

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXI

2016

N. 3

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

INDICE

FOCUS: LA CRISI UCRAINA

VITTORIO ROCCO DI TORREPADULA – La crisi ucraina: la ricerca di una soluzione sostenibile	343
GIANFRANCO TAMBURELLI – The crisis in Ukraine	359

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

L'incidenza della CEDU sull'eccezione dell'ordine pubblico – <i>Salvatore Guzzi</i>	377
---	-----

NOTE E COMMENTI

La tutela “emersa” di un patrimonio sommerso: alcune riflessioni sulla protezione dei beni culturali subacquei nel diritto internazionale – <i>Elisabetta Mottese</i>	407
Osservazioni in tema di legislazioni nazionali sulle attività spaziali – <i>Gianfranco Gabriele Nucera</i>	423

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Nazioni Unite

Consiglio di Sicurezza (gennaio-giugno 2016), p. 451

1. Considerazioni introduttive, p. 451; 2. Il rinnovo dei mandati delle *peacekeeping operations*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi, p. 451; 3. Il rinnovo dei mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti ed individui, p. 453; 4. Situazione nella Repubblica Popolare Democratica di Corea, p. 454; 5. Sviluppi nel processo di pace in Colombia, p. 455; 6. Siria e Burundi, p. 455; 7. Aggiornamenti sul Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia, p. 455; 8. Situazione in Libia e relative misure, p. 456; 9. Rinnovo delle misure sanzionatorie in alcuni Paesi africani, p. 457; 10. *Peacekeeping operations, post-conflict peace-building* e protezione dei civili nei conflitti armati, p. 459.

Luigi D'Ettorre

Istituti Specializzati delle Nazioni Unite e altre organizzazioni e istituzioni internazionali

L'ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI REGIONALI IN AMERICA LATINA E NEI CARAIBI (gennaio 2015-giugno 2016), p. 461

Piero Pennetta

L'ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI REGIONALI IN ASIA-PACIFICO NEL 2015-2016, p. 477

Elisa Tino

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

Ann. Air Space L – Annals of Air and Space Law; *ASL* – Air and Space Law; *Cass. pen.* – Cassazione penale; *Caucasian RIA* – Caucasian Review of International Affairs; *Chinese JIL* – Chinese Journal of International Law; *DCSI* – Diritto comunitario e degli scambi internazionali; *Def. Couns. J* – Defense Counsel Journal; *Dir. Fam.* – Diritto di Famiglia; *Dir. Un. Eur.* – Il Diritto dell'Unione Europea; *DUDI* – Diritti Umani e Diritto Internazionale; *Enc. Dir.* – Enciclopedia del Diritto; *Estonian MFAY* – Estonian Ministry of Foreign Affairs Yearbook; *German JASL* – German Journal of Air and Space Law; *Giur. cost.* – Giurisprudenza costituzionale; *Giust. Civ.* – Giustizia Civile; *Gujarat NLULR* – The Gujarat National Law University Law Review; *Harvard LPR* – Harvard Law and Policy Review; *ICJ Rep.* – International Court of Justice. Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders; *Italian YIL* – Italian Yearbook of International Law; *JDI* – Journal du Droit International; *J Mar. L Comm.* – Journal of Maritime Law and Commerce; *Jour. trib.* – Journal des tribunaux; *JSL* – Journal of Space Law; *Korean JASL* – Korean Journal of Air and Space Law; *Leg. Iss. Eur. Int.* – Legal Issues of European Integration; *LQR* – Law Quarterly Review; *Max Planck EPIL* – Max Planck Encyclopedia of Public International Law; *RDI* – Rivista di Diritto Internazionale; *RDIPP* – Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale; *RDUE* – Revue du droit de l'Union Européenne; *Rec. des Cours* – Recueil des Cours de l'Académie de Droit International; *REDP* – Revue Européenne de Droit Public; *Rev. cr. dr. int. pr.* – Revue critique de droit international privé; *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario* – Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario; *Telecommunication SLJ* – Telecommunications and Spare Law Journal; *Texas ILJ* – Texas International Law Journal; *ULR* – Uniform Law Review.

