.”), e la 88 (“Le presenti norme procedurali sono adottate per *consenso.* Una volta adottate, non possono essere modificate che per *consenso.*”).³⁰⁸

Quanto al contenuto delle raccomandazioni 64-88, si procederà qui di seguito alla individuazione di quegli elementi che si ritiene possano essere considerati i più caratterizzanti.

³⁰⁷ Per l'individuazione di Romania, Jugoslavia e dei “Nove” (gli Stati allora appartenenti alla CEE) quali maggiori sostenitori di procedure egualitarie, attenti soprattutto a principi quali *consensus* e rotazione, si veda in FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 197 (nota 1).

³⁰⁸ Tutti i corsivi sono aggiunti.

La piena uguaglianza degli Stati partecipanti veniva espressa nella maniera più esplicita nella raccomandazione 65, ma emerge, come già visto, anche dalle raccomandazioni 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 80, 85, 87, 88.³⁰⁹ Sembra qui opportuno ricordare che ad un particolare criterio di uguaglianza degli Stati partecipanti si ispirano anche le disposizioni finanziarie, su cui si soffermerà l'attenzione *infra*.

Quale unico criterio su cui basare tutta l'attività decisionale, è stata adottata la regola del *consensus*, anche riguardo alle stesse questioni procedurali (si veda la sopracitata raccomandazione 88). A questo tipo di scelta si era giunti nel 1973 (in occasione della chiusura dei lavori delle Consultazioni preparatorie che diedero appunto la luce alle Raccomandazioni finali), oltre che per il rifiuto dell'Est ad una procedura di voto di carattere maggioritario (a causa della inferiorità numerica dei Paesi membri del Patto di Varsavia rispetto ai Paesi membri della NATO, e della convergenza verso le posizioni di questi ultimi della maggior parte dei Paesi neutrali e non allineati), per considerazioni politiche degli occidentali circa la possibilità di attenuare il peso delle maggiori potenze e di favorire una maggiore coesione dei Paesi comunitari (più difficilmente raggiungibile con la rapidità di un sistema maggioritario), una effettiva e non strumentale partecipazione dei Paesi neutrali e non allineati, ed eventuali tendenze autonomistiche dei 'satelliti' dell'Unione Sovietica.³¹⁰ Quanto a cosa si intendesse per *consensus*, nella raccomandazione 69 si affermava:

Le decisioni della Conferenza sono prese per consenso. *Il consenso si determina attraverso l'assenza di qualsiasi obiezione espressa da un rappresentante e da esso presentata come costituente un ostacolo all'adozione della decisione in questione* [corsivo aggiunto].

In questa formulazione, è stato rilevato come fosse riflessa la consapevolezza che una connotazione in senso più rigido e assoluto del *consensus* avrebbe comportato un

³⁰⁹ I testi o le parti di testi che evidenziano ciò sono quelli sopra riportati a riprova del carattere egualitario delle procedure.

³¹⁰ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 200 s.; SCHLAGER, *op. loc. ult. cit.*, alla nota 24.

notevole aumento della probabilità di non riuscire a raggiungerlo.³¹¹ Vantaggi e svantaggi discendenti dalla regola del *consensus*, così come configurata nell'ambito CSCE-OSCE, sono stati identificati rispettivamente: da un lato nel fatto che astenersi dal pronunciare un "no" è più facile rispetto a pronunciarsi per un "sì", che ogni Stato partecipante (a prescindere dalla sua potenza) ha il medesimo peso nel processo decisionale, che viene annullata qualsiasi forma di 'tirannia' della maggioranza sulla minoranza (il che incentivava la propensione a partecipare alla CSCE-OSCE), da cui deriva l'impossibilità di sottrarsi a impegni stabiliti attraverso tale tipo di consenso (poiché non è possibile affermare che essi vengano imposti); dall'altro, in un ovvio rallentamento del processo decisionale nonché nella probabilità di raggiungere risultati

³¹¹ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, p. 201. Riguardo alla natura del *consensus* adottato nella CSCE, si riporta qui di seguito quanto affermato da Suy (sul *consensus* in generale) e da Schlager (con riferimento specifico all'adozione di questa procedura nella CSCE). Dice Suy: "[...] a formal definition of consensus has been formulated in only two instances. The Helsinki Conference on Security and Cooperation in Europe in its rule 69 defined consensus "to mean the *absence of any objection expressed by a representative and submitted by him as constituting an obstacle to the taking of the decision...* ." Art. 161(7)(e) of the United Nations Convention on the Law of the Sea [la Convenzione firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982] [...] provides that "the term 'consensus' means the *absence of any formal objection*". Consensus [...] is therefore, in the first place, a procedure of adopting a text *without proceeding to a vote in the absence of formal and substantive objections*." [corsivi aggiunti]. SUY, *Consensus*, in *Enc. Publ. Int. Law*, 1984, vol. 7, p. 50. Schlager sottolinea come per *consensus* non debba intendersi l'unanimità: "[...] Unanimity means that each delegation has voted *for* each issue in question. In contrast, decision-making by consensus means that each delegation has *withheld* a potential rejection of the new substantive commitment or procedural matter under consideration. [...]"; proprio al proposito, viene precisato (nella nota 23): "It is for this reason that CSCE practitioners speak, perhaps awkwardly, of giving or withholding *consensus* rather than *consent*. "Consent" suggests assent or approval, a somewhat stronger connotation than is embodied in "consensus"."; illustrando poi il carattere delle decisioni prese per *consensus*, dice: "[...] While a decision-taken by consensus may indicate unanimous support from all quarters, it may also mean a combination of voiced support and quiet abstention. Purposeful silence on the part of a delegation may relieve it of the political pressures it would face for publicly supporting abroad policies which would undoubtedly be unpopular at home, but does not relieve a country of its obligation to comply with a commitment which has gained consensus. The end result is that no document emerges from this process which has not achieved consensus among all the participating States. [...]". SCHLAGER, *op. loc. ult. cit.*

contenuti, e nel rischio di una strumentalizzazione di questo criterio, derivante dall'abuso della possibilità di bloccare il *consensus* su una questione per influenzare l'andamento del negoziato in altri campi.³¹² In connessione con la regola del *consensus*, si prevedeva, nella raccomandazione 79, la possibilità per gli Stati partecipanti di presentare “[...] riserve formali o [...] dichiarazioni interpretative [...]”; più precisamente si stabiliva che “[i] rappresentanti degli Stati partecipanti alla Conferenza possono richiedere che le loro riserve formali o le loro dichiarazioni interpretative concernenti talune decisioni vengano debitamente registrate dal Segretario Esecutivo e fatte circolare tra gli Stati partecipanti. Queste dichiarazioni devono essere rimesse per iscritto al Segretario Esecutivo.” Non veniva definita, quindi, la natura di tali riserve o dichiarazioni interpretative, né il “libro blu” conteneva ulteriori delucidazioni; è evidente, però, come esse non potessero esentare lo Stato che le avesse formulate dall'osservare una decisione indipendentemente dalla sua riserva o dichiarazione interpretativa, poiché, per la definizione del *consensus* contenuta nella raccomandazione 69, una riserva o dichiarazione interpretativa che mirasse a sottrarre chi le avesse formulate al rispetto di una eventuale disposizione, non sarebbe stata altro che una “[...] obiezione [...] costituente un ostacolo all'adozione della decisione in questione.”³¹³

³¹² SCHLAGER, *op. cit.*, pp. 223-224, in cui viene poi illustrato come Malta e Romania verranno indicati per un certo periodo come gli Stati più propensi ad abusare della possibilità di bloccare il *consensus* (Malta ai fini di allargare gli spazi di attenzione al Mediterraneo; la Romania, fino alla caduta del regime di Ceausescu, per tutto quanto concerneva i diritti umani, data la sua avversione verso quella che veniva vista come ingerenza nei suoi affari interni). Risulta importante sottolineare, inoltre, come Schlager ritenga che nel processo decisionale per *consensus* ci sia una certa propensione a quella che definisce “[...] a procedural bias towards the status quo. [...]”, cosa che assumerebbe un notevole peso, più che in periodi caratterizzati da una tensione ‘cristallizzatrice’ (si pensi alla guerra fredda), quando si debbano affrontare processi di mutamento in cui cambiamenti radicali si susseguano con rapidità notevole (si pensi all'evoluzione della situazione internazionale innescata dagli avvenimenti del 1989-1990). Si veda *infra* per quel che riguarda le deviazioni dalla regola del *consensus*, sia sul piano procedurale che su quello sostanziale, attuate per una maggiore efficacia dell'attività della CSCE.

³¹³ L'immagine contenuta in Schlager a sostegno di questa interpretazione risulta molto convincente: “[...] A country can not take back with one hand what it has given with the other. [...]”. SCHLAGER, *op. cit.*, p. 225, in cui si evidenzia anche come tale interpretazione sia stata confermata in seguito dalla prassi della

Di particolare importanza, sul piano dell'efficacia dei processi "normativo" e istituzionale della CSCE-OSCE, sono ovviamente le deviazioni dalla regola del *consensus*, sia sul piano procedurale che su quello sostanziale. Si è già detto, infatti, che, ai fini di raggiungere una maggiore capacità reattiva, con il Consiglio CSCE di Praga, nel 1992, è stata introdotta la procedura del *consensus meno uno*, chiara indicazione (pur nei suoi limiti) della volontà di adeguare, al mutamento di ruolo e funzioni della CSCE, la regola del *consensus*, peraltro costantemente ribadita come fondamento del processo decisionale. Secondo la procedura del *consensus meno uno*, come già detto, "[...] al fine di sviluppare ulteriormente la capacità della CSCE di salvaguardare i diritti dell'uomo, la democrazia e lo stato di diritto con mezzi pacifici, [...] un'appropriata azione [...] [può] essere intrapresa [...], se necessario in assenza del consenso dello Stato interessato, in casi di violazioni chiare, gravi e non sanate di pertinenti impegni CSCE. Tali azioni consisterebbero in dichiarazioni politiche o in altre iniziative politiche che si applicano al di fuori del territorio dello Stato interessato. Tale decisione non pregiudica i meccanismi esistenti della CSCE [...]".³¹⁴ Sembra

CSCE. A tale scopo, facendo riferimento al Giornale n. 397 della Riunione di Vienna, datato 15 gennaio 1989, dopo aver sottolineato (a p. 224) che le dichiarazioni registrate dal Segretario Esecutivo vengono identificate soprattutto in quanto rientranti "[...] under the scope of recommendation 79 [...]" (nel testo in italiano del Giornale, riportato in BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, p. 252, compare "Riserve e Dichiarazioni interpretative *ai sensi del par. 79* [corsivo aggiunto] [...]") e aver constatato (nella nota 32) che esse non sono pubblicate con il Documento conclusivo di Vienna, cita il caso della Romania che appunto il 15 gennaio 1989, alla conclusione della Riunione di Vienna, presentava una 'riserva' in cui comunicava l'intenzione di non osservare alcune disposizioni, quelle riguardanti il cosiddetto meccanismo della dimensione umana, introdotto proprio con il Documento conclusivo, le quali peraltro erano state adottate, ovviamente, per *consensus* (e quindi anche dalla Romania); Schlager sottolinea come il Canada presentasse a sua volta una dichiarazione, in cui, richiamando quella della Romania, si affermava che *tutte* le disposizioni del Documento conclusivo di Vienna erano ugualmente vincolanti per gli Stati partecipanti (si veda il punto 8 nel testo del Giornale n. 397 riportato da Barberini), e come molte altre delegazioni denunciassero la 'riserva' della Romania (che venne però ritirata solo dopo la caduta del regime di Ceausescu).

³¹⁴ Si veda il "Documento di Praga sull'ulteriore sviluppo delle istituzioni e delle strutture CSCE", sezione IV ("Salvaguardia dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello stato di diritto"), par. 16. Testo citato in BARBERINI, *Dalla C.S.C.E., cit.*, p. 460 s..

opportuno sottolineare come Ronzitti definisca tale procedura una deroga alla regola del *consensus* “[...][s]ul piano sostanziale [...]”, mentre definisca “[...] chiara deviazione dalla regola del *consensus* [...] sul piano procedurale [...]” i casi previsti “[...] nell’ambito del Meccanismo di emergenza e in quello sulla dimensione umana [...]” (e cioè la sufficienza di rispettivamente dodici e nove Stati, oltre allo Stato richiedente, per mettere in moto le relative procedure).³¹⁵

Quanto alle risorse finanziarie, relativamente cioè al budget dell’OSCE stessa, si ritiene opportuno sottolineare quanto segue.

Innanzitutto rilevano le Raccomandazioni Finali di Helsinki, in particolare le raccomandazioni dalla 89 alla 96, riguardanti le disposizioni finanziarie relative alla organizzazione della Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa (che, come noto, si sarebbe svolta in tre fasi dal 1973 al 1975); il sistema di finanziamento della CSCE previsto in tali raccomandazioni è infatti lo stesso che si ritrova nell’intero corso dell’evoluzione della CSCE-OSCE. Le raccomandazioni appena citate prevedono un criterio per la suddivisione dei costi della Conferenza che si identifica in una ripartizione di quote per gruppi di Paesi; questa soluzione appariva la più conforme a quel carattere egualitario che avrebbe dovuto caratterizzare la CSCE (come evidenziato nelle considerazioni che sono state fatte *supra* relative alle questioni procedurali), poiché se da un lato l’adozione di un sistema di quote individuali proporzionali alla capacità contributiva avrebbe comportato la netta predominanza di Stati Uniti e Unione Sovietica, dall’altro la previsione di quote uguali in senso assoluto non avrebbe risposto al criterio della piena uguaglianza degli Stati partecipanti.³¹⁶ Sembra opportuno sottolineare, inoltre, come nella raccomandazione 91 si lasciasse aperta la possibilità di alterare per *consensus* la scala di ripartizione adottata (di cui alla raccomandazione 90) per sopravvenute possibili modificazioni della lista degli Stati partecipanti (il primo esempio delle quali fu l’ammissione del Principato di Monaco). Alla luce di quanto

³¹⁵ RONZITTI, *Profili ...*, cit., in BARBERINI e RONZITTI (a cura di), *op. cit.*, nell’ordine pp. 26 e 25.

³¹⁶ FERRARIS (a cura di), *op. cit.*, pp. 211-213.

precede, sembra opportuno delineare qui di seguito le principali caratteristiche del sistema di finanziamento attuale delle attività OSCE da parte degli Stati partecipanti.

Con decisione del Consiglio Permanente dell'11 aprile 2002 (PC.DEC/468) è stata adottata per il 2003-2004 una "Scala di ripartizione dei contributi standard dell'OSCE" che prevede per i 55 Stati partecipanti 25 diverse quote percentuali sul bilancio riguardante le attività regolari e le istituzioni OSCE. Tali quote, elencate qui in ordine crescente, sono così ripartite: 0,11 Armenia, Azerbaigian, Georgia, Kirghistan, Moldova, Tagikistan, Turkmenistan; 0,125 Andorra, Liechtenstein, Malta, Monaco, San Marino, Santa Sede; 0,19 Albania, Bosnia-Erzegovina, Cipro, Croazia, Ex Repubblica Iugoslava di Macedonia, Estonia, Islanda, Lettonia, Lituania, Repubblica Federale di Iugoslavia, Slovenia; 0,33 Repubblica Slovacca; 0,41 Uzbekistan; 0,42 Kazakistan; 0,51 Bielorussia; 0,55 Bulgaria, Lussemburgo; 0,65 Irlanda; 0,67 Repubblica Ceca; 0,70 Romania, Ungheria; 0,85 Grecia, Portogallo; 0,95 Ucraina; 1,00 Turchia; 1,40 Polonia; 2,05 Danimarca, Finlandia; 2,25 Norvegia; 2,30 Austria; 2,45 Svizzera; 3,55 Belgio, Svezia; 3,80 Paesi Bassi; 4,00 Spagna; 5,45 Canada; 9,00 Federazione Russa, Stati Uniti; 9,10 Francia, Germania, Italia, Regno Unito.

