

VITA FORENSE

Periodico dell'Ordine Forense di Catania

Pensare da legale, agire in digitale. Le proposte dell'Avvocatura e il dialogo con la Politica

L'intelligenza artificiale e le professioni, la nuova legge: analisi e criticità

Intelligenza Artificiale e legal prompting

Crisi della governance internazionale: il caso della Global Sumud Flotilla

Omogenitorialità femminile: un nuovo punto di svolta nel diritto di famiglia e nel riconoscimento delle nuove forme di genitorialità

Le "Forensiadi" a Catania



Crisi della governance internazionale: il caso della Global Sumud Flotilla

di Davide Tutino

Governance non è un termine innovativo capace di offrire soluzioni, ma la denominazione di una frattura che si ripresenta: quella tra la norma e la sua esecuzione. Non mancano oggi fonti normative in grado di enunciare fini, competenze e limiti; ciò che difetta è piuttosto un sistema capace di assicurare il passaggio dalla previsione astratta alla sua attuazione concreta.

Il ricorso al termine *governance* implica il riconoscimento che il nodo centrale non risiede tanto nella definizione dei precetti, quanto nell'organizzazione delle istituzioni incaricate di darvi esecuzione, in modo reiterato, nel tempo, mediante procedure, responsabilità e meccanismi di verifica. Da qui l'efficacia di quella formula — semplice ma precisa — secondo cui chi è giudicato conserva il potere di svuotare quello di chi giudica. Si tratta di un fenomeno ben noto all'esperienza giuridica: il diritto non viene negato, ma resta privo di strumenti esecutivi; il giudice non è delegittimato, ma confinato alla sola parola; l'obbligo non è abrogato, ma si dissolve in rinvii e controlli che non giungono a risultati concreti.

Tre sono le architetture normative che mostrano con maggiore evidenza la distanza tra validità ed effettività: la Carta delle Nazioni Unite, l'ordinamento dell'Unione europea e lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale.

La Carta delle Nazioni Unite sancisce, all'art. 2, par. 4, il divieto di minaccia o di uso della forza, qualificandolo come principio inderogabile dell'ordinamento internazionale; disciplina, in termini tipizzati, l'eccezione della legittima difesa all'art. 51; attribuisce al Consiglio di Sicurezza la competenza esclusiva di adottare decisioni vincolanti in materia di pace e sicurezza; e sta-

bilisce, all'art. 103, la prevalenza delle proprie disposizioni su obblighi incompatibili. Tuttavia, non conta la ripetizione delle norme, ma la loro effettività: restrizioni alla libertà di navigazione in alto mare, compressioni del passaggio di convogli umanitari o altre misure incidenti su diritti fondamentali richiedono un titolo giuridico espresso e verificabile. La Convenzione di Montego Bay del 1982, all'art. 87, riconosce la libertà dei mari come principio generale, limitabile solo in presenza di una base giuridica chiara e controllabile; il diritto internazionale umanitario ammette ispezioni o interdizioni soltanto se sorrette da fondamento normativo esplicito. L'uso di categorie indeterminate, che promettono sicurezza ma producono incertezza, mina la prevedibilità delle regole e la certezza del diritto.

Nel sistema delle Nazioni Unite, *governance* deve significare trasparenza del fondamento delle decisioni e responsabilità circa la loro adozione ed esecuzione. Chi invoca la legittima difesa ha l'onere di provare i presupposti e di definirne i limiti temporali. Chi agisce in nome della sicurezza collettiva deve esplicitare la fonte e l'estensione del proprio potere. Chi interviene su flussi umanitari deve dimostrare che il controllo non si sia tradotto in interdizione arbitraria. In assenza di tale disciplina della motivazione e della verifica, l'ordinamento rimane formalmente integro ma sostanzialmente indebolito.

L'Unione europea si colloca in continuità con questo quadro. I Trattati le attribuiscono competenze giuridicamente vincolanti, non meramente programmatiche: assicurare che la propria azione esterna sia conforme al diritto internazionale e che l'assistenza umanitaria rispetti i principi di imparzialità, neutralità e non discriminazione.

