

1. Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo del 23 febbraio 1995 (eccezioni preliminari) e del 18 dicembre 1996 (merito) nel caso *Loizidou c. Turchia*.

Una cittadina cipriota, Titina Loizidou, proprietaria di alcuni terreni nella parte settentrionale di Cipro occupata militarmente dalla Turchia sin dal 20 luglio 1974 e in cui è stata proclamata la Repubblica turca di Cipro del Nord (RTCN), con ricorso del 22 luglio 89 proposto alla Commissione europea dei diritti umani aveva accusato la Turchia della violazione, tra l'altro, dell'art. 1 del Protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 4 novembre 1950, che sancisce il diritto al rispetto dei beni privati, quanto le forze di occupazione turche non le permettevano di disporre di tali terreni e in particolare le impedivano di accedervi. Nel suo rapporto del 8 luglio 1993, la Commissione aveva negato che l'art. 1 del Protocollo n. 1 fosse stato violato¹⁴. Il Governo cipriota aveva ora, essendo parte della Convenzione europea, adito la Corte europea dei diritti umani, il 10 novembre 1993, in difesa della ricorrente¹⁵.

Nella sua sentenza relativa alle eccezioni preliminari del 23 febbraio 1995, la Corte europea doveva stabilire se gli atti contestati fossero « suscettibili di ricadere nella "giurisdizione" della Turchia ai sensi dell'art. 1 della Convenzione europea, precisando che la fase delle eccezioni preliminari essa « non è chiamata... a verificare se la Turchia sia effettivamente responsabile... degli atti che sono all'origine delle doglianze dell'interessato » né « deve stabilire i principi che regolano la responsabilità dello Stato ai sensi della Convenzione in una situazione come quella che domina nella parte settentrionale di Cipro » attenendo « tali questioni... piuttosto alla fase del merito del procedimento » (§§ 60-61).

La Corte ha anzitutto esaminato le argomentazioni presentate dal Governo cipro, il quale sosteneva che « la questione dell'accesso alla proprietà sfuggisse manifestamente alla "giurisdizione" della Turchia » in quanto « la semplice presenza delle forze armate turche nella parte nord di Cipro non sarebbe sinonimo di "giurisdizione" più estesa quanto lo sia la presenza all'estero di forze armate di altri paesi »; in altre parole, « forze armate turche non avrebbero di fatto mai esercitato la "giurisdizione" sulla vita sui beni al nord di Cipro ». Inoltre, secondo il Governo turco, « la Turchia non esercita neanche un controllo globale sulle zone di frontiera, come la Commissione avrebbe insistito nella sua decisione sulla ricevibilità del presente caso », dal momento che « individua tale controllo con le autorità della "RTCN" e, quando anche le forze armate che agissero da sole, lo farebbero per conto della "RTCN", la quale non dispone di poteri sufficienti proprie ». Ne derivava che la Repubblica turca di Cipro del Nord « lungi dall'essere uno Stato "fantoccio" » essendo « la RTCN... uno Stato costituzionale democratico » il cui « esercizio dell'autorità pubblica non è imputabile alla Turchia » (§ 56). Al contrario, la ricorrente riteneva « che nella specie doveva essere esaminata la questione della responsabilità per le violazioni della Convenzione facendo riferimento ai principi in materia di diritto internazionale » ovvero al fatto che « in principio, uno Stato risponde a livello internazionale, delle violazioni dei diritti che si verificano nei territori di cui materialmente il controllo » anche qualora un « territorio sia retto da un'amministrazione locale ». Ad avviso della ricorrente, « ciò varrebbe sia quando l'amministrazione

¹⁴ In <http://unhcr.org/refugees/refugees/1993/01/19930101.html>
¹⁵ In *RDI*, 1995, pp. 760-783.

locale è illegittima, deriva cioè da un uso illecito alla forza, sia quando essa è legittima, come nel caso di un protettorato o di altra dipendenza politica» (§ 57).