Con la decisione n. 8 del Consiglio dei Ministri di Copenhagen del dicembre 1997 (MC(6).DEC/8) è stata inoltre adottata una "Scala di ripartizione per missioni e progetti OSCE di notevoli dimensioni" che, ancora per il 2003-2004, prevede per i 55 Stati partecipanti 21 diverse quote percentuali sul bilancio riguardante missioni e progetti OSCE di notevoli dimensioni. Tali quote, elencate qui in ordine crescente, sono così ripartite: 0,02 Albania, Andorra, Armenia, Azerbaigian, Bosnia-Erzegovina, Estonia, Ex Repubblica Iugoslava di Macedonia, Georgia, Kirghistan, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Moldova, Monaco, San Marino, Santa Sede, Tagikistan, Turkmenistan; 0,06 Bulgaria, Kazakistan, Uzbekistan; 0,07 Bielorussia, Romania; 0,14 Croazia, Cipro, Slovenia; 0,18 Ucraina; 0,21 Islanda; 0,25 Repubblica Slovacca; 0,41 Portogallo; 0,50 Repubblica Ceca; 0,53 Grecia, Ungheria; 0,63 Irlanda, Lussemburgo; 0,75 Turchia; 1,05 Polonia; 2,36 Austria, Danimarca, Finlandia, Norvegia; 2,65 Svizzera; 4,07 Belgio, Paesi Bassi, Svezia; 4,20 Spagna; 5,45 Canada; 5,50 Federazione Russa; 10,34 Francia, Germania, Italia, Regno Unito; 12,40 Stati Uniti d'America. Il

meccanismo di contribuzione previsto a Copenhagen per le missioni e i progetti OSCE di notevoli dimensioni prevede inoltre che “[...] un sistema di finanziamento volontario sarà anche mantenuto al fine di accettare contributi finanziari a tali missioni/progetti da parte degli Stati partecipanti, dei partner OSCE per la cooperazione nonché da altre fonti. Al fine di tener conto di tale possibilità, agli Stati partecipanti saranno addebitati inizialmente i due terzi del bilancio, finché il Segretario Generale non avrà accertato il livello dei contributi volontari. L'eventuale finanziamento residuo del restante terzo sarà coperto con i contributi assegnati conformemente all'allegata scala di ripartizione. Il finanziamento volontario potrà essere destinato a progetti speciali attuati da missioni di notevoli dimensioni o potrà essere messo in conto per ridurre l'ammontare totale del finanziamento richiesto per missioni/progetti”.³¹⁷

Alla luce di quanto precede sembra opportuno fare alcune considerazioni sull'evoluzione del budget OSCE. Innanzitutto, è importante precisare come tutte le attività delle istituzioni, i negoziati, le riunioni, le missioni siano finanziati attraverso i contributi degli Stati partecipanti ad eccezione dei costi del personale distaccato, costi che vengono sostenuti direttamente dall'amministrazione dello Stato distaccante. Attualmente, il personale distaccato e operante sul terreno si aggira sulle 1000 unità per quanto riguarda il personale internazionale (distaccato cioè dai vari Stati partecipanti, escluso lo Stato partecipante in cui viene svolta l'attività sul terreno) e sulle 2000 unità per quanto concerne il personale locale (ossia di nazionalità dello Stato partecipante in cui viene svolta l'attività sul terreno); il personale assunto direttamente dall'OSCE e operante nelle varie istituzioni di quest'ultima si aggira invece sulle 370 unità; appare evidente da tali dati come gli Stati partecipanti abbiano preferito quindi ridurre al minimo livello le risorse umane e le spese relative all'apparato permanente dell'OSCE, privilegiando una strutturazione flessibile e dinamica, rispondente agli effettivi impegni operativi sul terreno. A riprova di ciò, sembra il caso di sottolineare innanzitutto come il budget dell'OSCE sia cresciuto dai circa 12 milioni di Euro nel 1993 ai circa 185,7 milioni di Euro nel 2003, poi come tale crescita rifletta quasi totalmente l'incremento dell'impegno sul piano operativo, dal momento che i costi della struttura permanente

³¹⁷ Si veda il par. 3 della MC(6).DEC/8.

hanno subito un aumento in proporzione trascurabile, e, infine, come più dell'80% del budget dell'OSCE sia relativo ai costi concernenti le Missioni e le attività sul terreno dell'OSCE stessa.³¹⁸

3.4.2. La presenza “sul terreno” e la struttura delle missioni OSCE.

Si è già visto (nel Paragrafo 3.2.1.) come la CSCE-OSCE si sia evoluta, successivamente all'adozione da parte degli Stati partecipanti della Carta di Parigi, al fine di dotarsi di mezzi idonei a tradurre sul piano dell'efficacia operativa il ruolo e le funzioni che essa andava acquisendo come organizzazione (*sui generis*) competente nel proprio ambito territoriale ad agire nel campo della sicurezza; sicurezza intesa in senso globale sia per quanto riguarda (come è stato sottolineato *supra* analizzando l'Atto Finale di Helsinki) i contenuti, e quindi comprendente gli aspetti politico-militari (“Misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza”, controllo degli armamenti, diplomazia preventiva), la cosiddetta “Dimensione Umana” (democratizzazione, stato di diritto, diritti umani), e gli aspetti economico-ambientali, sia per quanto riguarda la dimensione temporale dell'intervento, comprendente quindi l'attivazione della CSCE-OSCE nelle seguenti fasi di una possibile crisi: pre-allarme, prevenzione dei conflitti, gestione dei conflitti, ricostruzione post-conflitto.

Ai fini di illustrare quali siano le modalità di presenza “sul terreno” proprie dell'OSCE, sembra il caso di richiamare qui l'attenzione anche sugli sforzi che gli Stati Partecipanti hanno intrapreso in questo senso su tre diversi piani per ottimizzare la ‘reattività’ del sistema: il piano della *funzione di consultazione politica*, quello della *funzione operativa*, e quello del *supporto amministrativo*. Quanto al piano della *funzione di consultazione politica*, l'evoluzione più significativa si è detto sembra essere stata quella che ha portato all'istituzione di un organo permanente di consultazione politica e di decision-making: l'attuale “Consiglio Permanente” (una risposta

³¹⁸ Le considerazioni di cui sopra sono basate sull'esame delle annuali decisioni del Consiglio Permanente in materia di bilancio e dei dati consultabili al sito www.osce.org.

all'esigenza di un legame permanente, in una sede fissa, tra gli Stati partecipanti, in modo da poter assicurare un più alto grado di reattività), affiancato, per quanto riguarda gli aspetti politico-militari della sicurezza, da un organo omologo, il Foro di Cooperazione per la Sicurezza. Sul piano del *supporto amministrativo*, si è già detto, da un lato, della figura del "Segretario Generale" (avente soprattutto compiti di rappresentante del "Presidente in Esercizio" e di sovrintendenza della gestione delle strutture e delle operazioni della CSCE), dall'altro del "Segretariato OSCE" (inglobante il "Centro per la Prevenzione dei Conflitti), con sede a Vienna e un Ufficio a Praga, sempre con compiti di tipo amministrativo, ed integrato, dalla fine del 1995, dall'"Ufficio di Collegamento in Asia Centrale", con sede a Tashkent e compiti di supporto nei confronti degli Stati partecipanti dell'area asiatica. Venendo al piano della *funzione operativa*, che ovviamente trae la propria legittimità dalle decisioni prese dagli Stati partecipanti in sede di Consiglio Permanente, vengono in rilievo il "Presidente in Esercizio", che opera con il sistema della "Troika", e i "Rappresentanti personali del Presidente in Esercizio", in quanto nucleo delle funzioni esecutive in ambito CSCE e vertici della "catena di comando" relativa alle Missioni e attività "sul terreno"; altri strumenti essenziali per la *funzione operativa*, con particolare riferimento alla tutela dei principi democratici nell'ambito OSCE, sono l'"Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo", l'"Assemblea Parlamentare" dell'OSCE, l'"Alto Commissario per le Minoranze Nazionali", e il "Rappresentante OSCE per la libertà dei mezzi di informazione".

Relativamente all'impegno dell'OSCE sul terreno, è opportuno richiamare l'attenzione sui due seguenti aspetti, ritenuti rilevanti ai fini del miglioramento delle potenzialità di 'reazione' del sistema. Innanzitutto, l'accentramento a Vienna (pur non abbandonando il criterio della diffusione delle sedi, dati i suoi indubbi vantaggi politici di cui è prova l'istituzione creata a Tashkent) di una parte cospicua dell'attività OSCE sui piani della *funzione di consultazione politica* e del *supporto amministrativo* (si pensi da un lato al Consiglio Permanente e al Foro di Cooperazione per la Sicurezza, dall'altro al Segretario Generale e al Segretariato OSCE). In secondo luogo, è di notevole importanza l'introduzione della procedura del *consensus meno uno*, chiara

indicazione (pur nei suoi limiti) della volontà di adeguare alle potenzialità d'intervento del sistema la regola del *consensus*, peraltro costantemente ribadita come fondamento del processo decisionale OSCE.

Alla luce di quanto precede, sembra opportuno delineare qui di seguito un quadro del fine ultimo del processo di istituzionalizzazione della CSCE-OSCE, e cioè dell'impegno "sul terreno" a favore del concetto globale di sicurezza, e quindi a favore della tutela dei principi democratici, impegno caratterizzato sia da una crescita di notevoli dimensioni, sia dal contenimento al minimo dei costi relativi alle istituzioni permanenti (evitando ogni appesantimento burocratico di un sistema costantemente voluto flessibile e dinamico).

La presenza OSCE "sul terreno" attraverso Missioni, Centri e Uffici comprende un'area che include l'Europa sud-orientale, l'Europa orientale, il Caucaso e l'Asia centrale. A tale tipologia di presenza si aggiunge la copertura assicurata dall'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'uomo, in concorso con l'Assemblea Parlamentare dell'OSCE, in tutta l'area OSCE per quanto riguarda attività riconducibili alla tutela dei principi democratici, quali le attività di assistenza e monitoraggio elettorale, assistenza relativa al rispetto dello stato di diritto, dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Per quanto riguarda missioni, centri, uffici, attività "sul terreno", ad oggi l'OSCE conta 22 diverse presenze: 6 in Europa sud-orientale ("OSCE Mission in Kosovo", "OSCE Mission to Bosnia-Erzegovina", "OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje", "OSCE Mission to Croatia", "OSCE Mission to Serbia and Montenegro", "OSCE Presence in Albania"); 5 in Europa orientale ("OSCE Mission to Moldova", "OSCE Project Co-ordinator in Ukraine", "OSCE Office in Minsk", "OSCE Representative to the Estonian Expert Commission on Military Pensioners", "OSCE Representative to the Latvian-Russian Joint Commission on Military Pensioners"); 6 concernenti il Caucaso ("OSCE Mission to Georgia", "OSCE Office in Baku", "OSCE Office in Yerevan", "Minsk Process", "Personal Representative of the Chairman-in-Office on the Conflict Dealt with by the OSCE Minsk Conference", "High Level Planning Group"); 5 in Asia centrale ("OSCE Centre in Dushanbe", "OSCE Centre in

Bishkek”, “OSCE Centre in Tashkent”, “OSCE Centre in Almaty”, “OSCE Centre in Ashgabad”).³¹⁹

Per quanto riguarda invece la copertura assicurata dall’Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell’uomo, in concorso con l’Assemblea Parlamentare dell’OSCE, in tutta l’area OSCE relativamente alle attività riconducibili alla tutela dei principi democratici, quali le attività di assistenza e monitoraggio elettorale, assistenza relativa al rispetto dello stato di diritto, dei diritti umani e delle libertà fondamentali, tale Ufficio ha svolto dal 1991 al 2001 più di cento missioni.³²⁰

³¹⁹ È stata qui riportata la denominazione ufficiale in lingua inglese, e, per ogni area geografica, le diverse presenze sono state menzionate in ordine decrescente con riferimento al bilancio stanziato. I dati ufficiali sono consultabili al sito www.osce.org.

³²⁰ Qui di seguito si vuole fornire soltanto uno schema orientativo dell’evoluzione dell’attività di monitoraggio dell’ODIHR dal 1995 al 2003, prendendo in considerazione solo le missioni di cui l’ODIHR ha messo in rete i rapporti finali (si rimanda al sito www.osce.org/odihr/documents/reports/election_reports; per un aggiornamento relativo al calendario delle missioni dell’ODIHR si veda il sito www.osce.org/odihr). Si è scelto di ordinare in ordine alfabetico gli Stati partecipanti in cui l’ODIHR ha operato; la ripetizione nello stesso anno del nome di uno Stato partecipante riflette il fatto che in esso siano stati osservati più processi elettorali nel medesimo anno. Si veda anche il rapporto dell’ODIHR *Ten years of ODIHR: Working for Human Rights and Democracy (1999-2001)*, Varsavia 2001.

Missioni dell’ODIHR negli Stati partecipanti dell’OSCE dal 1995 al 2003

1995	Azerbaijan
1996	Albania, Armenia, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, ERIM, Federazione Russa, Lituania, Moldova, Romania
1997	Albania, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Serbia e Montenegro, Serbia e Montenegro, Serbia e Montenegro
1998	Albania, Armenia, Azerbaijan, Bosnia Erzegovina, ERIM, Lettonia, Moldova, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Serbia e Montenegro, Ucraina, Ungheria
1999	Armenia, ERIM, Estonia, Federazione Russa, Georgia, Kazakistan, Repubblica Slovacca, Ucraina, Uzbekistan

Delimitando l'attenzione sui dati relativi alle attività inerenti la tutela dei principi democratici e in particolare a quelle di supervisione, di osservazione ed assistenza elettorale da parte dell'OSCE, sembra importante sottolineare la distinzione tra attività di supervisione e assistenza da quelle di osservazione, le prime contraddistinguendosi per un maggiore grado di interferenza – quanto meno potenziale – nella sfera di sovranità dello Stato in cui si opera rispetto a quanto avviene nel caso delle seconde.³²¹

Sempre schematizzando ai fini di una visione sintetica dell'azione dell'OSCE in materia, si possono mettere in relazione due diverse realtà istituzionali dell'Organizzazione con altrettante diverse tipologie di partecipazione ai processi elettorali: si tratta delle Missioni OSCE per quanto attiene alla supervisione delle elezioni, e dell'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell'Uomo (ODIHR) per quanto attiene all'osservazione elettorale.

Sono inoltre opportune due ulteriori precisazioni. La prima, mira a delineare molto brevemente la differenza (testé accennata) tra supervisione e assistenza da un lato e osservazione dall'altro. Si deve infatti notare che nelle attività di supervisione e assistenza viene in rilievo un vero e proprio intervento nel processo elettorale interno. Si pensi, nel caso della supervisione, alla presenza intrusiva della Comunità internazionale

2000	Albania, Belarus, Croazia, Croazia, ERIM, Federazione Russa, Georgia, Kirghistan, Kirghistan, Romania, Serbia e Montenegro, Serbia e Montenegro, Serbia e Montenegro, Tagikistan
2001	Albania, Azerbaigian, Belarus, Bulgaria, Croazia, Moldova, Serbia e Montenegro
2002	Bosnia Erzegovina, ERIM, Francia, Lettonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Serbia e Montenegro, Serbia e Montenegro, Serbia e Montenegro, Serbia e Montenegro, Stati Uniti d'America, Turchia, Ucraina, Ungheria...
2003	Albania, Armenia, Armenia, Azerbaigian, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Federazione Russa, Federazione Russa, Georgia, Kirghistan, Moldova, Moldova, Regno Unito, Regno Unito, Serbia e Montenegro, Serbia e Montenegro, Serbia e Montenegro.