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXI

2016

N. 3

QUARTERLY JOURNAL
OF THE ITALIAN SOCIETY FOR INTERNATIONAL ORGANIZATION

SUMMARY

FOCUS: UKRAINIAN CRISIS

VITTORIO ROCCO DI TORREPADULA – The Ukrainian Crisis: The Search for a Sustainable Solution	343
GIANFRANCO TAMBURELLI – The Crisis in Ukraine	359

HUMAN RIGHTS OBSERVATORY

SALVATORE GUZZI – The Impact of ECHR on the Public Policy Clause	377
--	-----

NOTES AND COMMENTS

Some Considerations about the Protection of the Underwater Cultural Heritage in International Law – <i>Elisabetta Mottese</i>	407
Considerations about National Legislation on Space Activities – <i>Gianfranco Gabriele Nucera</i>	423

SURVEYS

ACTIVITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

United Nations

Security Council (January-June 2016), p. 451

1. Preliminary Remarks, p. 451; 2. The renewal of the mandates of peacekeeping operations, of observatory missions and other mechanisms, p. 451; 3. The renewal of the mandates of the mechanisms established under Chapter VII of the Charter, of the authorization to multinational forces and of the sanctions imposed against States, other bodies and individuals, p. 453; 4. The situation in the Democratic People's Republic of Korea, p. 454; 5. Developments in the process of peace in Colombia, p. 455; 6. Syria and Burundi, p. 455; 7. Updates on the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, p. 455; 8. The situation in Libya and related measures, p. 456; 9. The renewal of the sanctions against some African countries, p. 457; 10. Peacekeeping operations, post-conflict peace-building and protection of civilians in armed conflicts, p. 459.

Luigi D'Ettorre

Specialized agencies of the United Nations and other international organizations and institutions

THE ACTIVITY OF REGIONAL ORGANIZATIONS IN LATIN AMERICA AND IN THE CARIBBEAN (January 2015-June 2016), p. 461

Piero Pennetta

THE ACTIVITY OF REGIONAL ORGANIZATIONS IN ASIA AND THE PACIFIC IN 2015-2016, p. 477

Elisa Tino

LIST OF ABBREVIATIONS

Ann. Air Space L – Annals of Air and Space Law; *ASL* – Air and Space Law; *Cass. pen.* – Cassazione penale; *Caucasian RIA* – Caucasian Review of International Affairs; *Chinese JIL* – Chinese Journal of International Law; *DCSI* – Diritto comunitario e degli scambi internazionali; *Def. Couns. J* – Defense Counsel Journal; *Dir. Fam.* – Diritto di Famiglia; *Dir. Un. Eur.* – Il Diritto dell’Unione Europea; *DUDI* – Diritti Umani e Diritto Internazionale; *Enc. Dir.* – Enciclopedia del Diritto; *Estonian MFAY* – Estonian Ministry of Foreign Affairs Yearbook; *German JASL* – German Journal of Air and Space Law; *Giur. cost.* – Giurisprudenza costituzionale; *Giust. Civ.* – Giustizia Civile; *Gujarat NLULR* – The Gujarat National Law University Law Review; *Harvard LPR* – Harvard Law and Policy Review; *ICJ Rep.* – International Court of Justice. Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders; *Italian YIL* – Italian Yearbook of International Law; *JDI* – Journal du Droit International; *J Mar. L Comm.* – Journal of Maritime Law and Commerce; *Jour. trib.* – Journal des tribunaux; *JSL* – Journal of Space Law; *Korean JASL* – Korean Journal of Air and Space Law; *Leg. Iss. Eur. Int.* – Legal Issues of European Integration; *LQR* – Law Quarterly Review; *Max Planck EPIL* – Max Planck Encyclopedia of Public International Law; *RDI* – Rivista di Diritto Internazionale; *RDIPP* – Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale; *RDUE* – Revue du droit de l’Union Européenne; *Rec. des Cours* – Recueil des Cours de l’Académie de Droit International; *REDP* – Revue Européenne de Droit Public; *Rev. cr. dr. int. pr.* – Revue critique de droit international privé; *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario* – Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario; *Telecommunication SLJ* – Telecommunications and Spare Law Journal; *Texas ILJ* – Texas International Law Journal; *ULR* – Uniform Law Review.