Ne discende l'obbligo di coerenza nella politica estera e di sicurezza comune, nella scelta e nell'impiego degli strumenti, nonché nella motivazione delle decisioni che autorizzano o limitano accessi e controlli. Qui *governance* deve tradursi in tracciabilità e verificabilità: ogni misura deve indicare ragioni giuridiche esplicite, limiti temporali e criteri di proporzionalità, così da evitare che un controllo si trasformi in interdizione surrettizia.

La continuità tra la Carta delle Nazioni Unite e il diritto dell'Unione consiste nell'idea che un obbligo internazionale non si attua con mere dichiarazioni, ma con un sistema decisionale strutturato, in cui ogni atto deve superare la prova della giustificazione giuridica. In mancanza, il diritto rimane confinato a cornice programmatica, mentre le decisioni sostanziali maturano nel silenzio delle procedure.

La Corte penale internazionale, infine, rappresenta insieme il banco di prova e il limite della *governance* globale. Lo Statuto di Roma ha tipizzato crimini già noti al diritto internazionale consuetudinario, includendo condotte quali l'uso della fame come metodo di guerra; ha definito i presupposti della giurisdizione; ha reso irrilevanti le immunità di carica; e ha posto la cooperazione giudiziaria degli Stati come condizione di effettività. Tuttavia, l'attuazione dipende interamente da tale cooperazione: la giurisdizione può pronunciarsi, ma senza strumenti di enforcement rimane priva di efficacia. Non perché manchi la norma, ma perché la norma senza meccanismi di esecuzione non produce effetti reali.

Nel linguaggio della giustizia penale internazionale, *governance* significa predisposizione di procedure esecutive: canali di cooperazione effettivi, termini vincolanti, responsabilità dirigenziali non occultabili, rimedi disponibili in tempi utili. Senza questo, lo Statuto di Roma resta linguaggio di aspirazione più che diritto operativo.

In tale contesto, la Global Sumud Flotilla costituisce un banco di prova che evidenzia la frattura sistemica dell'ordinamento internazionale. Si tratta di un'azione civile di transito in alto mare, con finalità dichiaratamente umanitarie, che sollecita la verifica delle regole esistenti: la libertà di navigazione sancita dall'art. 87 UNCLOS, il divieto di privare i civili di beni essenziali come

metodo di guerra (art. 8, par. 2, lett. b, xxv, Statuto di Roma), nonché l'obbligo di facilitare passaggi umanitari previsto dal diritto internazionale umanitario.

L'abbordaggio in acque internazionali mostra come, in assenza di meccanismi effettivi di attuazione, anche i quadri giuridici più solidi diventino vulnerabili. L'inerzia dei governi rivela i limiti della diplomazia; il veto in Consiglio di Sicurezza paralizza i meccanismi coercitivi della Carta ONU; la Corte penale internazionale resta dipendente dalla cooperazione statale. Sul piano giuridico, emerge il divario tra norme formalmente vincolanti e loro applicazione selettiva. Sul piano sociologico, l'iniziativa civile mostra come movimenti transnazionali possano trasformarsi in strumenti di contestazione simbolica e giuridica, denunciando le incoerenze del sistema. Sul piano geopolitico, l'episodio evidenzia come rapporti di forza asimmetrici condizionino l'effettività delle regole.

In questa prospettiva, la crisi non riguarda la produzione normativa, ma la sua esecuzione. *Governance* conserva senso solo se indica la capacità di trasformare la validità in effettività, la previsione in procedura, la decisione in responsabilità. È qui che il raccordo tra Carta delle Nazioni Unite, Trattati dell'Unione e Statuto di Roma deve riacquistare funzione unitaria.

La Global Sumud Flotilla non appartiene alla cronaca, ma alla teoria generale del diritto internazionale: paradigma del divario, ancora irrisolto, tra validità della norma e sua attuazione effettiva. L'art. 26 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, con il principio *pacta sunt servanda*, afferma che "ogni trattato in vigore vincola le parti e deve essere da esse eseguito in buona fede". Ma senza strumenti idonei di enforcement, il dovere di buona fede resta confinato al piano programmatico. È esattamente in questa cesura che si colloca il caso Flotilla: dimostrazione della difficoltà per l'ordinamento internazionale di trasformare l'obbligo formale in vincolo operativo.

**Il manifesto appello per un
CESSATE IL FUOCO PERMANENTE
del Coa in terza di copertina.**