³²¹ Per le considerazioni che seguono ci si permette di far riferimento a MOLIGNONI, *L'attività dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa in materia di assistenza e osservazione elettorale: alcune considerazioni*, in ORRÙ-SCIANNELLA (a cura di), *op. cit.*, pp. 51-59.

per il tramite di personale dell'OSCE a tutti i livelli di gestione del processo elettorale, dalla commissione elettorale nazionale alle commissioni elettorali periferiche, ai seggi elettorali. E anche nel caso dell'assistenza elettorale, si è in presenza di un intervento attivo nel processo elettorale che si può concretizzare nelle forme più diverse (dall'assistenza alla definizione di un quadro giuridico per le elezioni, all'assistenza alla commissione elettorale nazionale, all'assistenza nelle operazioni di registrazione dei partiti e degli elettori, alle forme di sostegno alla società civile e alle organizzazioni non governative, nonché sostegno e monitoraggio delle attività dei *media*), ma che, in ultima analisi, si risolve comunque in un'azione da parte della Comunità internazionale caratterizzata da una oggettiva intrusione nella sfera di vita interna di uno Stato. L'osservazione elettorale consiste invece nella raccolta ed elaborazione di informazioni inerenti il processo elettorale da parte di soggetti che non intervengono intrinsecamente nel processo elettorale stesso.

Alla luce delle osservazioni appena svolte, è importante sottolineare l'impegno sostenuto dall'OSCE in questo campo. Per quanto riguarda le missioni di supervisione elettorale, basti pensare all'impegno nei Balcani, e in particolare alla Bosnia-Erzegovina e al Kosovo³²². Per quanto attiene invece l'attività di assistenza, e ancor più di osservazione elettorale, si è già menzionata la notevole quantità di missioni svolte dall'ODIHR.

Sempre in tema di azione dell'OSCE per la tutela dei principi democratici, sembra ora il caso di mettere in relazione la struttura istituzionale OSCE (in altri termini la capacità operativa legata all'effettività istituzionale dell'OSCE stessa) con le potenzialità in tema di supervisione/assistenza/osservazione elettorale. E, a tal proposito, sembra opportuno mettere in luce come il sistema presenti i seguenti elementi caratteristici.³²³

³²² Il peso delle missioni in Bosnia-Erzegovina e Kosovo per l'OSCE stessa è ben noto. Si rimanda qui in proposito al sito www.osce.org. Per quanto concerne la Bosnia-Erzegovina, si veda il Capitolo 4 del presente lavoro.

³²³ Ci si permette di rinviare in proposito a MOLIGNONI, *L'attività dell'Organizzazione per la Sicurezza...*, cit., in ORRÙ-SCIANNELLA (a cura di), *op.cit.*, pp. 58 s.

Fermo restando il ruolo del Consiglio Permanente quale fonte di ogni processo decisionale (e quindi di ogni iniziativa per le attività “sul terreno”), una “linea di comando” fondamentale è quella che vede gerarchicamente collegati il Presidente in Esercizio (con il sistema della Troika), i Rappresentanti personali del Presidente in esercizio, e le Missioni OSCE (a loro volta gerarchicamente organizzate secondo uno schema che prevede la figura di un Capo della Missione, la suddivisione della missione stessa in diversi Dipartimenti con competenza tematica diversa, e la creazione di una rete di presenza sul terreno strutturata su “centro/centri regionali/uffici sul campo” in modo tale da consentire una diffusione capillare e di conseguenza più efficace sul territorio). Per quanto concerne la supervisione elettorale, il Dipartimento competente della missione OSCE provvede all’organizzazione e al dispiegamento dei supervisori reclutati *ad hoc* (con il sistema del distacco da parte degli Stati partecipanti), una volta che su invito dello Stato partecipante in cui si deve svolgere il processo elettorale e con decisione del Consiglio permanente si istituisca una missione di supervisione elettorale.

Nel caso dell’osservazione elettorale, il nucleo dell’attività risiede nell’ODIHR, che funge da centro di raccolta degli inviti a osservare i processi elettorali da parte degli Stati partecipanti, seleziona gli osservatori da inviare in missione (distaccati dagli altri Stati partecipanti), organizza la missione di osservazione (strutturata su *core-staff*/osservatori di lungo periodo/osservatori di breve periodo), elabora dei rapporti contenenti eventuali raccomandazioni rivolte allo Stato partecipante osservato, e svolge l’importantissima funzione di istituzione demandata a elaborare, sulla base delle *lessons learned* e anche attraverso l’organizzazione di seminari *ad hoc*, degli *standards* di condotta sia in relazione allo svolgimento del processo elettorale che di quello di osservazione del medesimo.³²⁴ A quest’ultimo proposito, si ricorda la stesura da parte dell’ODIHR di diversi manuali (si pensi ad esempio a: *The ODIHR election observation handbook*, 1999; *Resolving Elections Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System*, 2000; *Guidelines for Reviewing a Legal*

³²⁴ Anche l’Assemblea parlamentare OSCE opera sinergicamente con l’ODIHR in questo campo; si veda a proposito il *Co-operation Agreement between the OSCE PA and the ODIHR* del 2-9-1997.

Framework for Elections, 2001; Guidelines to Assist National Minorities Participation in the Electoral Process, 2001; International Standards and Commitments on the Right to Democratic Elections: a Practical Guide to Democratic Elections Best Practice, Draft Paper, 2002)³²⁵.

Ovviamente l'attività dell'ODIHR concernente l'osservazione elettorale, si inserisce in contesti in cui il processo elettorale viene gestito dalle autorità locali, in contesti cioè in cui è stato superato (o in cui non è stato necessario) l'intervento dell'OSCE per la supervisione del processo elettorale stesso (tramite invio di una Missione OSCE e l'organizzazione all'interno di questa di una o più missioni di supervisione elettorali).

Il caso della Bosnia-Erzegovina è emblematico da questo punto di vista: nell'ottobre 2002 si assiste infatti al *turn over* tra OSCE, presente in tale contesto dal 1996 con compiti di supervisione delle elezioni, e ODIHR, competente per attività di sola osservazione delle consultazioni elettorali.³²⁶

³²⁵ Tutti i manuali citati sono reperibili anche sul sito www.osce.org. Non sembra qui il caso di soffermarsi sui contenuti degli stessi; basti ricordare il criterio di copertura di tutto il processo elettorale affinché l'osservazione possa essere efficace e le sette parole chiave che sintetizzano i criteri elaborati in ambito OSCE dall'ODIHR come parametro per la valutazione dei processi elettorali: "universalità, uguaglianza, equità, segretezza, libertà, trasparenza e responsabilità" (si veda OSCE/ODIHR, *The ODIHR election observation handbook*, 4ª ed., Varsavia, 1999, 3). Si veda anche BALIAN, *Ten years of international election assistance and observation*, in *Helsinki Monitor*, 2001, 197-209.

³²⁶ Al caso della Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina, in relazione all'azione dell'OSCE per la tutela dei principi democratici, è dedicato il Capitolo 4 del presente lavoro.

Capitolo 4

Il caso della Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina

4.1. Gli Accordi di Dayton.

4.1.1. I contenuti del dispositivo e degli allegati degli Accordi di Dayton.

Gli accordi di Dayton hanno segnato la conclusione di quarantatre mesi di conflitto in Bosnia-Erzegovina.³²⁷ Firmati a Parigi il 14 dicembre del 1995 (dopo essere stati negoziati dall'1 al 21 novembre dello stesso anno nella base aerea statunitense di Wright-Patterson a Dayton, nell'Ohio) hanno costituito un accordo quadro per il mantenimento della pace in Bosnia-Erzegovina. Le "Parti" di tale accordo quadro, come viene specificato nel suo preambolo, sono la Repubblica di Bosnia-Erzegovina, la Repubblica della Croazia e la Repubblica Federale di Jugoslavia.³²⁸ L'accordo quadro consiste in un dispositivo di 11 articoli e di 12 annessi riguardanti aspetti specifici inerenti ai contenuti previsti dal dispositivo generale.

³²⁷ Si veda PIRJEVEC J., *Le guerre jugoslave. 1991-1999*, Torino, 2001 e la copiosa bibliografia ivi contenuta.

³²⁸ Dice il preambolo: "The Republic of Bosnia and Herzegovina, the Republic of Croatia and the Federal Republic of Yugoslavia (the "Parties"), • Recognizing the need for a comprehensive settlement to bring an end to the tragic conflict in the region, • Desiring to contribute toward that end and to promote an enduring peace and stability, • Affirming their commitment to the Agreed Basic Principles issued on September 8, 1995, the Further Agreed Basic Principles issued on September 26, 1995, and the cease-fire agreements of September 14 and October 5, 1995, • Noting the agreement of August 29, 1995, which authorized the delegation of the Federal Republic of Yugoslavia to sign, on behalf of the Republika Srpska, the parts of the peace plan concerning it, with the obligation to implement the agreement that is reached strictly and consequently, Have agreed as follows [...]". Per il testo dell'accordo, si veda il sito www.osce.org nella sezione riguardante la Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina.

Quanto al contenuto del dispositivo generale, si procederà qui di seguito all'esame dei singoli articoli, non senza premettere che gli accordi di Dayton affidano all'OSCE alcuni degli aspetti legati alla sicurezza militare (art. II e annesso 1 B "Agreement on Regional Stabilization"), ma soprattutto il ruolo di organizzazione *leader* per quanto attiene la programmazione e lo svolgimento delle elezioni (art. IV e annesso 3 "Agreement on Elections").³²⁹

L'art. I richiama le fonti di tipo giuridico e politico che le "Parti" si obbligano a rispettare: la Carta delle Nazioni Unite, l'Atto finale di Helsinki e gli altri documenti OSCE. Sono previsti in particolare tre obblighi: 1) il pieno e reciproco rispetto della eguale sovranità delle Parti; 2) la soluzione pacifica delle controversie; 3) la rinuncia ad ogni azione contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica della Bosnia-Erzegovina o di altro Stato (attraverso la minaccia o l'uso della forza o in altri modi).³³⁰

L'art. II riguarda gli aspetti militari, che vengono esplicitati negli Annessi 1 A ("Agreement on Military Aspects of the Peace Settlement") e 1 B ("Agreement on Regional Stabilization").³³¹

³²⁹ Si veda in proposito CLEMENTE, *Le attività dell'OSCE nel 1996 e le prospettive future dell'Organizzazione*, in *La Comunità Internazionale.*, 1997, 42-54.

³³⁰ Dice l'articolo I: "The Parties shall conduct their relations in accordance with the principles set forth in the United Nations Charter, as well as the Helsinki Final Act and other documents of the Organization for Security and Cooperation in Europe. In particular, the Parties shall fully respect the sovereign equality of one another, shall settle disputes by peaceful means, and shall refrain from any action, by threat or use of force or otherwise, against the territorial integrity or political independence of Bosnia and Herzegovina or any other State".

³³¹ Dice l'articolo II: "The Parties welcome and endorse the arrangements that have been made concerning the military aspects of the peace settlement and aspects of regional stabilization, as set forth in the Agreements at Annex 1-A and Annex 1-B. The Parties shall fully respect and promote fulfillment of the commitments made in Annex 1-A, and shall comply fully with their commitments as set forth in Annex 1-B". Si noti come la formula attraverso cui le Parti si impegnano a riconoscere, rispettare e a promuovere l'attuazione degli impegni previsti dall'accordo di Dayton è contenuta negli art. II, III, IV, V, VI, VIII. Per il testo degli annessi menzionati si rimanda al sito www.osce.org nella sezione riguardante la Missione in Bosnia-Erzegovina.

L'art. III concerne la demarcazione dei confini tra le due Entità (la Federazione di Bosnia-Erzegovina e la Repubblica Srpska, rimandando per gli aspetti specifici all'Annesso 2 ("Agreement on Inter-Entity Boundary Line and Related Issues").³³²

L'art. IV rinvia all'Annesso 3 ("Agreement on Elections").³³³

L'art. V rinvia all'Annesso 4 ("Constitution") relativo alla Costituzione della Bosnia-Erzegovina.³³⁴

L'art. VI concerne la creazione di alcuni enti e istituzioni disciplinati da relativi Annessi: infatti si rinvia all'Annesso 5 ("Arbitration") per un tribunale arbitrale, all'Annesso 6 ("Agreement on Human Rights") per una Commissione sui diritti umani, all'Annesso 7 ("Agreement on Refugees and Displaced Persons") per una Commissione per rifugiati e IDPs, all'Annesso 8 ("Agreement on the Commission to Preserve National Monuments") per una Commissione per la tutela dei monumenti nazionali, e all'Annesso 9 ("Agreement on Bosnia and Herzegovina Public Corporations").³³⁵

³³² L'art. III recita: "The Parties welcome and endorse the arrangements that have been made concerning the boundary demarcation between the two Entities, the Federation of Bosnia and Herzegovina and Republika Srpska, as set forth in the Agreement at Annex 2. The Parties shall fully respect and promote fulfillment of the commitments made therein". Per il testo dell'annesso menzionato si rimanda al sito www.osce.org nella sezione riguardante la Missione in Bosnia-Erzegovina.

³³³ Dice l'art. IV: "The Parties welcome and endorse the elections program for Bosnia and Herzegovina as set forth in Annex 3. The Parties shall fully respect and promote fulfillment of that program". Per il testo dell'annesso menzionato si rimanda al sito www.osce.org nella sezione riguardante la Missione in Bosnia-Erzegovina.

³³⁴ Dice infatti l'art. V: "The Parties welcome and endorse the arrangements that have been made concerning the Constitution of Bosnia and Herzegovina, as set forth in Annex 4. The Parties shall fully respect and promote fulfillment of the commitments made therein". Per il testo dell'annesso menzionato si rimanda al sito www.osce.org nella sezione riguardante la Missione in Bosnia-Erzegovina.

³³⁵ L'art. VI recita: "The Parties welcome and endorse the arrangements that have been made concerning the establishment of an arbitration tribunal, a Commission on Human Rights, a Commission on Refugees and Displaced Persons, a Commission to Preserve National Monuments, and Bosnia and Herzegovina Public Corporations, as set forth in the Agreements at Annexes 5-9. The Parties shall fully respect and promote fulfillment of the commitments made therein". Per il testo degli annessi menzionati si rimanda al sito www.osce.org nella sezione riguardante la Missione in Bosnia-Erzegovina.

Nell'art. VII le Parti, riconoscendo l'importanza del rispetto dei diritti umani e della tutela dei rifugiati e IDPs ai fini di una pace duratura, si obbligano al rispetto di quanto sottoscritto nei relativi Annessi (e cioè il capitolo 1 dell'Annesso 6 e il capitolo 1 dell'Annesso 7).³³⁶

L'Art. VIII concerne il riconoscimento, il rispetto, e la promozione dell'applicazione degli impegni previsti relativamente all'attuazione dell'Accordo generale; in particolare si menzionano gli aspetti civili dell'attuazione e si rinvia a tal fine all'Annesso 10 ("Agreement on Civilian Implementation") e all'Annesso 11 ("Agreement on International Police Task Force").³³⁷

L'art. IX prevede un obbligo di cooperazione delle Parti con tutti gli altri attori coinvolti nell'attuazione dell'Accordo e degli Annessi, e con gli attori autorizzati dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nonché un obbligo di cooperazione delle Parti con riguardo alle indagini e al perseguimento dei crimini di guerra e di altre violazioni del diritto internazionale umanitario.³³⁸

³³⁶ Dice l'art. VII: "Recognizing that the observance of human rights and the protection of refugees and displaced persons are of vital importance in achieving a lasting peace, the Parties agree to and shall comply fully with the provisions concerning human rights set forth in Chapter One of the Agreement at Annex 6, as well as the provisions concerning refugees and displaced persons set forth in Chapter One of the Agreement at Annex 7. Per il testo degli annessi menzionati si rimanda al sito www.osce.org nella sezione riguardante la Missione in Bosnia-Erzegovina.