FOCUS: LA CRISI UCRAINA

LA CRISI UCRAINA: LA RICERCA DI UNA SOLUZIONE SOSTENIBILE

VITTORIO ROCCO DI TORREPADULA

1. *Le origini della crisi.*- Le origini della crisi ucraina sono legate all'evoluzione delle relazioni dell'Unione Europea con Kiev e Mosca, mentre, all'interno dell'Ucraina si erano manifestate serie tensioni con una parte delle popolazioni russofone dell'est. Tale situazione era anche dovuta a un aumento dell'influenza occidentale in Ucraina, invisibile a Mosca, in particolare per la prospettiva di un avvicinamento di quel Paese alla NATO. Il Presidente Yanukovich ed il Governo ucraino, alla vigilia del Vertice di Vilnius sul Partenariato orientale dell'Unione Europea del 28 novembre 2013, decisero improvvisamente di annullare la firma dell'Accordo di Associazione con l'Unione Europea. Per tale motivo cominciarono le manifestazioni di protesta pro-europeiste ("Euromaidan"), che sfociarono presto a Kiev in una sorta di guerriglia urbana. La morte di 88 persone, sia miliziani sostenuti dal regime, sia manifestanti, avvenuta fra il 18 ed il 20 febbraio 2014, per il fuoco di cecchini, fece precipitare la crisi nella capitale fino alla fuga del Presidente, dando luogo ad un sostanziale cambiamento di regime a Kiev¹.

La Federazione russa reagì a tale perdita di influenza con l'occupazione illegale della Crimea a partire dal 27 febbraio 2014 e la sua annessione illegale il 18 marzo, a seguito del *referendum* illegittimo del 16 marzo: in tal modo una grande potenza nucleare divenne parte diretta della crisi, violando le frontiere internazionalmente riconosciute fra due Stati europei, l'Atto di Helsinki del 1975 sulla sicurezza e la cooperazione in Europa ed il Memorandum di Budapest

¹ Secondo un recente sondaggio dell'agenzia demoscopica "Rating" il 54% degli Ucraini sarebbe favorevole all'adesione all'Unione Europea, percentuale che si riduce al 24% nell'est del Paese, ove la maggioranza si è pronunciata piuttosto a favore dell'Unione Euroasiatica. La coesistenza di questi due orientamenti pone anche un interrogativo circa il possibile rapporto fra le due Organizzazioni regionali.

del 1994². D'altra parte, gli scontri a fuoco fra i separatisti russofoni e filorusi e le forze ucraine nelle due regioni del Donbass cominciarono ad essere sostenuti dalla Federazione russa con un flusso crescente di forniture militari e di uomini.

I *Leader* dei Paesi NATO dichiararono di non voler prendere in considerazione l'ipotesi della minaccia di un intervento armato per ristabilire l'ordine internazionale. Nel contesto della NATO, dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)³ e dell'Unione Europea si cercò di promuovere misure di fiducia anche in questa fase, quali l'invio di osservatori militari⁴.

I grandi Paesi europei e gli Stati Uniti propugnarono un forte ruolo dell'OSCE con una missione di osservazione di natura civile, che avrebbe rappresentato la più significativa misura di *de-escalation* del conflitto in Donbass. Alla Missione di monitoraggio speciale in Ucraina (SMM), costituita per consenso dei Paesi partecipanti all'OSCE il 21 marzo 2014, sarebbe stato di fatto precluso, per le diverse interpretazioni delle Parti, l'accesso in Crimea (che era stata illegalmente annessa tre giorni prima)⁵. La Russia fu convinta a prestare il consenso a questa importante misura lo stesso 21 marzo, ed a partecipare anche con propri osservatori alla missione.

2. *Gli strumenti dell'OSCE.*- La SMM è nata – in pochi giorni, con una dimostrazione di eccezionale efficienza dell'OSCE – come uno strumento civile di *de-escalation*, sostenuto dalla comune partecipazione di tutti i Paesi membri, ad est e ad ovest di Vienna,

² Il "Budapest Memorandum on Security Assurances" del 1994 prevede garanzie di sicurezza da parte di Stati Uniti, Federazione Russa e Regno Unito per l'adesione di Ucraina, Kazakistan e Bielorussia al Trattato di non proliferazione delle armi nucleari (TNP).

³ L'OSCE è composta da 57 Paesi partecipanti, in un'area "da Vancouver a Vladivostok", ed opera sulla base del consenso nelle tre dimensioni di sicurezza, economico-ambientale e dei diritti umani. Nel suo seno non sono mai venuti meno il dibattito ed il confronto, talora molto aspro, fra Ucraina, Russia, Stati Uniti e Paesi dell'Unione Europea.