La Corte ha constatato che « se l'articolo 1 fissa dei limiti all'ambito di applicazione della Convenzione, la nozione di "giurisdizione" ai sensi di tale disposizione non è circoscritta al territorio nazionale delle Alte Parti contraenti ». Sul punto, la Corte ha sottolineato che, « ad esempio », in base alla « sua giurisprudenza costante l'estradizione o l'espulsione di una persona da parte di uno Stato contraente può sollevare un problema rispetto all'art. 3, e, dunque, impegnare la responsabilità dello Stato in causa ai sensi della Convenzione ». Peraltro, a giudizio della Corte, « la responsabilità delle Parti contraenti può entrare in gioco per atti che emanano da loro organi e verificatisi su o al di fuori del loro territorio ». Inoltre « tenuto conto dell'oggetto e dello scopo della Convenzione », la Corte ha rilevato che « una Parte contraente può anche veder impegnata la propria responsabilità quando, in seguito ad un'azione militare — lecita o meno —, esercita in pratica il controllo su una zona situata fuori del suo territorio nazionale ». In quest'ultimo caso, secondo la Corte, « l'obbligo di assicurare... il rispetto dei diritti e delle libertà garantite dalla Convenzione discende dal fatto di tale controllo, esercitato direttamente, attraverso le proprie forze armate, ovvero per mezzo di un'amministrazione locale subordinata » (§ 62).

Posto che « il Governo convenuto ammette che la perdita da parte della signora Loizidou del controllo dei suoi beni derivi dall'occupazione della parte settentrionale di Cipro ad opera delle truppe turche » nonché « dalla creazione della "RTCN" in questa regione », la Corte ha concluso che « tali atti sono di natura tale da ricadere nella "giurisdizione" della Turchia ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione » (§§ 63-64).

Significativamente, nella sentenza del 18 dicembre 1996 emessa nel merito¹⁶, la Corte europea ha ribadito e precisato che « non occorre accertare se... la Turchia eserciti in realtà nel dettaglio un controllo sulla politica e sulle azioni delle autorità della Repubblica turca di Cipro del Nord » dal momento che « il gran numero di soldati turchi che partecipano a missioni attive nel Nord di Cipro... attesta che l'esercito turco ha in pratica un controllo globale di questa parte dell'isola » e « tale controllo implica la responsabilità della Turchia in ragione della politica e delle azioni della Repubblica ». La Corte ha altresì ricordato « la constatazione... secondo la quale la comunità internazionale ritiene che la Repubblica di Cipro sia l'unico governo legittimo dell'isola » rifiutando pertanto « di ammettere la legittimità della "RTCN" come Stato nel senso del diritto internazionale » (§ 56).

3. Failed States

13. Sentenza dell'Alta Corte della Divisione del Banco della Regina britannica del 13 marzo 1992 nel caso *Repubblica di Somalia c. Woodhouse Drake & Carey (Suisse) SA e altri*.

Nel gennaio del 1991, la Repubblica di Somalia acquisì e pagò un carico di riso che avrebbe dovuto essere consegnato dalla nave *Mary* nel porto di Mogadiscio. Una

¹⁶ In *RDI*, 1996, pp. 193-212.

olta nei pressi del porto somalo il comandante della *Mary* si rifiutò però di entrarvi, tenendo che lo stesso fosse un luogo pericoloso a causa degli scontri esplosi nel Paese, dopo il rovesciamento del governo del Presidente Siad Barre, tra le varie fazioni. Sorsero una controversia tra il proprietario della nave e i noleggiatori della stessa sul destino del carico di riso. L'Alta Corte della Divisione del Banco della Regina britannica, vestita della questione, il 12 marzo 1991, dispose la vendita della partita di riso, ordinando peraltro che il netto del ricavato fosse depositato presso la Corte stessa. Senonché, nell'agosto 1991, in seguito agli Accordi di Gibuti, fu istituito in Somalia un governo provvisorio sotto la guida di Mahdi, governo che, sin dall'inizio, non fu in grado di praticare un controllo effettivo sull'intero territorio somalo, tanto che diverse aree della Somalia rimasero sotto il controllo delle varie fazioni in lotta fra loro. Nel gennaio 1992, il governo provvisorio somalo decise di chiedere la restituzione del denaro relativo alla vendita del carico di riso, ancora depositato presso la Corte britannica. I giudici britannici furono quindi chiamati a stabilire, al fine di decidere se tale denaro dovesse essere restituito al governo provvisorio, se quest'ultimo potesse essere considerato come l'effettivo governo della Repubblica di Somalia.¹⁷