³³⁷ Afferma l'art. VIII: "The Parties welcome and endorse the arrangements that have been made concerning the implementation of this peace settlement, including in particular those pertaining to the civilian (non-military) implementation, as set forth in the Agreement at Annex 10, and the international police task force, as set forth in the Agreement at Annex 11. The Parties shall fully respect and promote fulfillment of the commitments made therein". Per il testo degli annessi menzionati si rimanda al sito www.osce.org nella sezione riguardante la Missione in Bosnia-Erzegovina.

³³⁸ Dice l'art. IX: "The Parties shall cooperate fully with all entities involved in implementation of this peace settlement, as described in the Annexes to this Agreement, or which are otherwise authorized by the United Nations Security Council, pursuant to the obligation of all Parties to cooperate in the investigation and prosecution of war crimes and other violations of international humanitarian law".

L'art. X riguarda il riconoscimento reciproco della qualità di stati sovrani e indipendenti all'interno dei loro confini internazionali da parte della Repubblica Federale di Jugoslavia e della Repubblica della Bosnia-Erzegovina.³³⁹

L'art. XI è relativo alle disposizioni finali.³⁴⁰

4.1.2. Il mandato assegnato all'OSCE dagli Accordi di Dayton.

Venendo agli aspetti concernenti il ruolo dell'OSCE in Bosnia-Erzegovina, gli accordi di Dayton affidano all'Organizzazione specifici compiti inerenti ad alcuni aspetti militari della sicurezza: più precisamente si tratta delle previsioni contenute nell'Annesso 1 B ("Agreement on Regional Stabilization") che consta di sei articoli nei quali viene delineato un obbligo di negoziare in Bosnia-Erzegovina sotto gli auspici dell'OSCE le cosiddette CSBMs (Confidence and Security Building Measures), allo scopo di rafforzare la fiducia e la trasparenza e di raggiungere livelli di forze di difesa bilanciati e stabili.³⁴¹

Ma le previsioni che comportano l'affidamento all'OSCE del ruolo di organizzazione *leader* relativamente ad un aspetto particolare e fondamentale nel

³³⁹ L'art. X recita: "The Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Bosnia and Herzegovina recognize each other as sovereign independent States within their international borders. Further aspects of their mutual recognition will be subject to subsequent discussions".

³⁴⁰ Dice l'art. XI: "This Agreement shall enter into force upon signature. DONE at Paris, this 14 day of December, 1995, in the Bosnian, Croatian, English and Serbian languages, each text being equally authentic. [...]". Seguono le firme delle "Parti", e cioè della Repubblica di Bosnia-Erzegovina, della Croazia e della Repubblica Federale di Jugoslavia, e quelle (in qualità di testimoni) del Negoziatore Speciale dell'Unione Europea e di Francia, Germania, Federazione Russa, Regno Unito e Stati Uniti.

³⁴¹ Si veda in proposito VETSCHERA, *The Negotiations on regional arms control under Annex 1-B, Art. V of the Dayton Agreement – A preliminary post-mortem*, in *Helsinki Monitor*, 2001, 177-184. Per il testo dell'annesso menzionato si rimanda al sito www.osce.org nella sezione riguardante la Missione in Bosnia-Erzegovina.

processo di normalizzazione di tutta l'area sono quelle contenute nell'Annesso 3 ("Agreement on Elections"). In esso le parti (in questo caso la Repubblica di Bosnia-Erzegovina, la Federazione di Bosnia-Erzegovina e la Repubblica Srpska) si impegnano al fine di promuovere elezioni libere, corrette e democratiche, per gettare le basi di un governo rappresentativo e per assicurare il progressivo raggiungimento di obiettivi democratici in tutta la Bosnia-Erzegovina.³⁴² È importante sottolineare che il fatto che le parti si impegnino in conformità ai documenti OSCE rilevanti è testimoniato dalla inclusione nell'Annesso 3, per esteso e sotto forma di allegato all'Annesso medesimo, dei paragrafi 7 e 8 del Documento di Copenhagen del 1990 (dei quali si è detto *supra*, nel Paragrafo 2.3 del presente lavoro).³⁴³

L'Annesso 3 è composto da sei articoli: in essi l'OSCE è esplicitamente chiamata a svolgere un ruolo fondamentale con le modalità di cui qui di seguito.

L'art. I è inerente alle condizioni per lo svolgimento di elezioni democratiche; sostanzialmente il dispositivo prevede: 1) che le parti si impegnino al fine di assicurare l'esistenza di tali condizioni, e in particolare un'atmosfera politica neutrale, il voto segreto e senza intimidazioni, la libertà di espressione e di stampa, la libertà di associazione (partiti inclusi) e la libertà di movimento; 2) che le parti chiedano all'OSCE di verificare l'esistenza di tali condizioni e di fornire assistenza se necessario; 3) che le parti siano vincolate ai par. 7 e 8 del Documento di Copenhagen.³⁴⁴

³⁴² L'Annesso 3, denominato "Agreement on Elections", nel suo preambolo recita: "In order to promote free, fair, and democratic elections and to lay the foundation for representative government and ensure the progressive achievement of democratic goals throughout Bosnia and Herzegovina, in accordance with relevant documents of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), the Republic of Bosnia and Herzegovina, the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska ("the Parties") have agreed as follows [...]".

³⁴³ I paragrafi in questione vengono riportati per esteso dopo l'ultimo articolo dell'Annesso in esame.

³⁴⁴ Dice l'art. I, denominato "Conditions for Democratic Elections": "The Parties shall ensure that conditions exist for the organization of free and fair elections, in particular a politically neutral environment; shall protect and enforce the right to vote in secret without fear or intimidation; shall ensure freedom of expression and of the press; shall allow and encourage freedom of association (including of political parties); and shall ensure freedom of movement. The Parties request the OSCE to certify whether elections can be effective under current social conditions in both Entities and, if necessary, to provide

Il ruolo dell'OSCE viene specificato nell'art. II che prevede: 1) che le parti richiedano all'OSCE che questa adotti un *elections program* per la Bosnia-Erzegovina (nelle forme previste dall'accordo medesimo); 2) che le parti richiedano all'OSCE che questa conduca la supervisione delle elezioni anche con altre organizzazioni internazionali se lo ritiene opportuno; 3) che a tali fini le parti chiedano all'OSCE di stabilire una Commissione elettorale temporanea; 4) che vengano tenute le elezioni entro sei o al più tardi nove mesi dall'entrata in vigore dell'Annesso.³⁴⁵

L'art. III delinea le caratteristiche della Commissione Elettorale Temporanea e si compone di quattro paragrafi che si occupano rispettivamente di: 1) norme e procedure; 2) mandato; 3) composizione e funzionamento (Capo Missione OSCE, High Representative o un suo designato, rappresentanti delle parti, e altri che il Capo Missione OSCE e le parti decidano debbano essere coinvolti); 4) privilegi e immunità.³⁴⁶

assistance to the Parties in creating these conditions. The Parties shall comply fully with paragraphs 7 and 8 of the OSCE Copenhagen Document, which are attached to this Agreement”.

³⁴⁵ L'art. II, denominato “The OSCE Role”, recita: “OSCE. The Parties request the OSCE to adopt and put in place an elections program for Bosnia and Herzegovina as set forth in this Agreement. **Elections.** The Parties request the OSCE to supervise, in a manner to be determined by the OSCE and in cooperation with other international organizations the OSCE deems necessary, the preparation and conduct of elections for the House of Representatives of Bosnia and Herzegovina; for the Presidency of Bosnia and Herzegovina; for the House of Representatives of the Federation of Bosnia and Herzegovina; for the National Assembly of the Republika Srpska; for the Presidency of the Republika Srpska; and, if feasible, for cantonal legislatures and municipal governing authorities. **The Commission.** To this end, the Parties request the OSCE to establish a Provisional Election Commission (“the Commission”). **Timing.** Elections shall take place on a date (“Election Day”) six months after entry into force of this Agreement or, if the OSCE determines a delay necessary, no later than nine months after entry into force”. Grassetti aggiunti.

³⁴⁶ L'art. III, denominato “The Provisional Election Commission”, dice: “**Rules and Regulations.** The Commission shall adopt electoral rules and regulations regarding: the registration of political parties and independent candidates; the eligibility of candidates and voters; the role of domestic and international election observers; the ensuring of an open and fair electoral campaign; and the establishment, publication, and certification of definitive election results. The Parties shall comply fully with the electoral rules and regulations, any internal laws and regulations notwithstanding. **Mandate of the Commission.** The responsibilities of the Commission, as provided in the electoral rules and regulations,

Di particolare importanza anche l'art. IV (riguardante il problema della "eligibility") e l'art. V (relativo all'impegno delle parti di trovare un accordo per la creazione di una Commissione Permanente), mentre l'art. VI prevede l'entrata in vigore dell'Annesso 3 al momento della firma delle tre parti (appunto Repubblica di Bosnia-Erzegovina, Federazione di Bosnia-Erzegovina, e Repubblica Srpska).³⁴⁷

shall include: • supervising all aspects of the electoral process to ensure that the structures and institutional framework for free and fair elections are in place; • determining voter registration provisions; • ensuring compliance with the electoral rules and regulations established pursuant to this Agreement; • ensuring that action is taken to remedy any violation of any provision of this Agreement or of the electoral rules and regulations established pursuant to this Agreement, including imposing penalties against any person or body that violates such provisions; and • accrediting observers, including personnel from international organizations and foreign and domestic non-governmental organizations, and ensuring that the Parties grant accredited observers unimpeded access and movement. **Composition and Functioning of the Commission.** The Commission shall consist of the Head of the OSCE Mission, the High Representative or his or her designee, representatives of the Parties, and such other persons as the Head of the OSCE Mission, in consultation with the Parties, may decide. The Head of the OSCE Mission shall act as Chairman of the Commission. In the event of disputes within the Commission, the decision of the Chairman shall be final. **Privileges and Immunities.** The Chairman and Commission shall enjoy the right to establish communications facilities and to engage local and administrative staff, and the status, privileges and immunities accorded to a diplomatic agent and mission under the Vienna Convention on Diplomatic Relations". Grassetti aggiunti.

³⁴⁷ Per quanto riguarda l'art. IV, denominato "Eligibility", esso stabilisce: "Voters. Any citizen of Bosnia and Herzegovina aged 18 or older whose name appears on the 1991 census for Bosnia and Herzegovina shall be eligible, in accordance with electoral rules and regulations, to vote. A citizen who no longer lives in the municipality in which he or she resided in 1991 shall, as a general rule, be expected to vote, in person or by absentee ballot, in that municipality, provided that the person is determined to have been registered in that municipality as confirmed by the local election commission and the Provisional Election Commission. Such a citizen may, however, apply to the Commission to cast his or her ballot elsewhere. The exercise of a refugee's right to vote shall be interpreted as confirmation of his or her intention to return to Bosnia and Herzegovina. By Election Day, the return of refugees should already be underway, thus allowing many to participate in person in elections in Bosnia and Herzegovina. The Commission may provide in the electoral rules and regulations for citizens not listed in the 1991 census to vote". L'art. V, denominato "Permanent Election Commission", recita: "The Parties agree to create a permanent Election Commission with responsibilities to conduct future elections in Bosnia and Herzegovina".

Questo, dunque, il ruolo dell'OSCE in Bosnia-Erzegovina così come previsto dagli accordi di Dayton. Si procederà ora all'analisi della struttura e dell'evoluzione della Missione, nonché della presenza dell'OSCE, in Bosnia-Erzegovina dal momento della sua effettiva attivazione (il 18 dicembre 1995) ad oggi.

4.2. I compiti operativi e la struttura della Missione dell'OSCE in Bosnia-Erzegovina.

I compiti affidati alla Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina sono stati definiti nella Decisione del Consiglio ministeriale di Budapest dell'8 dicembre 1995,³⁴⁸ negli accordi di Dayton, e in varie decisioni del Consiglio permanente.³⁴⁹ Oltre a quanto previsto dall'Annesso 3 degli accordi di Dayton (il programma relativo alle elezioni), si è già visto come all'Organizzazione siano stati anche affidati specifici compiti inerenti al processo di democratizzazione, alla stabilizzazione regionale (si veda l'Annesso 1-B), e alla promozione del rispetto dei diritti umani (e relativa attività di monitoraggio).

Quanto all'organico 'permanente', la composizione della Missione ha contato su un massimo di circa 180 unità (ora ridotte a 140 circa) messe a disposizione dagli Stati partecipanti.

Infine, l'art. VI, denominato "Entry into Force", recita: "This Agreement shall enter into force upon signature[...]"; seguono le firme delle tre parti, cioè della Repubblica di Bosnia-Erzegovina, della Federazione di Bosnia-Erzegovina, e della Repubblica Srpska.

³⁴⁸ MC (5).DEC/1.

³⁴⁹ Si vedano le PC.DEC/145 del 21 novembre 1996 (che estende il mandato della Missione fino al 31 dicembre 1997), PC.DEC/203 del 11 dicembre 1997 (che estende il mandato della Missione fino al 31 dicembre 1998), PC.DEC/270 del 19 novembre 1998 (che estende il mandato della Missione fino al 31 dicembre 1999), PC.DEC/319 del 2 dicembre 1999 (che estende il mandato della Missione fino al 31 dicembre 2000), PC.DEC/381 del 20 novembre 2000 (che estende il mandato della Missione fino al 31 dicembre 2001), PC.DEC/453 del 21 dicembre 2001 (che estende il mandato della Missione fino al 31 dicembre 2002), PC.DEC/517 del 12 dicembre 2002 (che estende il mandato della Missione fino al 31 dicembre 2003), PC.DEC/587 del 18 dicembre 2003 (che estende il mandato della Missione fino al 31 dicembre 2004).

Fino al 2002 (anno in cui, come già ricordato, termina l'attività di gestione diretta dei processi elettorali da parte dell'OSCE) l'organigramma della Missione risulta strutturato come segue: al Capo missione (che si coordina con il Presidente in esercizio dell'OSCE e invia rapporti regolari al Consiglio Permanente con cadenza di almeno ogni due mesi), vengono affiancati due *Senior Deputy Heads of Mission*, quattro *Deputies* (ognuno a capo di uno specifico Dipartimento della Missione: *Elections, Democratisation, Human Rights, Security Co-operation*), un *Political Director*, un *Chief of Staff & Director of Planning*, e un *Spokesperson*.

Relativamente al dispiegamento sul terreno (iniziato con l'arrivo del Capo Missione a Sarajevo il 29 dicembre del 1995), al *Head Office* (situato a Sarajevo) sono stati affiancati quattro *Regional Centres* (Banja Luca, Mostar, Sarajevo, Tuzla), ventiquattro *Field Offices*, e il *Brcko Center*.

Riguardo poi alla collaborazione con altri attori, si noti che la Missione ha cooperato con ECMM (*European Commission Monitoring Mission*), con OHR (*Office of High Representative*), SFOR (*Stabilisation Force* della NATO), IPTF (*International Police Task Force*), UNMIBH (Missione Onu in Bosnia-Erzegovina), UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati), Consiglio d'Europa, e numerose ONG.