⁴ I Paesi NATO cercarono di utilizzare il "Documento di Vienna del 2011 sulle misure di fiducia", che prevede l'invio di osservatori militari con il consenso dei Paesi nei cui confronti possa esservi esigenza di verifica della situazione politico-militare. Tuttavia, da parte russa, preso il controllo della Crimea, non si accettarono tali visite nella penisola; in Donbass, d'altra parte, l'assenso dell'Ucraina non era più sufficiente a garantire la sicurezza degli osservatori militari.

⁵ Il mandato della SMM si estende a tutto il territorio dell'Ucraina ma, nei fatti, l'accesso in Crimea è precluso dalla dichiarazione interpretativa della Federazione russa, secondo cui la Crimea non è più parte dell'Ucraina. Tale interpretazione è stata alla base del consenso russo al mandato della SMM. Stati Uniti, Unione Europea ed altri Paesi occidentali hanno continuato, per contro, a dichiarare di non riconoscere l'annessione illegale della Crimea.

inclusi la Federazione russa e l'Ucraina, quale Paese ospite. Il suo mandato tuttavia non presupponeva una strategia per la risoluzione della crisi: i *Leader* delle più grandi Potenze non avevano concordato un percorso per stabilire la pace in Ucraina. La SMM (che conta oggi circa 800 osservatori) è di fatto l'unico strumento che ha permesso di monitorare – e, in parte, prevenire – gravi sviluppi della crisi intorno ad una linea di contatto lunga circa 140 chilometri, in un territorio molto vasto e ancora abitato da circa tre milioni ed ottocentomila persone. Essa non ha mancato di esercitare i compiti umanitari, di promozione del dialogo, previsti dal mandato, oltre quelli di osservazione e di vigilanza sull'applicazione degli impegni di disarmo.

L'OSCE e la SMM hanno dovuto adattarsi ad una situazione sul terreno che è mutata continuamente, spesso peggiorando⁶. Nell'aprile 2014 manifestanti occuparono le municipalità di Donetsk, Lugansk ed altri capoluoghi ucraini, fino all'autoproclamazione delle “Repubbliche popolari” di Donetsk e Lugansk ed allo svolgimento di *referendum* illegittimi l'11 maggio 2014. Nell'aprile 2014 i Ministri degli Esteri di Ucraina, Russia, Stati Uniti e Unione Europea (Alto Rappresentante) si riunirono a Ginevra, dando ulteriore impulso al ruolo dell'OSCE ed ai suoi compiti di osservazione. Tale riunione non concepì un progetto definito, né produsse risultati importanti ai fini della soluzione della crisi; il “formato di Ginevra” (Ucraina, Russia, Stati Uniti, Unione Europea) non riuscì ad affermarsi, anche a causa dell'aspirazione di alcuni grandi Paesi europei e degli Stati Uniti ad avere un proprio ruolo nella crisi, senza dividerlo con l'Unione Europea.

Dopo l'elezione in Ucraina del Presidente Poroshenko nel maggio 2014⁷, nel contesto dell'OSCE fu istituito un organismo negoziale, il “Trilateral Contact Group” per favorire il dialogo diretto fra l'Ucraina, la Federazione russa e l'OSCE, a cui era affidata la Presidenza del Gruppo. Le entità separatiste di Donetsk e Lugansk avrebbero dovuto partecipare in forme da definirsi.

⁶ Si è molto discusso della possibilità di dotare la SMM di una componente militare o di polizia, per effettuare il monitoraggio in condizioni caratterizzate da persistenti violazioni del cessate il fuoco in Donbass. L'impiego di unità di polizia o militari armate è risultato sempre problematico, in quanto richiederebbe un nuovo mandato per consenso, accordi specifici con il Paese ospite, una capacità giuridica di cui attualmente l'OSCE non dispone. Nel caso di unità militari armate la problematica sarebbe ancora più complessa.

⁷ Poroshenko propose un piano di pace in quindici punti e la sua elezione diede slancio ai negoziati.

Sul piano politico, dopo l'esperienza del Formato di Ginevra, il 6 giugno 2014, Francia, Germania⁸, Ucraina e Federazione russa dettero vita al "Formato Normandia", che si è poi riunito al livello dei Capi di Stato, dei Ministri degli Esteri e dei Direttori Generali degli Affari Politici dei Ministeri degli Esteri⁹. In questo modo si cercava di assicurare impulso politico al Gruppo Trilaterale di Contatto, dando maggiore peso a Germania e Francia (con il sostegno dell'Unione Europea).