Nella sua sentenza del 13 marzo 1992, la Corte ha rilevato che il governo provvisorio di Mahdi non poteva essere qualificato come governo della Somalia, non avendo neppure acquistato il controllo effettivo sul territorio del Paese. La Corte ha anzitutto adito che a partire dal 1980 «la politica del Regno Unito è stata quella di non contere il riconoscimento ai governi, diversamente da quello relativo agli Stati». Al riguardo la Corte ha precisato che le Corti britanniche, per «accettare se un dato governo omissa o meno il governo di uno Stato straniero», applicano ormai il criterio del controllo effettivo ovvero verificano se «il governo in questione è in grado di esercitare "il controllo effettivo sul territorio dello Stato interessato" e se è "verosimile che continuerà ad esercitarlo"», considerando peraltro «l'atteggiamento tenuto dal Governo di Sua Maestà nei confronti di siffatto governo, e cioè «se il Governo di Sua Maestà intrattiene relazioni con esso». «L'inesistenza di tali relazioni», a giudizio della Corte, «non rituisce però un fattore decisivo» giacché «essa può dipendere da elementi» che prendono dal controllo effettivo del territorio, «quali, ad esempio, la mancanza di occorrenza di un comportamento del governo in relazione ai diritti umani, i suoi rapporti con lo Stato». In altre parole, «la condotta di un governo nei confronti di un altro può essere motivata da considerazioni di natura politica piuttosto che da considerazioni giuriche» (pp. 616-617).

La Corte si è quindi soffermata a valutare il comportamento del governo britannico elazione alla Somalia. La Corte ha anzitutto preso in considerazione una lettera del *High and Commonwealth Office* del 4 marzo 1991, evidenziando che nella stessa veniva rilevato che «diverse aree del Paese sono sotto il controllo di varie fazioni» e che la situazione generale in Somalia continua ad essere instabile e confusa». Inoltre, la Corte ha tenuto conto della successiva lettera del 5 agosto 1991, nella quale il *Foreign Commonwealth Office*, oltre a dichiarare «di non riconoscere la pretesa secessione in essere nella parte nord-occidentale del Paese», notava che «"il governo provvisorio non gode dell'approvazione a livello nazionale"» concludendo pertanto che

¹⁷ In *ILR*, vol. 94, pp. 608-623.

«in tali circostanze risulta particolarmente difficile stabilire chi è il Governo della Somalia». Infine, la Corte ha fatto riferimento ad una lettera del *Foreign and Commonwealth Office* del 20 febbraio 1992, in cui si affermava che «il Regno Unito mantiene contatti formali con tutte le fazioni coinvolte» nella crisi somala «senza però avere con nessuna di esse rapporti da governo a governo [in a government to government basis]». A giudizio della Corte era dunque evidente, in particolare da quest'ultima lettera, che «secondo il Governo di Sua Maestà non esiste attualmente un governo effettivo in Somalia»; non a caso la suddetta lettera «parla di "fazioni" e considera il governo provvisorio come una tra le varie fazioni» presenti nel Paese, ovvero ritiene che «non esiste un'unica entità in grado di esercitare un'autorità amministrativa in Somalia». D'altro canto, «l'atteggiamento del governo britannico non è volto a disapprovare il governo provvisorio stabilito in Somalia, ma piuttosto a chiarire che «non vi è alcun governo effettivo» nell'ambito di tale Paese. «Le dichiarazioni di fatto contenute in dette lettere» riguardo alla circostanza che «il governo provvisorio non governa la Somalia ed è privo del controllo amministrativo o di un qualsivoglia controllo sul territorio e sulla popolazione», ad avviso della Corte, trovavano conferma «nel Rapporto n. 7 dell'Agenzia per lo Sviluppo Internazionale di Washington» del 30 gennaio 1992, nel quale si rilevava che «al momento, non esiste in Somalia un governo che funzioni» e che «sebbene i vari gruppi ribelli abbiano collaborato per deporre Siad Barre, essi non sono stati poi in grado di trovare un accordo sulla leadership nazionale». Richiamando la nota definizione di «controllo effettivo» elaborata da Lord Atkin nel caso *The Arantzazu Mendiz* del 1939, — secondo cui «"per esercizio di controllo amministrativo de facto" o "esercizio di controllo amministrativo effettivo"» deve intendersi «l'esercizio di tutte le funzioni di un governo sovrano», ossia «il mantenimento dell'ordine pubblico, l'istituzione e il funzionamento delle corti di giustizia, l'adozione e l'imposizione di leggi intese a regolare le relazioni tra gli abitanti di un territorio» nonché «tra questi ed il governo» —, la Corte ha constatato che «il governo provvisorio somalo chiamatamente non soddisfa tali criteri» e che, di conseguenza «la Repubblica di Somalia non ha... un governo» (pp. 618-621).