Il *budget* relativo alla Missione (che si è aggirato anche attorno al 16% del totale delle spese relative alle attività sul terreno dell'OSCE) è stato fissato per il 2003 dalla PC.DEC/527 (del 30 dicembre 2002) a € 20.742.100 (cioè intorno all'11% del totale del *budget* OSCE per il 2003, ammontante a € 185.700.000), e dalla PC./DEC/590 (del 24 dicembre 2003) a € 19.453.000 (cioè intorno al 10,8 % del totale del *budget* OSCE per il 2004, ammontante a € 179.765.800).³⁵⁰

Passando alla descrizione dell'attività svolta dalla Missione in Bosnia-Erzegovina, risulta evidente come all'OSCE sia stato affidato un ruolo fondamentale nel processo di creazione e consolidamento di una entità statale stabile, pacifica e democratica. Il compito affrontato nell'immediato 'dopo Dayton' può essere identificato nell'opera di edificazione di una società multietnica e democratica; tale approccio

³⁵⁰ Per i dati si è fatto riferimento al sito www.osce.org.

muoveva dall'assunto che, una volta affrontati e risolti i problemi di tipo più prettamente umanitario caratteristici di una situazione *post*-conflitto, bisogna utilizzare le risorse a disposizione per raggiungere obiettivi di più lungo periodo quali: il rispetto dei diritti umani e la promozione della tolleranza *inter*-etnica; la creazione di istituzioni democratiche e il conseguente sostegno alle stesse; lo svolgimento di elezioni corrette; lo sviluppo di un sistema dei *media* indipendente e pluralistico.

L'azione dell'OSCE in tale senso si è tradotta in vari programmi volti allo sviluppo di una società civile e di istituzioni politiche stabili, aperte, e dinamiche a tutti i livelli di governo (da quello centrale a quello locale).

E infatti la Missione è stata articolata in vari *Mission's functional departments* (*Democratisation, Elections/Implementation, Human Rights, Media Affairs, Security Co-operation*) con *Head Quarters* a Sarajevo, e operanti a stretto contatto con il Capo missione per lo sviluppo e l'attuazione delle *policies* e dei programmi della Missione stessa, assieme ai *Regional Centres* e ai *Field Offices* che hanno costituito uno dei punti di forza della Missione, assicurando una forte e capillare presenza sul terreno anche in aree "sensitive", fattore questo di particolare importanza nelle fasi di attuazione dei programmi (e durante le quali molto stretto risultava essere il contatto diretto con il Capo missione).

Per quanto riguarda il *Democratisation Department*, esso si è occupato dello sviluppo della democrazia sul piano delle strutture e della cultura a tutti i livelli (dall'individuo allo Stato). In particolare l'attenzione è stata posta sulla società civile (ONG locali, partecipazione delle donne alla vita politica, sostegno ai partiti politici multietnici), sullo Stato di diritto (in particolare sulla riforma giudiziaria) e sulla *governance* (con particolare impegno nel settore della formazione dei funzionari pubblici); e proprio a partire dalle elezioni del novembre 2000, sul tema della *governance* si è spostato il baricentro dell'attenzione, intensificando gli sforzi per migliorare l'efficacia di una rappresentanza dei bisogni dei cittadini in tutti i processi politici e a ogni livello di governo; in questo senso all'interno del *Governance Program* si sono sviluppati i seguenti programmi: *Municipal Infrastructure Finance and Implementation* (MIFI), *Cantonal Administration Project* (CAP), *Parliamentary*

Support Project (PSP), Civil Society Program (CSP). Sono stati sviluppati anche dei *Gender/Political Party Programs: Women in Politics Program (WIP); Political Resource Centre Program (PRC); Intra-Party Democracy Program (IDP)*.

In particolare l'*Elections/Implementation Department* ha svolto invece il lavoro inerente a quella che era la responsabilità primaria dell'OSCE, e cioè l'organizzazione e la supervisione delle elezioni nella Bosnia-Erzegovina *post-Dayton*. È già stato anticipato che dopo avere direttamente gestito i processi elettorali è avvenuto il passaggio delle consegne alle autorità locali (con l'adozione della *Election Law* nell'agosto del 2001 e l'insediamento della "Commissione elettorale della Bosnia-Erzegovina" nel novembre 2001, con conseguente riduzione dell'attività dell'OSCE a mera osservazione dei processi elettorali ad opera dell'ODIHR (è il caso delle elezioni del 5 ottobre 2002). La Missione OSCE ha quindi gestito direttamente le elezioni generali tenutesi nel 1996, nel 1998, e nel 2000, le *Municipal Elections* del 1997 e del 2000, e le elezioni straordinarie per l'Assemblea Nazionale della Repubblica Srpska del 1997.³⁵¹ Da sottolineare inoltre è il fatto che il *Department* ha svolto anche l'importante

³⁵¹ Si vedano, oltre al sito www.osce.org, ad esempio: BLOED, *The OSCE and the Bosnian peace arrangement*, in *Helsinki Monitor*, 1996, n. 1, pp. 73-85; BLOED, *Increasing OSCE involvement in the former Yugoslavia*, in *Helsinki Monitor*, 1996, n. 2, pp. 65-72; BLOED, *OSCE approves the outcome of the Bosnian elections*, in *Helsinki Monitor*, 1996, n. 4, pp. 86-90; BOTHE – RONZITTI – ROSAS, *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, The Hague, 1997; BUCHSBAUM, *The OSCE and the Stability Pact for South Eastern Europe*, in *Helsinki Monitor*, 2000, pp. 62-79; CALIC, *The OSCE's Contribution to the Democratization of Bosnia and Herzegovina*, in *OSCE Yearbook*, 1997, vol. 3, pp. 145-157; DREILINGER, *The OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina: Apprehension of indicted war criminals*, in *Helsinki Monitor*, 1997, n. 3, pp. 37-46; DUPONT, *Democratisation through supporting civil society in Bosnia and Herzegovina*, in *Helsinki Monitor*, 2000, pp. 7-18; FROWICK, *The OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina*, in *OSCE Yearbook*, 1995-1996, vol. 1-2, pp. 163-174; GHEBALI-WARNER (ed.), *The Operational Role of the OSCE in South-Eastern Europe -Contributing to Regional Stability in the Balkans*, Aldershot, 2004; GOLDSTON, *The role of the OSCE in Bosnia: lessons from the first year*, in *Helsinki Monitor*, 1997, n. 3, pp. 6-36; MARCUS, *Reconstruction in Bosnia: International aid and non-compliance with Dayton agreements*, in *Helsinki Monitor*, 1997, pp. 14-22; SCHMEETS, *The 1997 Municipal Elections in Bosnia and Herzegovina. An Analysis of the Observations*, Dordrecht, 1998; SCHMEETS-EXEL, *The 1996 Bosnia-Herzegovina Elections. An Analysis of the Observations*,

funzione di supervisione delle fasi riguardanti la cosiddetta *Implementation*, attraverso il *National Election Results Implementation Committee*.

Venendo all'attività del *Human Rights Department*, le priorità seguite sono state il ritorno di rifugiati e sfollati, la riforma della polizia e quella giudiziaria, l'integrità personale dei funzionari, il rispetto degli obblighi pattizi da parte della Bosnia-Erzegovina, e la cosiddetta «capacity building of domestic human rights institutions». L'impegno dell'OSCE in questo settore può essere schematizzato su tre livelli: 1) quello dei contenuti: la promozione del ritorno (in particolare delle minoranze) con i problemi connessi alla cosiddetta "sustainability of returns" (e cioè i problemi legati alle infrastrutture primarie, ai documenti, alla leva/obiezione di coscienza, etc.); la proprietà ("*Property and Housing Law*"); lo stato di diritto; i diritti economici e sociali (discriminazione sul lavoro, processi di privatizzazione, pensioni, educazione); 2) quello degli strumenti: il *monitoring*; il *reporting*; la raccolta di informazioni; le indagini investigative; la cooperazione e il sostegno a meccanismi nazionali di protezione dei diritti umani (tipo Ombudsman); l'intervento diretto presso le autorità competenti; 3) quello dell'insediamento delle seguenti istituzioni: *Human Rights Commission for Bosnia-Herzegovina*; *Federation Ombudsmen*; *Ombudsmen of the Republica Srpska*. Da ricordare anche il "*Human Right Coordination Centre*" (in ambito OHR) al fine di coordinare le attività di OHR, OSCE, UNMIBH, UNHCR.

Il *Media Affairs Department* si è occupato dello sviluppo professionale e dell'assistenza ai giornalisti, mentre il *Security Co-operation Department* è stato investito dei problemi riguardanti alcuni aspetti militari della sicurezza, quali la trasparenza, la negoziazione e il rispetto delle CSBMs, la riduzione degli armamenti, il dialogo tra militari della Federazione di Bosnia-Erzegovina e della Republica Srpska.

Queste sono state le attività svolte fino al 2001 da una Missione che è stata un vero e proprio banco di prova delle capacità operative dell'OSCE.

Dordrecht, 1997; SICA, *The role of the OSCE in the former Yugoslavia after the Dayton Peace Agreement*, in *Helsinki Monitor*, 1996, n. 2, pp. 5-12; VAN THIJN, *Election Observation in Bosnia*, in *Helsinki Monitor*, 1997, pp. 52-57; VAN THIJN, *The Moods of Sarajevo. Excerpts from the Diary of an Observer*, in *OSCE Yearbook*, 1997, vol. 3, pp. 159-189.

In effetti con la Missione in Bosnia-Erzegovina l'Organizzazione ha sperimentato per la prima volta su larga scala la propria capacità d'azione in materia di sicurezza ed in particolare in materia di tutela dei principi democratici; azione basata, da un lato, sul concetto di flessibilità e dinamicità istituzionale, e caratterizzata, dall'altro, da una presenza capillarmente diffusa sul territorio, quale autentico valore aggiunto dell'OSCE.³⁵²

4.3. La Missione dell'OSCE in Bosnia-Erzegovina dopo il processo di trasferimento delle funzioni di governo alle autorità statali della Bosnia-Erzegovina.

Sembra ora interessante vedere quale evoluzione abbia caratterizzato l'azione dell'OSCE per il mantenimento della sicurezza ed in particolare per la tutela dei principi democratici in Bosnia-Erzegovina, in una fase successiva a quella che aveva visto un alto grado di ingerenza della Comunità internazionale nel processo di democratizzazione post-conflitto del Paese e più specificamente la gestione diretta da parte dell'OSCE del processo elettorale.

L'oggetto dell'analisi che segue è cioè l'evoluzione della struttura e delle attività della Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina, una volta concluso il compito fondamentale della supervisione elettorale, per il trasferimento delle funzioni di

³⁵² Si ricorda, a titolo di esempio, che per le elezioni del 14 settembre 1996, l'OSCE ha dispiegato "sul terreno" circa 1.200 OSCE Supervisors, a cui, con compiti di sola osservazione, si sono aggiunti circa 900 Short Term Observers per la missione del CIM (Co-ordinator of International Monitoring) che operava con mandato dell'OSCE/ODIHR; si veda SCHMEETS-EXEL, *op.cit.*, pp. 7, 11, 18. Per le elezioni del 13-14 settembre 1997, l'OSCE ha dispiegato "sul terreno" circa 2.500 OSCE Supervisors, a cui, con compiti di sola osservazione, si sono aggiunti 363 Short Term Observers inviati dall'OSCE/ODIHR; si veda SCHMEETS, *op.cit.*, p. 14.

governo, e quindi anche della gestione del processo elettorale, alle autorità statali della Bosnia-Erzegovina.³⁵³

La Missione mantiene pressoché intatta la sua struttura relativamente al dispiegamento sul terreno, con *Head Office* (situato a Sarajevo), quattro *Regional Centres* (Banja Luca, Mostar, Sarajevo, Tuzla), ventuno *Field Offices*, e il *Brcko Team*.³⁵⁴

Quanto all'organico 'permanente', la composizione della Missione conta ora sia su personale internazionale ammontante a circa 140 unità messe a disposizione da circa un terzo degli Stati partecipanti OSCE, sia soprattutto da personale locale ammontante a circa 600 unità.³⁵⁵

L'organigramma della Missione risulta strutturato come segue: al Capo missione (che, si è visto, si coordina con il Presidente in esercizio dell'OSCE e invia rapporti regolari al Consiglio Permanente con cadenza di almeno ogni due mesi), è affiancato un *Deputy Head of Mission*, dei *Directors* (ognuno a capo di uno specifico Dipartimento della Missione: ora *Democratisation, Education, Human Rights, Public Administration*

³⁵³ Si ricorda, limitatamente al processo elettorale, come con l'adozione della *Election Law* nell'agosto del 2001 e l'insediamento della "Commissione elettorale della Bosnia-Erzegovina" nel novembre 2001, l'attività dell'OSCE si sia ridotta a mera osservazione dei processi elettorali ad opera dell'ODIHR (a partire dalle elezioni del 5 ottobre 2002). Riguardo all'attività dell'ODIHR in Bosnia-Erzegovina dal 2002 ad oggi, si rimanda al sito www.osce.org, anche per i relativi rapporti adottati al termine delle missioni di osservazione elettorale.

³⁵⁴ Si mantiene quindi costante quello che viene visto essere come uno dei fondamentali principi dell'OSCE e cioè la diffusa presenza "sul terreno", in modo da assicurare uno stretto contatto con i politici, i funzionari e i cittadini locali. La diffusa presenza "sul terreno" permette inoltre di monitorare continuamente la situazione nel Paese, facilitando al tempo stesso le fasi di elaborazione e di attuazione dei compiti della Missione OSCE; a quest'ultimo proposito, sembra opportuno sottolineare la funzione dei *Regional Centres* quali strumento necessario per l'attuazione omogenea nel Paese dei programmi della Missione OSCE da parte del personale operante "sul terreno".

³⁵⁵ L'OSCE ha una politica mirante ad accrescere progressivamente il quantitativo di personale locale per quanto riguarda anche i quadri superiori della Missione.

Reform, Security Co-operation), un *Chief of Staff & Director of Planning*, e un *Spokesperson*.³⁵⁶

Passando alla descrizione dell'attività svolta dalla Missione, risulta evidente come l'OSCE abbia continuato e continui a svolgere un ruolo fondamentale per lo sviluppo della stabilità democratica in Bosnia-Erzegovina, attraverso una ridefinizione dei propri compiti che si è tradotta, per quanto riguarda la Missione, nella ristrutturazione dei *Departments*, che si è già detto ora essere *Democratisation, Education, Human Rights, Public Administration Reform, Security Co-operation*.³⁵⁷

Relativamente al "*Democratisation Department*", esso si continua ad occupare dello sviluppo della democrazia sul piano delle strutture e della cultura a tutti i livelli (dall'individuo allo Stato); "*civil society*" e "*good governance*" sono l'oggetto principale dell'attenzione del Dipartimento che costituisce forse il fulcro dell'attività della Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina; infatti, proprio con riguardo alle attività connesse allo sviluppo del processo di democratizzazione, la Comunità internazionale ha riconosciuto all'OSCE il ruolo di "lead agency" nel Paese.³⁵⁸ Il Dipartimento ha focalizzato ora la sua attività nei settori di cui qui di seguito. Per quanto riguarda l'azione nell'ambito "*good governance*", esso è attivo con tre differenti programmi: il "Parliamentary Support Programme" (finalizzato a sviluppare e sostenere le istituzioni comuni del Paese), il "Local Government Programme" (con riferimento alle realtà municipali e cantonali), e il "Municipal Infrastructure Finance and Implementation" (MIFI, relativo ad un programma di assistenza tecnica per la gestione delle risorse

³⁵⁶ Riguardo alla cooperazione con altri attori presenti in Bosnia-Erzegovina, oltre a quelli già citati nel Paragrafo precedente del presente lavoro, si ricorda la cooperazione con la EUPM ("European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina"), sulla quale si veda al sito: <http://www.eupm.org>. Quanto al budget della Missione OSCE, si rimanda anche qui al Paragrafo precedente del presente lavoro.