Il 17 luglio 2014 un missile terra aria di tipo BUK di produzione russa colpì il volo MH-17 della Malaysian Airlines, causando la morte di 298 persone, in grande maggioranza dei Paesi Bassi. L'inchiesta internazionale, volta a stabilire ufficialmente la verità su tale disastro, affidata ad un "Joint Investigation Team", è ancora in corso; si ritiene, comunque, con ogni probabilità, che la responsabilità si debba attribuire ai separatisti dell'est dell'Ucraina: questi avrebbero colpito per un grossolano errore l'aereo civile, credendolo un velivolo militare delle forze regolari ucraine¹⁰. Il tragico incidente ha molto elevato la tensione ed il livello di responsabilità dei separatisti dell'est e dei loro fornitori russi, rendendo manifesta la drammatica incapacità dei primi di gestire i sofisticati armamenti forniti da Mosca. Ha inoltre reso evidente la portata del conflitto in Ucraina, la sua pericolosità per Paesi terzi e per cittadini inermi in una regione nel cuore dell'Europa. Nella gestione degli effetti drammatici del disastro, l'OSCE – nei suoi limiti – ha dato una prova positiva, adottando subito per consenso una dichiarazione, volta a promuovere una soluzione politica della crisi all'origine del tragico disastro, ed impiegando efficacemente la SMM per le preziose operazioni sul terreno di assistenza per il recupero delle vittime.

⁸ Il ruolo della Germania nel contesto Normandia è stato solitamente più attivo ed impegnativo rispetto al ruolo, pur importante, svolto dalla Francia.

⁹ L'Italia non ha avuto la pretesa di essere sempre partecipe dei formati negoziali individuati per trattare sulla situazione ucraina. Ha tuttavia svolto con cura il ruolo di Presidenza di turno dell'UE nel secondo semestre 2014, interessandosi anche alla questione ucraina, secondo le indicazioni dell'allora Ministro degli Esteri, Mogherini; ha mantenuto inoltre un equilibrio fra il suo grado di coinvolgimento e quello di Paesi quali Regno Unito e Polonia. Merita di essere ricordata la riunione dedicata alla crisi ucraina, convocata e presieduta dal Presidente del Consiglio, Matteo Renzi, in occasione del Vertice ASEM di Milano del 16 e 17 ottobre 2014. Vi parteciparono i *Leader* di Germania, Francia, Regno Unito, Russia, Ucraina ed i Presidenti della Commissione Europea e del Consiglio Europeo.

¹⁰ Il 28 settembre 2016 gli investigatori del "Joint Investigation Team" hanno dichiarato che il missile terra-aria che abbatté l'aereo passeggeri MH-17 era stato trasportato in Ucraina dalla Federazione russa e che dopo il lancio fu riportato nel territorio della Federazione russa.

Il Gruppo Trilaterale di Contatto, nel corso dell'estate del 2014, con le indicazioni provenienti dal Formato Normandia, ha condotto i negoziati che hanno portato al Protocollo di Minsk del 5 settembre 2014 e al successivo Memorandum del 19 settembre sulle misure per l'attuazione del cessate il fuoco, stabilendo una fragile tregua.

L'espressione "Accordi di Minsk" indica una serie di quattro documenti negoziati in seno al Gruppo Trilaterale di Contatto, su impulso del Formato Normandia, per la soluzione politica del conflitto nell'Ucraina orientale.

Il primo è il Protocollo firmato a Minsk il 5 settembre 2014, che stabilisce un cessate il fuoco immediato nell'intera zona del conflitto ed indica ulteriori passi, quali il rilascio dei prigionieri dall'una e dall'altra parte, la riforma costituzionale in Ucraina con la concessione di uno statuto speciale alle regioni di Donetsk e Lugansk, lo svolgimento di elezioni locali anticipate, il controllo da parte dell'OSCE del ritiro delle armi pesanti, un programma di ricostruzione economica per il Donbass. Il documento è stato firmato dall'Ambasciatore Heidi Tagliavini, Rappresentante speciale della Presidenza in esercizio dell'OSCE (Svizzera), da Leonid Kuchma (ex Presidente) per l'Ucraina, Michail Zubarov, Ambasciatore a Kiev per la Federazione russa, Aleksandr Zacharchenko per Donetsk e Igor Plotniskij per Lugansk.