In un passaggio successivo della sentenza, la Corte ha esaminato i due argomenti invocati dal governo provvisorio somalo per confortare la tesi in base alla quale esso rappresentava il governo della Somalia, precisamente «il suo riconoscimento da parte di altri Stati e da parte di organismi internazionali» nonché il fatto che «esso fosse stato istituito con l'Accordo di Gibuti, frutto di una conferenza internazionale organizzata dagli Stati e dagli organismi internazionali». Nel valutare tali argomenti, la Corte ha ritenuto opportuno «distinguere tra i governi che costituiscono il governo costituzionale e stabilito di uno Stato» e «i governi che tentano di raggiungere tale posizione o sostituendo l'ex governo oppure colmando un vuoto». La Corte ha precisato che «la perdita di controllo da parte di un governo costituzionale non priva immediatamente lo stesso del suo status» dal momento che «agli insorti sarà richiesto di stabilire un controllo prima di poter esistere come governo» dello Stato interessato. La Corte ha quindi respinto il secondo degli argomenti addotti dal governo provvisorio, rilevando che «l'Accordo di Gibuti non è un atto costituzionale»; esso «non ha attribuito lo status di governo *de jure* al governo provvisorio» e quest'ultimo «non è diventato il successore legittimo del Governo del Presidente Siad Barre». Di conseguenza, «per poter essere considerato come Governo della Somalia» esso «deve essere in grado di dimostrare che esercita il controllo amministrativo sul territorio della Repubblica»; tuttavia, come

osservato dalla Corte, il « governo provvisorio non è in grado di esercitare un simile controllo ». Rispetto all'argomento del riconoscimento internazionale e delle Nazioni Unite, la Corte ha affermato che « il riconoscimento come tale non implica il controllo di un territorio o di una popolazione » e che « esso non equivale ad un elemento della statualità ». Infatti, in base alla « tradizionale definizione di Stato contenuta nell'articolo 1 della Convenzione di Montevideo del 1933 » uno Stato è tale se possiede « a) una popolazione permanente; b) un territorio definito; c) un governo; e d) la capacità di intrattenere relazioni con gli altri Stati ». Tale definizione, a giudizio della Corte, se da un lato, « indica la difficoltà di separare il riconoscimento di uno Stato dal riconoscimento del governo di quello stesso Stato »; dall'altro, « mostra che una delle funzioni del governo di uno Stato è quella di intrattenere relazioni con gli altri Stati ». Certamente, « il grado di riconoscimento internazionale di un presunto governo è un fattore rilevante » per determinare se « esso esiste come governo dello Stato ». Nondimeno, « nell'ipotesi in cui, come nella specie, il governo non esercita un effettivo controllo amministrativo sull'intero territorio dello Stato », secondo la Corte, « il riconoscimento internazionale di un governo, in costituzionale non dovrebbe essere sufficiente » a qualificare lo stesso in termini di governo dello Stato, poiché « esso [il riconoscimento] potrebbe derivare da considerazioni politiche e non giuridiche ». Pertanto, la Corte ha constatato che « l'asserita approvazione del governo provvisorio somalo da parte delle Nazioni Unite, di altre organizzazioni internazionali e degli Stati » non era « sufficiente a dimostrare che il governo provvisorio fosse il Governo della Somalia » (pp. 621-622).

In definitiva, ad opinione della Corte, per « stabilire se un governo esiste come governo di uno Stato » occorre verificare: « a) se il governo in questione è il governo costituzionale dello Stato; b) il livello, la natura e la stabilità del controllo amministrativo che il governo esercita sul territorio dello Stato; c) se il governo di Sua Maestà intrattiene rapporti con quel governo...; d) in casi marginali, la portata del riconoscimento internazionale che quel governo ha come governo dello Stato ». La Corte ha così concluso che il governo provvisorio, « non soddisfacendo tre dei suddetti fattori », non poteva essere qualificato come governo della Somalia (p. 622).

Sentenza dell'Alta Corte della Divisione del Banco della Regina britannica del 6 febbraio 1998 nel caso Sierra Leone Telecommunications Co. Ltd c. Barclays Bank plc.