³⁵⁷ Si ricorda che ogni *Department* ha il proprio *Head Quarters* a Sarajevo, e opera a stretto contatto con il Capo missione per lo sviluppo e l'attuazione delle *policies* e dei programmi della Missione stessa, assieme ai *Regional Centres* e ai *Field Offices*, assicurando una forte e capillare presenza sul terreno anche in aree "sensitive"; fattore, quest'ultimo, che si rivela di particolare importanza nelle fasi di attuazione dei programmi.

³⁵⁸ Il personale del Dipartimento ammonta a circa 110 unità.

pubbliche a livello municipale). Per quanto concerne l'ambito della "*civil society*", il Dipartimento svolge la sua azione tramite il "Citizens' Participation Programme" (il cui scopo è quello di favorire la partecipazione attiva dei cittadini nella vita politica, facilitando così l'incontro tra bisogni locali dei cittadini e scelte politiche delle istituzioni) e i "Political Resource Centres" (gestiti interamente da personale locale) di Ljubuški, Mostar, Trebinje, Višegrad, Brcko, e Doboj (con il compito principale di avvicinare i cittadini alla gestione della cosa pubblica, rafforzando la fiducia nei processi democratici). Particolare attenzione inoltre viene riservata con il "Youth Programme" anche alle attività dirette al coinvolgimento delle generazioni più giovani nella vita politica; infine è stato attivato anche un programma denominato "Successor Generation Initiative", che prevede un periodo formativo di un anno destinato a giovani tra i 20 e i 30 anni di età e finalizzato ad elaborare progetti di cambiamento delle realtà locali.

Quanto all'"*Education Department*", esso è stato attivato dal mese di luglio 2002 per svolgere i nuovi compiti assunti dalla Missione OSCE in Bosnia-Erzegovina in tema di coordinamento dell'attività della Comunità internazionale nel settore dell'istruzione. Il Dipartimento è inserito all'interno del *Head Office* (situato a Sarajevo) e si avvale di personale specializzato nel settore che opera sia nei quattro *Regional Centres* (Banja Luca, Mostar, Sarajevo, Tuzla), sia a livello di *Field Offices*. La priorità del Dipartimento è identificabile nello sviluppo e nell'attuazione della "Education Reform Strategy", elaborata di concerto con le autorità statali locali competenti nel settore dell'istruzione e con la Comunità internazionale.³⁵⁹ Per l'attuazione dei suoi compiti il Dipartimento si avvale di: un "Education Issues Set Steering Group" (EISSG), composto da personale delle organizzazioni internazionali operanti nel settore

³⁵⁹ Elementi fondamentali della "Education Reform Strategy" sono gli impegni assunti nei seguenti settori: "Common Core Curriculum" (per assicurare la multietnicità nel processo formativo, favorendo la soluzione dei problemi dovuti all'eventuale spostamento di uno studente all'interno del Paese), "Access & Non-Discrimination" (con riferimento ai problemi relativi all'accesso ad un'istruzione multietnica), e "Vocational Education & Training" (relativamente alle problematiche di inserimento nel mondo del lavoro). L'impegno in tali settori riguarda sia la "General Education" (istruzione primaria e secondaria) che la "Higher Education" (istruzione universitaria).

(OSCE, OHR, UNICEF, UNESCO, UNHCR, Consiglio d'Europa, Commissione Europea, Banca Mondiale, con la possibilità di partecipazione di eventuali ulteriori istituzioni) e con funzioni di coordinamento della pianificazione sia nelle fasi di elaborazione che in quelle di attuazione; di sei "Education Working Groups" (composti quasi all'80% da personale locale) operanti rispettivamente nei seguenti settori: "Education Access and Non-Discrimination", "Quality and Modernisation of Pre-Primary and General Secondary Education", "Quality and Modernisation of Vocational Education", "Quality and Modernisation of Higher Education", "Educational Financing and Management", e "Reform of Education Legislation".³⁶⁰

Con riguardo al *Human Rights Department*, è da sottolineare come dal 2002 la Comunità internazionale abbia riconosciuto alla Missione OSCE il "lead role" nel campo della tutela dei diritti umani.³⁶¹ Il compito di tale Dipartimento si identifica nell'attività volta ad assicurare il rispetto dello stato di diritto e il godimento dei diritti umani senza discriminazioni. A tale scopo sono stati individuati 7 specifici ambiti di intervento: stato di diritto, identificazione e metodi di soluzione dei problemi legati al cosiddetto "sustainable return" (anche a livello regionale), le questioni legate ai diritti di proprietà, il rispetto dei diritti economici, sociali e culturali, l'azione contro il traffico di esseri umani, la tutela dei diritti delle minoranze (con particolare riguardo ai Rom), e il sostegno alle istituzioni preposte ad assicurare il rispetto dei diritti umani. L'azione del Dipartimento in questi ambiti si esplica innanzitutto nel sostegno, nell'assistenza, e nell'azione di coordinamento delle richieste di finanziamento delle istituzioni competenti, sia livello nazionale che a livello delle due entità, a promuovere e a garantire il rispetto dei diritti umani: e cioè il "*BiH Ombudsman*", la "*Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina*", il "*Federation Ombudsman*", il "*Republika Srpska Ombudsman*", e il "*BiH Ministry for Human Rights and Refugees*".³⁶²

Per quanto concerne il *Public Administration Reform Department*, esso fornisce assistenza tecnica a 113 "*municipalities*", sta compiendo degli "*in-depth assessments*"

³⁶⁰ Per ulteriori dati sul Dipartimento in esame si rimanda al sito www.osce.org.

³⁶¹ Il personale del Dipartimento si aggira intorno alla 130 unità.

³⁶² Sulle attività del Dipartimento si veda diffusamente sito www.osce.org.

in 4 “cantoni” del Paese, e aggiorna un *data base* (accessibile su richiesta) sulla gestione delle risorse umane e sulla gestione finanziaria relativa a tutte le “*municipalities*” della Bosnia-Erzegovina. Il Dipartimento si avvale di 34 “*PAR experts*” dispiegati “sul terreno” che forniscono assistenza tecnica alle autorità locali.³⁶³

Infine, il *Security Co-operation Department* svolge un ruolo fondamentale per il sostegno e l’assistenza alle istituzioni preposte alla Difesa del Paese, agendo attraverso 5 Sezioni: la “*Intelligence Reform Implementation Section*” (con compiti di assistenza relativamente alla costituzione dei servizi di *intelligence* del Paese), la “*Compliance Assistance Section*” (con compiti di assistenza in merito al rispetto degli *standard* internazionali e OSCE in materia di difesa e di sicurezza), la “*Articles II and IV Assistance Section*” (con compiti di assistenza in materia CSBMs e di controllo degli armamenti a livello sub-regionale), la “*Institutions Building Section*” (con compiti di assistenza in materia di raggiungimento degli *standards* necessari per la presentazione credibile di una candidatura del Paese per il programma NATO Partnership for Peace [PFP]), e la “*Parliamentary Section*” (con compiti di assistenza riguardo al controllo parlamentare sulle forze armate).³⁶⁴

³⁶³ I “*PAR experts*” sono tratti da personale locale con laurea in campo economico o comunque background di tipo economico, amministrativo, o giuridico, a cui viene assicurato un *training* continuo da parte di esperti internazionali, al fine di trasmettere il più alto grado di conoscenze e abilità ai quadri delle amministrazioni municipali e cantonali; si veda a riguardo il sito www.osce.org.

³⁶⁴ Si precisa che relativamente alla “*Articles II and IV Assistance Section*”, il mandato concernente l’art. II (CSBMs) dell’Annesso I-B degli Accordi di Dayton è terminato il 28 settembre 2004, mentre continua il mandato relativo all’art. IV dell’Annesso I-B, riguardante il controllo degli armamenti a livello sub-regionale, con l’istituzione del “BiH Verification Centre” con competenze a livello statale (a livello, cioè, della Bosnia-Erzegovina).

Considerazioni conclusive

A conclusione dell'analisi condotta sull'azione della CSCE/OSCE per la tutela dei principi democratici, si prenderanno qui in considerazione due strumenti potenzialmente adottabili in futuro all'interno del peculiare processo di produzione "normativa" dell'OSCE stessa.

Si tratta di documenti suscettibili di essere adottati dagli Stati partecipanti OSCE con la procedura del *consensus*; documenti che quindi allo stato attuale non sono ancora vincolanti (neppure sul piano politico), ma che nondimeno sono di notevole significato dal momento che la loro elaborazione sembra comunque riflettere gli orientamenti degli Stati partecipanti stessi.

Rilevano in questo senso il *Progress Report "Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States"*, pubblicato in versione definitiva a Varsavia nell'ottobre 2003, e il *Final Report* della seconda Riunione Supplementare della Dimensione Umana sul tema "*Electoral standard and Commitments*" (tenutasi il 15 e 16 luglio 2004 a Vienna), pubblicato il 28 ottobre 2004.³⁶⁵

Il *Progress Report "Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States"* è un documento che innanzitutto si contraddistingue come "inventory of existing norms, commitments, and principles of democratic elections" (a livello universale, regionale e in ambito OSCE); ai fini di comprendere la natura di tale *Progress Report* è particolarmente significativo il seguente passo:

³⁶⁵ Si veda, per il *Final Report*, il documento PC.SHDM.GAL/11/04. Sia il *Progress Report* del 2003 che il *Final Report* del 2004 sono consultabili nel sito: <http://www.osce.org>.

In response to the identified requirement to develop a document that both serves as an inventory of existing norms, commitments, and principles of democratic elections and assists the Permanent Council "to consider the need to elaborate additional commitments on elections", the present progress report sets forth in Part One a comprehensive inventory that clearly identifies: (1) the existing universal norms related to elections contained in UN documents, including human rights treaties; (2) the OSCE commitments from the Copenhagen Document and subsequent texts; and (3) principles derived from other regional instruments applicable to the OSCE area and common standards of practice among participating States. In addition, in some cases in which no universal principle could be identified, the experts have also identified good practices that participating States might consider.³⁶⁶

Quanto al *Final Report* della seconda Riunione Supplementare della Dimensione Umana (del luglio 2004) dedicata al tema "*Electoral standard and Commitments*", esso costituisce il prodotto della discussione da parte degli Stati partecipanti OSCE, di Organizzazioni Internazionali, delle istituzioni OSCE, e di numerose Organizzazioni Non Governative sui temi contenuti nel *Progress Report* del 2003.³⁶⁷ Più precisamente,

³⁶⁶ Si veda il decimo paragrafo dell' "*Executive Summary*" di questo *Progress Report*; i motivi alla base della stesura di un tale documento e le modalità di redazione dello stesso appaiono immediatamente dai paragrafi ottavo e nono dell' "*Executive Summary*"; si dice infatti: "[...] the ODIHR was concerned that without a comprehensive document presenting a complete inventory of existing international norms, commitments, and principles for democratic elections, and given the changes in international relations since the Copenhagen Document was developed in 1990, the well-intentioned efforts of various institutions posed a risk of fragmentation of those generally agreed commitments. As such, and as a first step, the ODIHR initiated in November 2001 a project to catalogue the existing standards in a comprehensive document. The project was made possible with a generous contribution from Switzerland. For this purpose, the ODIHR convened a diverse group of international law experts with experience in electoral and human rights practices in the West, as well as the CIS and the states of the former Yugoslavia. The group met five times, consulted on an ongoing basis throughout the duration of the project, and prepared two draft reports submitted to the 2002 OSCE Human Dimension Implementation Meeting and the Permanent Council. In Decision 509 of 5 December 2002, the Permanent Council (PC) welcomed the ODIHR effort and tasked it "to further develop ... [the] current draft and to report on progress made to the [PC] by 30 June 2003". Further, in Decision 7 of 7 December 2002, the OSCE Ministerial Council in Porto tasked the PC "to consider the need to elaborate additional commitments on elections, in the spirit of enhanced co-operation with other international organizations, as well as among participating States, and to report to the next Ministerial Council meeting" in 2003."

³⁶⁷ Nell' "*Executive Summary*" del *Final Report* si specifica (ai paragrafi primo e secondo): "The OSCE second Supplementary Human Dimension Meeting (SHDM) for 2004 was devoted to electoral standards

i partecipanti a tale Riunione hanno partecipato a tre sessioni di lavoro dedicate ai temi che nel *Final Report* vengono sintetizzati come segue:

Session I participants discussed universal election principles, existing OSCE commitments for democratic elections and best practices relevant to ensuring public confidence in elections, guaranteeing the right to universal and equal suffrage, providing for transparency in election procedures, and requiring accountability on the part of authorities conducting elections.

Session II focused on implementation of existing OSCE commitments for democratic elections and follow-up on OSCE/ODIHR recommendations. Participants highlighted the importance of the 1990 Copenhagen document and generally agreed that the Copenhagen commitments should not be reopened or altered but there is a need for additional commitments to address the emerging challenges.

Session III focused on the identification of possible areas for supplementing the existing OSCE commitments and the potential need for additional commitments. Much of the discussion focused on electronic voting and the need to look more carefully at the issue and the challenges that result from these new technologies, particularly as they relate to transparency, accountability and developing public confidence in such systems. Participants discussed potential follow-up mechanisms and that there is a need to better ensure that the ODIHR recommendations are implemented.³⁶⁸

Di particolare interesse nel *Final Report* in esame è inoltre la presenza di "Recommendations" la cui natura e il cui peso appaiono definiti nel seguente passo del documento:

This report focuses on concrete recommendations arising from the three sessions. These recommendations – from delegations of the OSCE participating States and partners for co-operation, international organizations, and NGOs – are wide-ranging and aimed at various actors (OSCE participating States, OSCE institutions and its field operations, as well as other international organizations and NGOs). It should be emphasized that the OSCE cannot implement all of these recommendations. The recommendations have no official status, are not based on consensus, and the inclusion of a recommendation in this report does not suggest that it reflects the views or policy of the OSCE. Nevertheless, the recommendations are a useful indicator for the

and commitments. The meeting took place 15-16 July in Vienna, bringing together 207 participants, 58 representatives of 43 non-governmental organizations (NGOs). [...] Prior to the SHDM, the ODIHR developed a paper on election principles and existing OSCE commitments for democratic elections that was circulated among participants and served as a basis for substantial discussions. In addition, the Meeting identified the possible areas for supplementing the existing OSCE commitments and the potential need for additional commitments, taking into account current problem areas, as well as emerging challenges and suggested useful recommendations how to address these issues".

³⁶⁸ Si vedano i paragrafi quinto, sesto e settimo dell'"Executive Summary" del *Final Report*.

OSCE in deciding priorities and possible new initiatives aimed at human-rights education and training.³⁶⁹

Proprio da quest'ultimo passo appare evidente come il *Final Report*, e a maggior ragione il *Progress Report*, non siano documenti adottati dagli Stati partecipanti secondo la regola procedurale del *consensus*, e non possano quindi considerarsi per ora come ulteriore fonte di impegni OSCE. D'altronde tali documenti, il primo adottato da un gruppo di esperti all'interno dell'ODIHR, ma in seguito sottoposto all'attenzione del Consiglio Permanente dell'OSCE, il secondo adottato con il concorso di Stati partecipanti e istituzioni OSCE, oltre a Organizzazioni Internazionali e Organizzazioni Non Governative, sono comunque indicativi dell'atteggiamento degli Stati partecipanti rispetto ai temi in questione e, come appena visto, anche riconosciuti dall'OSCE stessa quali "useful indicator" per la definizione delle priorità nell'attività dell'Organizzazione medesima.