Il 19 settembre 2014 è stato sottoscritto il secondo documento, il Memorandum di Minsk, con una lista di misure da applicare per il ritiro degli armamenti pesanti.

Dopo persistenti violazioni del cessate il fuoco e la ripresa dei combattimenti nel gennaio e febbraio 2015, il Formato Normandia ed il Gruppo Trilaterale di Contatto hanno negoziato un ulteriore documento, il Pacchetto di misure per l'attuazione degli Accordi di Minsk, firmato il 12 febbraio 2015. Tale documento ha nuovamente previsto il monitoraggio dell'OSCE sul cessate il fuoco, l'avvio di un dialogo per lo svolgimento di elezioni locali secondo le modalità previste dalla decentralizzazione amministrativa e un regime di autonomia speciale per le regioni di Donetsk e Lugansk.

Il 29 settembre 2015 è stato adottato il quarto documento, l'Addendum al Pacchetto di Minsk, che ha costituito una zona di sicurezza della profondità di 30 chilometri, mediante il ritiro alla distanza di quindici chilometri dalla linea di contatto di alcune categorie di armamenti.

Il Gruppo Trilaterale di Contatto, ha svolto una funzione significativa soprattutto grazie all'impegno del Rappresentante

speciale della Presidenza svizzera dell'OSCE, Ambasciatore Heidi Tagliavini, che lo ha presieduto nella fase iniziale, riunendo i rappresentanti di Ucraina e Federazione russa e, a partire dalla primavera del 2014, i rappresentanti delle entità (Repubbliche autoproclamate) di Donetsk e Lugansk. Il contatto ed il dialogo fra le autorità ucraine e quelle di fatto del Donbass rappresenta un nodo centrale nella crisi ucraina. Il Protocollo di Minsk fu firmato anche da Zakharchenko e Plotninski, esponenti rispettivamente delle entità di Donetsk e Lugansk, senza che figurasse un titolo per la rappresentanza di tali entità, non essendo riconosciute internazionalmente. Il Gruppo Trilaterale ha pertanto dato corpo ad una ipotesi di soluzione nei rapporti di Kiev con le regioni separatiste, che purtroppo non si è del tutto consolidata. La partecipazione di esponenti di Donetsk e Lugansk è infatti rimasta talora incerta.

Sul piano tematico, sulla base degli Accordi di Minsk, il Gruppo si è articolato in sottogruppi per le questioni di sicurezza, politiche, umanitarie, economiche, dando luogo ad un meccanismo negoziale complesso, che non sempre è riuscito a trattare efficacemente le maggiori questioni di sostanza. Il sottogruppo politico, presieduto dall'Ambasciatore francese Pierre Morel, è dedicato al negoziato sulle modalità di possibili elezioni locali nelle entità di Donetsk e Luhansk, ai fini di uno *status* speciale di tali regioni. I lavori proseguono con molta difficoltà e senza avere ancora potuto assicurare la realizzabilità del processo elettorale. Ai sensi degli Accordi di Minsk si dovrebbero indire elezioni secondo la legge ucraina e gli *standard* OSCE, con l'osservazione da parte di ODIHR¹¹ in adeguate condizioni di sicurezza. Da parte separatista, tuttavia, si continua a coltivare la prospettiva di elezioni volte ad una sorta di secessione, alimentando le violazioni del cessate il fuoco.

3. *L'impulso politico e lo stallo nell'attuazione degli Accordi di Minsk.*- L'impulso politico all'OSCE, come già scritto, è venuto dapprima dal "Formato Ginevra", poi dal "Formato Normandia" (Russia, Ucraina, Germania, Francia), con un ruolo preponderante della Germania fra i due Stati europei. L'Italia e l'Unione Europea hanno prestato forte sostegno al Formato Normandia, spesso criticato da Polonia, Svezia e Baltici, fautori di posizioni più severe nei confronti della Federazione russa.

¹¹ Si tratta dell'Office for Democratic Institutions and Human Rights dell' OSCE.