La Sierra Leone Telecommunications (Sierratel), una società sierraleone a cura e parastatale i cui rapporti commerciali erano controllati dal governo della Sierra Leone, aveva aperto, nella metà del 1996, un conto presso la Barclays Bank, un istituto bancario inglese. Il 31 luglio 1996, la Sierratel aveva perfezionato il mandato bancario autorizzando per suo conto quattro dirigenti a firmare le proprie richieste di pagamento. Obbene, nel maggio 1997, un colpo di stato militare avesse rovesciato il governo sierraleone democraticamente eletto, la Barclays Bank aveva continuato ad onorare gli ordini di pagamento firmati dai quattro dirigenti competenti, almeno fino al 31 dicembre 1997 quando, dopo aver ricevuto una lettera da parte del Ministro dei trasporti e delle telecomunicazioni del nuovo regime insediato in Sierra Leone e una comunicazione del direttore amministrativo della Sierratel che chiedeva espressamente alla Banca di non effettuare più i pagamenti a firma dei firmatari originari, aveva deciso di bloccare le rela-

tive richieste di pagamento. La Sierratel aveva allora convenuto in giudizio dinanzi all'Alta Corte della Divisione del Banco della Regina britannica la Barclays Bank, sostenendo che l'istituto bancario aveva violato il mandato del 31 luglio 1996 allorché aveva sospeso i pagamenti giacché « il regime installato in Sierra Leone dopo il colpo di Stato non poteva essere considerato come il governo della Sierra Leone », con la conseguenza che « la sostituzione dei membri del consiglio e la sospensione dei dirigenti abilitati alla firma era invalida ». In altre parole, secondo la ricorrente « il governo in esilio continuava ad essere il governo della Sierra Leone e gli affari della Sierratel continuavano ad essere gestiti dai direttori nominati dal Governo in esilio », compresa la nomina e la revoca dei dirigenti competenti a firmare le richieste di pagamento, spettando tali poteri, in conformità alle norme dell'atto istitutivo della società, al Governo della Sierra Leone¹⁸.

Nella sentenza del 6 febbraio 1998, la Corte ha in effetti rilevato che « la giunta militare » sierraleone, istituita in seguito al colpo di stato del 1997, « non poteva essere qualificata come governo della Sierra Leone » (p. 478). La Corte ha osservato anzitutto che « nel campo delle relazioni internazionali la Corona nelle sue funzioni esecutive e giudiziarie dovrebbe esprimere un'opinione unitaria », tenuto conto che « il riconoscimento di uno Stato straniero o di un governo è una questione di politica estera rispetto alla quale l'esecutivo si trova in una posizione nettamente superiore per esprimere un giudizio ». Posto che « a partire dal 1980 la politica del Regno Unito è stata quella di non conferire il riconoscimento ai governi, diversamente da quello relativo agli Stati », la Corte ha ribadito che per « stabilire se un governo esiste come governo di uno Stato » occorre verificare: « a) se il governo in questione è il governo costituzionale dello Stato; b) il livello, la natura e la stabilità del controllo amministrativo che il governo esercita sul territorio dello Stato; c) se il governo di Sua Maestà intrattiene rapporti con quel governo...; d) in casi marginali, la portata del riconoscimento internazionale che quel governo ha come governo dello Stato » (pp. 474-475). Alla luce dei suddetti fattori, la Corte ha affermato, tenendo conto delle dichiarazioni rese dal governo britannico, che la giunta militare non era il governo costituzionale della Sierra Leone in quanto « il Governo britannico... ha costantemente condannato il colpo militare del 25 maggio 1997 che ha rovesciato il governo democraticamente eletto della Sierra Leone » continuando « ad avere rapporti con il governo democraticamente eletto... del Presidente Kabbah » e non « con la giunta militare di Freetown » (p. 475). Inoltre, la Corte ha evidenziato che « il colpo di Stato aveva suscitato la condanna del Commonwealth, dell'Organizzazione dell'Unità Africana e dalla Comunità Europea », inducendo « le Nazioni Unite ad imporre sanzioni sulla fornitura di armi e prodotti petroliferi alla Sierra Leone » e « la Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS) ad intervenire per stabilizzare la situazione »; quest'ultima aveva, tra l'altro, « elaborato un piano di pace volto a consentire il ripristino del legittimo governo del Presidente Kabbah entro sei mesi » (pp. 477-478).

La Corte ha poi messo in evidenza che « la giunta militare era priva di un qualsiasi controllo sul Paese al di fuori di Freetown » e che nella stessa capitale sierraleone « vi erano problemi di irrequietezza civile ». La mancanza di un controllo amministrativo del Paese da parte della giunta militare, a giudizio della Corte, era desumibile dal fat-

¹⁸ In *ILR*, vol. 114, pp. 466-478.