Premesso quanto precede, il contenuto dei documenti appena citati appare particolarmente rilevante dal momento che in essi vengono richiamati sia i principi riconosciuti a livello universale e regionale che sono stati oggetto dell'analisi del Capitolo 1 del presente lavoro, sia gli impegni adottati sul piano politico dagli Stati partecipanti OSCE relativamente all'assetto costituzionale interno ad uno Stato e sulla cui natura si è incentrata l'analisi del Capitolo 2 (principalmente strumenti quali l'Atto Finale di Helsinki, il Documento di Copenhagen, la Carta di Parigi). Proprio sulla base di tali impegni si è sviluppata l'attività operativa dell'OSCE per la tutela dei principi democratici analizzata in questo lavoro nel Capitolo 3 e, per il caso particolare della Bosnia-Erzegovina, nel Capitolo 4.

³⁶⁹ Paragrafi primo e secondo della parte II del *Final Report*. Sulle modalità di stesura del *Final Report*, al terzo paragrafo della stessa parte si precisa: "[w]hen compiling this report, the OSCE/ODIHR relied on notes prepared by advisers of the ODIHR Election Section [...]". Per il contenuto delle "Recommendations" del *Final Report* si rimanda al sito <http://www.osce.org>.

Bibliografia.

ACIMOVIC L., *The lifting of the suspension of the Federal Republic of Yugoslavia from the OSCE: Desiderable and possible?*, in *Helsinki Monitor*, 1997, n. 3, pp. 47-51.

ALTERMATT C., *The Stockolm Meeting of the CSCE Council*, in *Helsinki Monitor*, 1993, n. 1, pp. 5-11.

ALTING VON GEUSAU F.A.M., *From Yalta to Helsinki: Developments in International Law*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1977, vol. 8, pp. 35-71.

ARANGIO RUIZ G., *Droits de l'homme et non intervention: Helsinki, Belgrade, Madrid*, in *La Comunità Internazionale*, 1980, n. 3, pp. 453-507.

ARANGIO RUIZ G., *Friendly Relations Resolution*, in *Encyclopedia of Public International Law*, 1986, vol. 9, pp. 135-139.

ARANGIO RUIZ G., *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1988, vol. 4, pp. 1-13.

ARCHIBUGI D. – BEETHAM D., *Diritti umani e democrazia cosmopolita*, Milano, 1998.

A.A.V.V., *Freedom of Elections and International Observation of Elections. International Conference, La Laguna, Tenerife, 27 February-2 March 1994*, Bruylant, 1995.

- BALANGERO V., *Le convergenze di Helsinki*, in *Relazioni Internazionali*, 1975, n. 32-33, p. 791.
- BALANGERO V., *Dissenso e Atto Finale di Helsinki*, in *Relazioni Internazionali*, 1977, n. 8, p. 172 s.
- BALANGERO V., *La problematica della Conferenza di Belgrado*, in *Relazioni Internazionali*, 1977, n. 10, p. 226 s.
- BALIAN H., *Ten years of international election assistance and observation*, in *Helsinki Monitor*, 2001, 197-209.
-
- BALLARINO T., *Organizzazione internazionale: aspetti giuridici*, Terza edizione, Milano, 1994.
- BARBERINI G., *La partecipazione della Santa Sede alla Conferenza di Helsinki*, in *Aggiornamenti Sociali*, 1987, n. 4, pp. 307-326.
- BARBERINI G., *Distensione e cooperazione in Europa. La Conferenza di Vienna*, in *Aggiornamenti Sociali*, 1989, n. 5, pp. 373-386.
- BARBERINI G., *Codice della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa: C.S.C.E. Documents*, Napoli, 1990.
- BARBERINI G., *Dalla C.S.C.E. alla O.S.C.E. Testi e Documenti*, Napoli, 1995.
- BARBERINI G. e RONZITTI N. (a cura di), *La nuova Europa della CSCE*, Milano, 1994.
- BARBERINI G., *Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok : introduzione allo studio dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)*, Torino, 1998.
- BEIGBEDER Y., *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections. Self-determination and Transition to Democracy*, Dordrecht, 1994.
- BEIGBEDER Y., *Le controle international des élections*, Bruylant, 1994.

BIGAZZI F., *Il problema della libertà religiosa visto dai paesi dell'Europa orientale: da Helsinki a Belgrado*, in *La Comunità Internazionale*, 1977, pp. 309-323.

BIGAZZI F., *Il problema della libertà religiosa nei paesi dell'Europa orientale*, in *La Comunità Internazionale*, 1977, pp. 478-494.

BJURNER A., *The Institutionalization of the CSCE*, in *Studia Diplomatica*, 1994, n. 4, pp. 91-94.

BLOED A., *Institutional Aspects of the Helsinki Process after the Follow-up Meeting of Vienna*, in *Netherlands International Law Review*, 1989, pp. 342-363.

BLOED A. (ed.), *The Conference on Security and Cooperation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, Dordrecht, 1993.

BLOED A., *CSCE Review Conference started in Budapest*, in *Helsinki Monitor*, 1994, n. 4, pp. 96-102.

BLOED A., *CSCE/OSCE Summit Meeting in Budapest ended in 'Failure'*, in *Helsinki Monitor*, 1995, n. 1, pp. 66-72.

BLOED A., *The OSCE and the Bosnian peace arrangement*, in *Helsinki Monitor*, 1996, n. 1, pp. 73-85.

BLOED A., *Increasing OSCE involvement in the former Yugoslavia*, in *Helsinki Monitor*, 1996, n. 2, pp. 65-72.

BLOED A., *OSCE approves the outcome of the Bosnian elections*, in *Helsinki Monitor*, 1996, n. 4, pp. 86-90.

BLOED A., *The OSCE response to conflicts in the region*, in *Helsinki Monitor*, 1997, n. 2, pp. 49-55.

BORAWSKI J., *The Budapest Summit Meeting*, in *Helsinki Monitor*, 1995, n. 1, pp. 5-17.

BORAWSKI J. – GEORGE B., *The OSCE in transition: A preliminary agenda for Lisbon and beyond*, in *Helsinki Monitor*, 1996, n. 3, pp. 11-19.

BOSCO G., *La CSCE e la soluzione pacifica delle controversie*, in *La Comunità Internazionale*, 1991, n. 3, pp. 259-277.

BOTHE M., *Legal and Non-Legal Norms - A Meaningful Distinction in International Relations?*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1980, vol. 11, pp. 65-95.

BOTHE M. – RONZITTI N. – ROSAS A., *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, The Hague, 1997.

BRUNI P., *The CSCE and Italian Presidency*, in *Studia Diplomatica*, 1994, n. 4, pp. 121-126.

BUCHSBAUM T.M., *The 1993 Session of the CSCE Parliamentary Assembly*, in *Helsinki Monitor*, 1993, n. 4, pp. 26-35.

BUCHSBAUM T.M., *The 1994 Session of the CSCE Parliamentary Assembly*, in *Helsinki Monitor*, 1995, n. 1, pp. 32-37.

BUCHSBAUM T.M., *The OSCE and the Stability Pact for South Eastern Europe*, in *Helsinki Monitor*, 2000, pp. 62-79.

BUERGENTHAL T., *The Copenhagen CSCE Meeting: A New Public Order for Europe*, in *Human Rights Law Journal*, 1990, n. 1-2, pp. 217-246.

CALIC M. J., *The OSCE's Contribution to the Democratization of Bosnia and Herzegovina*, in *OSCE Yearbook*, 1997, vol. 3, pp. 145-157.

CAMERON F., *The European Union and the OSCE: Future Roles and Challenges*, in *Helsinki Monitor*, 1995, n. 2, pp. 21-31.

CAPOTORTI, *Corso di diritto internazionale*, Milano, 1995.

CHIGAS D., *Bridging the Gap Between Theory and Practice: The CSCE High Commissioner on National Minorities*, in *Helsinki Monitor*, 1994, n. 3, pp. 27-41.

CLEMENTE M., *Le attività dell'OSCE nel 1996 e le prospettive future dell'Organizzazione*, in *La Comunità Internazionale*, 1997, 42-54.

COCCIA M., *Helsinki Conference and Final Act on Security and Cooperation in Europe*, in *Encyclopedia of Public International Law*, 1987, vol. 10, pp. 216-227.

CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Napoli, 2002.

CONFORTI B., *Le Nazioni Unite*, Padova, 2000.

CORTEN O., *La résolution 940 du Conseil de sécurité autorisant une intervention militaire en Haïti: L'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international?*, in *EJIL*, vol.6, 1995, n.1, pp. 116-134.

CRAWFORD J., *Democracy and International Law*, in *British Year Book of International Law*, 1993, pp. 113 ss.

D'AMATO A., *Good Faith*, in *Encyclopedia of Public International Law*, 1984, vol. 7, pp. 107-109.

DECAUX E., *CSCE Institutional Issues at the Budapest Conference*, in *Helsinki Monitor*, 1994, n. 3, pp. 18-26.

DECAUX E., *La CSCE au lendemain du Conseil de Rome: un bilan de la transition institutionnelle*, in *European Journal of International Law*, 1994, n. 5, pp. 267-284.

DECAUX E. et SICILIANOS L.A. (a cura di), *La C.S.C.E.: dimension humaine et règlement des différends. Actes du colloque des 29 et 30 janvier 1993*, Paris (Montchrestien), 1993.

DE CONCINI D. – HOYER S.H., *The Human Dimension at the Budapest Review Meeting*, in *Helsinki Monitor*, 1994, n. 3, pp. 6-17.

DI STASI A., *La OSCE: effettività istituzionale e processo normativo*, in *La Comunità Internazionale*, 1999, pp. 237-270.

DE KWAASTENIET M., *The Security Model discussion and its importance for the evolution of the European security architecture*, in *Helsinki Monitor*, 1996, n. 3, pp. 30-40.

DONNICI P.G., *Le trasformazioni della dimensione sicurezza politico-militare dell'OSCE ed il futuro del controllo degli armamenti in Europa*, in *La Comunità Internazionale*, 1995, n. 2, pp. 217-228.

DRAETTA U. – FUMAGALLI MERAVIGLIA M., *Il diritto delle organizzazioni internazionali. Parte Speciale*, Milano, 2001.

DREILINGER L., *The OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina: Apprehension of indicted war criminals*, in *Helsinki Monitor*, 1997, n. 3, pp. 37-46.

DUPONT Y., *Democratisation through supporting civil society in Bosnia and Herzegovina*, in *Helsinki Monitor*, 2000, pp. 7-18.

EIDE A., ALFREDSSON G., MELANDER G., REHOF A., ROSAS A. (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, Oslo, 1992.

EITEL T., *Germany, Federal Republic of, Treaties with Socialist States (1970-1974)*, in *Encyclopedia of Public International Law*, 1983, vol. 6, pp. 207-212.

ELIASSON N., *Institutional Development of the CSCE: A Challenge of Change*, in *Helsinki Monitor*, 1993, n. 1, pp. 12-14.

FASTENRATH U., *The Legal Significance of CSCE/OSCE Documents*, in *OSCE Yearbook*, 1995-1996, vol. 1-2, pp. 411-427.

FAWCETT J.E.S., *The Helsinki Act and International Law*, in *Revue Belge de Droit International*, 1977, n. 1-2, pp. 5-9.

FERRAJOLO O. (a cura di), *La politica dell'OSCE per la sicurezza in Europa*, Roma, Istituto di Studi Giuridici sulla Comunità Internazionale – CNR, 2000.

FERRANTI G., *I diritti culturali dei popoli nel sistema delle Nazioni Unite*, in *La Comunità Internazionale*, 1983, pp. 73-97.

FERRARI BRAVO L., *Accordi internazionali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1988, vol. 1, pp. 1-9.

FERRARI BRAVO L., *Peaceful settlement of disputes in Europe in the year 2000 and beyond*, in *La Comunità Internazionale*, 1990, n. 3, pp. 522-537.

FERRARIS L.V. (a cura di), *Testimonianze di un negoziato: Helsinki-Ginevra-Helsinki, 1972-1975*, Padova, 1977.

FIEDLER W., *Gentlemen's agreement*, in *Encyclopedia of Public International Law*, 1984, vol. 7, pp. 105-107.

FRANCK T.M., *The Emerging Right to Democratic Governance*, in *American Journal of International Law*, 1992, n. 1, pp. 46-91.

FROWICK R.H., *The OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina*, in *OSCE Yearbook*, 1995-1996, vol. 1-2, pp. 163-174.

FULCI F.P., *Il permanente ruolo della N.A.T.O. nel nuovo quadro geo-strategico mondiale*, in *La Comunità Internazionale*, 1992, n. 1-2, pp. 128-138.

FUMAGALLI MERAVIGLIA M., *Studi sulle Organizzazioni internazionali. Costituzione e vicende*, Milano, 1997.

FUMAGALLI MERAVIGLIA M., *Compliance Review nel Consiglio d'Europa*, Milano, 2004.

GAGGIANO G., *La Commissione per la democrazia attraverso il diritto*, in *RDE*, 1989, pp. 418 ss.

GANINO M. – VENTURINI G. (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione*, Milano, 2001.

GHEBALI V.Y., *La Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, in *Défense nationale*, 1991, Mars, pp. 73-82.

GHEBALI V.Y., *The CSCE Conflict Prevention Center*, in *International Defense Review*, 1991, n. 3, p. 219.

GHEBALI V.Y., *The CSCE after the Rome Council Meeting: An Institution Still in the Making*, in *Helsinki Monitor*, 1994, n. 1, pp. 75-81.

GHEBALI V.Y., *The First Arms Control Agreements of the CSCE: Achievements of the Forum for Security Cooperation between Helsinki and Budapest*, in *Helsinki Monitor*, 1994, n. 3, pp. 63-68.

GHEBALI V.Y., *CSCE Basic Needs before the 1994 Budapest Review Meeting*, in *Studia Diplomatica*, 1994, n. 4, pp. 71-80.

GHEBALI V.Y., *Analyse du code de conduite de la CSCE sur les aspects politico-militaires de la sécurité*, in *La Comunità Internazionale*, 1995, n. 3-4, pp. 458-468.

GHEBALI V.Y., *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Brussels, 1996.

GHEBALI V.Y.- WARNER D. (ed.), *The Operational Role of the OSCE in South-Eastern Europe - Contributing to Regional Stability in the Balkans*, Aldershot, 2004.

GIEßMANN H.J., *Democracy as a Creative Task – Challenging or Overburdening the OSCE?*, in *OSCE Yearbook*, 1995-1996, vol. 1-2, pp. 187-198.

GOODWIN-GILL G.S., *Élections libres et régulières. Droit international et pratique*, Union interparlementaire, Geneva, 1994.

GIGLIO C., *I diritti umani nel processo CSCE: dalla contrapposizione ideologica all'accordo sui principi*, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 1993, n. 2, pp. 429-435.

GOLDSTON J.A., *The role of the OSCE in Bosnia: lessons from the first year*, in *Helsinki Monitor*, 1997, n. 3, pp. 6-36.

GUTLOVE P. – THOMPSON G., *The Potential for Cooperation by the OSCE and Non-Governmental Actors on Conflict Management*, in *Helsinki Monitor*, 1995, n. 3, pp. 52-64.

HALBERSTAM M., *The Copenhagen Document: Intervention in Support of Democracy*, in *Harvard International Law Journal*, 1993, vol. 34, pp. 163 ss.

HARRIS M., *Human Rights Monitoring and the CSCE: A Perspective from Budapest*, in *Helsinki Monitor*, 1995, n. 1, pp. 18-21.

HERACLIDES A., *Helsinki-II and its Aftermath. The Making of the CSCE into an International Organization*, London, 1993.