Il disaccordo fra lo schieramento occidentale e la Federazione russa e la perdurante incertezza nell'attuazione degli Accordi di Minsk del settembre 2014 e febbraio 2015¹² hanno tuttavia continuato a caratterizzare anche le consultazioni in Formato Normandia¹³, determinando una situazione di stallo nell'applicazione dei predetti Accordi. Tale situazione non sembra alla lunga sostenibile per le dimensioni dell'area investita, il numero di persone coinvolte e per i rischi di sicurezza che essa comporta per tutta l'area europea. Nessuno apertamente sostiene l'opzione di un nuovo conflitto congelato che, per dimensioni, non avrebbe precedenti. Un altro dato peculiare della crisi in Donbass è la tendenza al disimpegno sia da parte ucraina che da parte russa per quanto attiene ai servizi sociali e civili: le regioni di Donetsk e Lugansk potrebbero rappresentare un peso economico e sociale che nessuna delle due Parti sembra disposta ad assumere responsabilmente.

Di conseguenza, per le persistenti divergenze politiche al più alto livello, la Missione Speciale di Monitoraggio ed il Gruppo Trilaterale di Contatto non hanno ancora potuto produrre progressi decisivi nell'applicazione del Pacchetto di Minsk¹⁴.

In tale situazione sembra utile passare sinteticamente in rassegna alcuni orientamenti di fondo dei principali protagonisti della crisi, allo scopo di trarre, sia pure a titolo provvisorio, delle conclusioni sulla possibilità di promuovere una soluzione politica sostenibile.

4. *La situazione interna in Ucraina.*- L'Ucraina già nel 2013 versava in condizioni politiche ed economiche precarie. Gli eventi dell'anno seguente hanno molto peggiorato la situazione. Le imprese straniere hanno molto ridotto la loro presenza nel Paese. La crescente dipendenza dagli aiuti internazionali, l'instabile quadro macroeconomico, il peso crescente delle spese belliche e della situazione uma-

¹² Il "Pacchetto di misure" del febbraio 2015 è stato approvato dalla risoluzione n. 2202 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, adottata all'unanimità il 17 febbraio 2015.

¹³ Una riunione dei Leader in Formato Normandia si è svolta a Berlino il 19 ottobre senza che siano state adottate importanti decisioni operative.

¹⁴ Il 26 agosto 2016 il Gruppo Trilaterale di Contatto ha deciso l'applicazione di un "cessate il fuoco permanente" che è entrato in vigore il 1° settembre, in occasione dell'inizio dell'anno scolastico. Vi è stata inizialmente una seria riduzione degli scontri, che sono nuovamente aumentati dopo dieci giorni, in particolare nella regione di Donetsk, rendendo ancora precaria la situazione di sicurezza. Il 21 settembre 2016 il Gruppo Trilaterale di Contatto ha raggiunto un accordo sul "disengagement" che prevede cessate il fuoco, ritiro di armi e supervisione OSCE, localizzati in tre punti "pilota" nelle regioni di Donetsk e Lugansk; tali aree potrebbero essere poi estese sulla base di consultazioni.

nitaria hanno reso il processo decisionale a Kiev frammentato e spesso contraddittorio. Anche l'italiana Unicredit ha fortemente ridotto la propria presenza. La ricostruzione economica dell'Ucraina rappresenta una condizione indispensabile per perseguire una soluzione della crisi.

La politica estera della dirigenza di Kiev anche dopo l'avvento al potere di Petro Poroshenko ha rappresentato un ulteriore fattore di difficoltà ed imprevedibilità della crisi ucraina. La linea estremamente filoamericana del Primo Ministro Arsenij Yatseniuk¹⁵ è stata caratterizzata da una costante contrapposizione alla Federazione russa e dal ricorrente tentativo di coinvolgere i *Partner* occidentali nella crisi al fianco dell'Ucraina, al di là dei rispettivi obiettivi impegni. In situazioni di rilievo si è notata altresì la difficoltà di Kiev di mantenere nei confronti della Russia un approccio equilibrato, concordato al livello multilaterale. Il Presidente Poroshenko ha cercato di ottenere il massimo sostegno dalle organizzazioni internazionali, attribuendo loro talora un ruolo di presenza e di controllo che spetterebbe all'Ucraina sovraneamente esercitare; egli si è riservato al contempo il diritto di rifiutare ogni dialogo con i separatisti dell'est. Il 6 settembre ha ribadito in Parlamento la convinzione che «la politica viene dopo la sicurezza». Pertanto, il cessate il fuoco effettivo, il ritiro delle armi e il controllo dei confini sarebbero condizioni indispensabili per l'impegno di Kiev sulle elezioni locali e lo *status* speciale del Donbass. Secondo Poroshenko, l'integrazione europea e l'adesione alla NATO sarebbero obiettivi strategici e parametri per le riforme in Ucraina.