HÖYNCK W., *The CSCE in the New European Security Environment*, in *Helsinki Monitor*, 1994, n. 1, pp. 16-25.

HÖYNCK W., *Role of the CSCE and other Organizations in Managing Crisis and Maintaining Peace*, in *Studia Diplomatica*, 1994, n. 4, pp. 37-50.

HÖYNCK W., *From the CSCE to the OSCE: The Challenges of Building New Stability*, in *Helsinki Monitor*, 1995, n. 3, pp. 11-22.

HURLBURT H., *Russia, the OSCE and European Security Architecture*, in *Helsinki Monitor*, 1995, n. 2, pp. 5-20.

HURLBURT H., *The Office for Democratic Institutions and Human Rights: OSCE's Response to the Challenges of Democratization*, in *OSCE Yearbook*, 1995-1996, vol. 1-2, pp. 369-375.

HURST H., *The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 25, 1995-1996, n. 1-2.

IOVANE M., *L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa e la tutela del principio di autodeterminazione interna*, in *La Comunità Internazionale*, 1998, n.3, pp. 460-528.

KEMP W., *The OSCE and the UN: A Closer Relationship*, in *Helsinki Monitor*, 1995, n. 1, pp. 23-31.

KOOIJMANS P., *The OSCE: A problem child with growth disorders*, in *Helsinki Monitors*, 1995, n. 4, pp. 13-18.

KISS A., *The Role of the Universal Declaration of Human Rights in the Development of International Law*, in *Bulletin of Human Rights*, 1988, pp. 47-52.

KOVACS L., *The Institutionalization of the CSCE*, in *Studia Diplomatica*, 1994, n. 4, pp. 87-90.

KOVACS L., *The OSCE: Present and Future Challenges*, in *Helsinki Monitor*, 1995, n. 3, pp. 7-10.

KUMAR K., *Postconflict Elections, Democratization & International Assistance*, London, 1998.

LAGORIO L. *Come andare "oltre Jalta"*, in *Relazioni Internazionali*, 1982, n. 15-16, p. 304.

LATTANZI, *Garanzie dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale generale*, Milano, 1983.

LUCAS M.R., *Russia and the Commonwealth of Independent States: The Role of the CSCE*, in *Helsinki Monitor*, 1994, n. 4, pp. 5-37.

LUONI S., *Lo spirito di Helsinki e la crisi polacca*, in *Relazioni Internazionali*, 1982, n. 9, p. 146.

MARCHISIO S., *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2000.

MARCUS M., *Reconstruction in Bosnia: International aid and non-compliance with Dayton agreements*, in *Helsinki Monitor*, 1997, pp. 14-22.

MAROTTA F. - TRICHILO P., *La riunione CSCE di Sofia sulla protezione dell'ambiente*, in *La Comunità Internazionale*, 1990, n. 1, pp. 83-87.

MASTROJENI G., *Recenti tendenze verso l'istituzionalizzazione dei mezzi diplomatici di soluzione delle controversie internazionali*, in *La Comunità Internazionale*, 1992, n. 1-2, pp. 214-232.

MIHALKA M., *A marriage of convenience: The OSCE and Russia in Nagorny-Karabakh and Chechnya*, in *Helsinki Monitor*, 1996, n. 2, pp. 13-28.

MITCHELL G., *Election Observation is More than just a One Day Event*, in *OSCE Yearbook*, 1995-1996, vol. 1-2, pp. 199-210.

MORIN J.Y., *L'Etat de droit: émergence d'un principe du droit international*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1995.

MÜNCH F., *Veto*, in *Encyclopedia of Public International Law*, 1983, vol. 5, pp. 389-392.

MÜNCH F., *Non-Binding Agreements*, in *Encyclopedia of Public International Law*, 1984, vol. 7, pp. 353-358.

NESI G., *Il documento CSCE di Helsinki 1992: le sfide del cambiamento*, in *La Comunità Internazionale*, 1992, n. 3, pp. 459-476.

NESI G., *Soluzione pacifica delle controversie in Europa: recenti sviluppi nella CSCE*, in *La Comunità Internazionale*, 1993, n. 2, pp. 235-277.

NESI G., *Dalla CSCE all'OSCE: la Conferenza di riesame di Budapest*, in *La Comunità Internazionale*, 1994, n. 4, pp. 736-759.

NIMETZ M., *Gli Stati Uniti alla Conferenza di Belgrado*, in *Relazioni Internazionali*, 1977, n. 39, p. 900 s.

ORRÙ R. – SCIANNELLA L.G., *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione*, Torino, 2004.

PALMISANO G., *Nazioni Unite e autodeterminazione interna*, Milano, 1997.

PALOUS M., *The United States and Europe: A question for the Twenty-First Century*, in *Helsinki Monitor*, 1997, n. 3, p. 80 s.

PAUL D., *Human rights and the elections in Bosnia*, in *Helsinki Monitor*, 1996, n. 4, pp. 5-18.

PICONE P. (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, 1995.

PIRJEVEC J., *Le guerre jugoslave. 1991-1999*, Torino, 2001.

POLSELLA F., *La CSCE da Vienna a Parigi*, in *Affari Esteri*, 1991, n. 91, pp. 463-473.

PRINS D. – WÜRZNER H., *Transition or tradition? The United Nations, the OSCE and electoral assistance*, in *Helsinki Monitor*, 1996, n. 4, pp. 19-31.

REKOSH E., *Legislative Transparency and the Role of Citizen Groups in Eastern European Parliaments*, in *Helsinki Monitor*, 1994, n. 4, pp. 52-61.

RIBAKOV J. - SKOTNIKOV L. - ZMEEVSKY A., *Il primato del diritto nella politica*, in *La Comunità Internazionale*, 1989, n. 4, pp. 669-683.

RICCIU F., *CSCE: dialogo tra sordi*, in *Relazioni Internazionali*, 1982, n. 8, p. 109.

RICCIU F., *CSCE: rinvio a novembre*, in *Relazioni Internazionali*, 1982, n. 11, p. 209.

RICCIU F., *CSCE: si riaccende la speranza*, in *Relazioni Internazionali*, 1982, n. 46, p. 1089.

RINOLDI D., *Atti delle organizzazioni internazionali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1988, vol. 3, pp. 1-39.

- RONZITTI N., *Forza (uso della)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, 1991, vol. 7, pp. 1-25.
- RONZITTI N., *Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, vol. XXX.
- ROSENNE S., *Conferences and Congresses, International*, in *Encyclopedia of Public International Law*, 1986, vol. 9, pp. 27-33.
- ROTFELD A.D., *The Future of the CSCE: An Emerging New Agenda*, in *Studia Diplomatica*, 1994, n. 4, pp. 95-108.
-
- ROTH S. J., *The CSCE "Charter of Paris for a New Europe". A New Chapter in the Helsinki Process*, in *Human Rights Law Journal*, 1990, n. 3-4, pp. 373-389.
- ROTH S.J., *The CSCE and the New Increase of National Ethnic and Racial Tensions*, in *Helsinki Monitor*, 1993, n. 4, pp. 5-15.
- ROUSSELLIER J.E., *The Right to Free Elections: Norms and Enforcement Procedures*, in *Helsinki Monitor*, 1993, n. 2, pp. 25-30.
- RUPEREZ J., *The 1996 Session of the OSCE Parliamentary Assembly*, in *Helsinki Monitor*, 1996, n. 4, pp. 72-74.
- RUSSELL H.S., *The Helsinki Declaration: Brobdingnag or Lilliput?*, in *American Journal of International Law*, 1976, n. 2, pp. 242-272.
- SÁ CERDOTI G., *Diritto e istituzioni della nuova Europa. I testi normativi del nuovo assetto europeo con saggi introduttivi e note*, Milano, 1995.
- SCHACHTER O., *The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements*, in *American Journal of International Law*, 1977, n. 2, pp. 296-304.
- SCHERMERS H.G., *Voting Rules in International Conferences and Organizations*, in *Encyclopedia of Public International Law*, 1983, vol. 5, pp. 395-398.

SCHLAGER E.B., *The Procedural Framework of the CSCE: from the Helsinki Consultations to the Paris Charter, 1972-1990*, in *Human Rights Law Journal*, 1991, n. 6-7, pp. 221-237.

SCHLOCHAUSER H.J., *Yalta Conference (1945)*, in *Encyclopedia of Public International Law*, 1982, vol. 4, pp. 358-363.

SCHMEETS H., *The 1997 Municipal Elections in Bosnia and Herzegovina. An Analysis of the Observations*, Dordrecht, 1998.

SCHMEETS H.-EXEL J., *The 1996 Bosnia-Herzegovina Elections. An Analysis of the Observations*, Dordrecht, 1997.

SCOVAZZI T., *Conferenze e Congressi Internazionali*, in *Novissimo Digesto Italiano (Appendice vol. 2)*, 1980, vol. 4, pp. 330-332.

SCOVAZZI T., *Corso di diritto internazionale. Parte I*, Milano, 2000.

SICA M., *The role of the OSCE in the former Yugoslavia after the Dayton Peace Agreement*, in *Helsinki Monitor*, 1996, n. 2, pp. 5-12.

SICCAMA J.G., *The OSCE: What will the adult look like?*, in *Helsinki Monitor*, 1995, n. 4, pp. 19-22.

SICILIANOS L.A., *L'ONU et la démocratisation de l'Etat. Systèmes régionaux et ordre juridique universel*, Paris, 2000.

SIEKMANN R., *The Linkage between Peace and Security and Human Rights in the CSCE Process*, in *Helsinki Monitor*, 1994, n. 1, pp. 43-51.

SINAGRA A., *Conferenze Internazionali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1988, vol. 8, pp. 1-4.

SNEEK T., *Complementarity and cooperation: The OSCE as part of a European Security Model for the 21st Century*, in *Helsinki Monitor*, 1996, n. 4, pp. 51-71.

SOGLIAN F., *La Conferenza di Belgrado*, in *Relazioni Internazionali*, 1977, n. 26, p. 619.

SOGLIAN F., *Disco verde a Belgrado*, in *Relazioni Internazionali*, 1977, n. 34-35, p. 796.

SOGLIAN F., *Distensione militare in Europa?*, in *Relazioni Internazionali*, 1977, n. 45, p. 1055.

SPENCER OLIVER R., *The OSCE Parliamentary Assembly*, in *Helsinki Monitor*, 1996, n. 1, pp. 42- 57.

SPERDUTI G., *Affari interni e diritti umani*, in *Relazioni Internazionali*, 1977, n. 16, p. 356.

STARITA M., *Processi di riconciliazione nazionale e diritto internazionale*, Napoli, 2003.

STOCCHETTI M.M., *La N.A.T.O. e i problemi della sicurezza in epoca post-bipolare*, in *La Comunità Internazionale*, 1994, n. 4, pp. 702-723.

SUY E., *Consensus*, in *Encyclopedia of Public International Law*, 1984, vol. 7, pp. 49-52.

SZONYI I., *The Institutionalization of the CSCE: A View from Hungary*, in *Studia Diplomatica*, 1994, n. 4, pp. 127-142.

TANJA G.J., *Peaceful Settlement of Disputes within the CSCE: Bridge over Troubled Water*, in *Helsinki Monitor*, 1993, n. 1, pp. 22-33.

TANJA G.J., *Peaceful Settlement of Disputes within the Framework of the CSCE*, in *Helsinki Monitor*, 1994, n. 3, pp. 42-54.

TARASYUK B., *The Transformation of the CSCE in an International Organization*, in *Studia Diplomatica*, 1994, n. 4, pp. 109-112.

TESAURO G., *Diritto comunitario*, Padova, 2003.

TORNETTA V., *Il vertice Atlantico di Londra: evoluzione nella continuità*, in *La Comunità Internazionale*, 1990, n. 2, pp. 188-198.

TRICHILO P., *Istituzionalizzazione della CSCE*, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 1991, n.2, pp. 474-478.

TRICHILO P., *Sviluppi recenti in tema di Dimensione umana*, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 1991, n. 3, pp. 751-757.

TRICHILO P., *Riunione di Praga del Consiglio della CSCE*, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 1992, n. 1, pp. 238-241.

TRICHILO P., *Documento di Helsinki 1992*, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 1992, n. 2, pp. 550-557.

TRICHILO P., *Il Consiglio di Stoccolma*, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 1992, n. 3, pp. 965-968.

TRICHILO P., *L'azione della CSCE per i diritti umani nella ex Jugoslavia*, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 1993, n. 1, pp. 123-126.

TRIFUNOVSKA S., *Multilateral Response to Ethnicity, Nationalism and Racism in Contemporary Europe*, in *Helsinki Monitor*, 1994, n. 4, pp. 79-95.

USHAKOV Y.V., *Perspectives for the CSCE. A View from Russia*, in *Studia Diplomatica*, 1994, n. 4, pp. 113-120.

VAN DER STOEL M., *The Role of the CSCE High Commissioner on National Minorities in CSCE Conflict Prevention*, in *Studia Diplomatica*, 1994, n. 4, pp. 59-70.

VAN DER STOEL M., *The Heart of the Matter: The Human Dimension of the OSCE*, in *Helsinki Monitor*, 1995, n. 3, pp. 23-30.

- VAN DER STOEL M., *Report of the OSCE High Commissioner on National Minorities, OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Warsaw, 2-19 October 1995*, in *Helsinki Monitor*, 1995, n. 4, pp. 35-40.
- VAN DIJK P., *The Final Act of Helsinki - Basis for a Pan-European System?*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1980, vol. 11, pp. 97-124.
- VAN MIDDELKOOP E., *The OSCE: An inadequate community of values*, in *Helsinki Monitor*, 1995, n. 4, pp. 30-34.
- VAN MIERLO H., *The significance of the OSCE in the European security structure*, in *Helsinki Monitor*, 1995, n. 4, pp. 6-12.
-
- VAN THIJN E., *Election Observation in Bosnia*, in *Helsinki Monitor*, 1997, pp. 52-57.
- VAN THIJN E., *The Moods of Sarajevo. Excerpts from the Diary of an Observer*, in *OSCE Yearbook*, 1997, vol. 3, pp. 159-189.
- VETSCHERA H., *The Negotiations on regional arms control under Annex 1-B, Art. V of the Dayton Agreement – A preliminary post-mortem*, in *Helsinki Monitor*, 2001, 177-184.
- VIVALDI M., *Una conferenza paneuropea sull'ambiente?*, in *Relazioni Internazionali*, 1977, n. 23, p. 548 s.
- VON MOLTKE G., *The CSCE and N.A.T.O.*, in *Studia Diplomatica*, 1994, n. 4, pp. 23-28.
- WENIG M., *The Status of the OSCE under International Law – Current Status and Outlook*, in *OSCE Yearbook*, 1997, vol. 3, pp. 367-383.
- WOODWARD S., *Balkan Tragedy. Chaos And Dissolution After The Cold War*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1995, p.146
- ZAAGMAN R., *Focus on the Future: A Contribution to Discussions on a new OSCE*, in *Helsinki Monitor*, 1995, n. 3, pp. 40-51.

ZAAGMAN R., *Some reflections on OSCE conflict prevention and the Code of Conduct*, in *Helsinki Monitor*, 1996, n. 2, pp. 29-39.

ZAAGMAN R., *OSCE peacekeeping: A useful 'harder' option*, in *Helsinki Monitor*, 1996, n. 3, pp. 65-71.

ZANGHÌ C. (a cura di), *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Roma, 1979.

ZICCARDI P., *Organizzazione Internazionale (in generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1981, vol. 31, pp. 158-164.

ZICCARDI CAPALDO G., *Da Yalta ad un nuovo ordine politico internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 1990, n. 2, pp. 210-214.

ZICCARDI CAPALDO G., *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale*, Napoli, 1997.