Va inoltre ricordata l'insufficiente ricostruzione delle cause della "Euromaidan" e della crisi del febbraio del 2014, che ha innescato le successive violazioni dei principi di Helsinki in Crimea e nel Donbass. Le responsabilità del regime di Yanukovich e quelle dei suoi oppositori nell'uso della violenza e nella strumentalizzazione della lotta politica non sono ancora né chiare né definite. Tale incertezza pesa sul quadro politico attuale e non agevola la formazione di posizioni nazionali condivise in ordine all'effettiva attuazione degli Accordi di Minsk. Di riflesso, anche la tendenza favorevole all'adesione all'Unione Europea, che sembra prevalere nel Paese, deve fare i conti con una maggioranza contraria nell'Est e con una notevole indifferenza in larga parte dell'opinione pubblica in tutta l'Ucraina.

¹⁵ Sostituito il 10 aprile dal Primo Ministro Volodymyr Groysman.

5. *La Federazione russa: politica ed economia. L'intervento in Siria.*- La decisione russa di occupare la Crimea nel febbraio 2014 è stata frutto di una pianificazione preordinata ed è stata realizzata con forze ibride piuttosto che regolari. La politica estera di Putin ha goduto di notevole sostegno da parte dell'opinione pubblica e della dirigenza russa, da tempo mobilitata al fine di assicurare protezione alle popolazioni russofone nell'"estero vicino". Inoltre, la tendenza all'allargamento della NATO e dell'Unione Europea, da un lato, e la dilagante instabilità politica a sud e nel Mediterraneo hanno giustificato agli occhi dell'opinione pubblica una politica russa più attiva a ridosso dei suoi confini esterni.

La relativa ampiezza del sostegno interno¹⁶ non ha tuttavia nascosto due effetti negativi dell'accresciuta tensione fra Mosca e l'Occidente. Una situazione insoddisfacente riguardo alle libertà civili ed ai dritti umani, con tendenza a peggiorare per effetto della crescente chiusura rispetto all'esterno ed alle organizzazioni non governative a partecipazione occidentale; una situazione del tutto insoddisfacente sul piano economico per effetto delle sanzioni imposte dal blocco occidentale e, ancor di più, del calo della fiducia, con inevitabili ripercussioni sugli investimenti reali e finanziari. La Russia ha mostrato una rinnovata ambizione al ruolo di grande potenza sul piano politico, militare e territoriale, ma non è riuscita a realizzare un progresso sostanziale sul terreno economico né all'interno, né sulla scena internazionale. Sotto questo profilo, il bilancio per Mosca è in perdita, malgrado il ruolo maggiore acquisito in Siria e nell'est dell'Ucraina.

Inoltre, Mosca ha perduto ulteriormente la sua influenza nell'Ucraina occidentale, in Georgia, in Moldova, senza che le posizioni di fatto acquisite nei territori occupati (Crimea, Abkhazia, Ossetia, Transnistria) possano effettivamente compensarla. L'effetto delle violazioni della "rule of law" da parte di Mosca ha comportato un indebolimento delle condizioni economiche, degli scambi commerciali, degli investimenti nelle regioni in questione, in parte afflitte da "conflitti protratti o congelati", in parte teatro di scontri militari. È verosimile che l'opinione pubblica russa non sia compiutamente informata

¹⁶ Le elezioni della Duma che si sono svolte il 18 settembre 2016 nella Federazione russa hanno formalmente confermato la vittoria del partito Russia Unita e il sostegno della grande maggioranza dei votanti al Presidente Putin. La partecipazione al voto è stata tuttavia inferiore al 50%. Per le elezioni della Duma si è votato anche in Crimea.

dei costi di questa politica “belligerante”, che vanno ben al di là di quelli dovuti alle sanzioni.

Un aspetto che meriterebbe maggiore attenzione è quello del rapporto che vi è fra l’impegno russo in Siria e in Ucraina orientale. Mosca in pubblico non lega i due teatri. Tuttavia è noto, ad esempio, che molti ufficiali impiegati sul fronte siriano sono stati successivamente utilizzati a sostegno dei ribelli separatisti dell’est dell’Ucraina. È importante notare che in alcune fasi l’offensiva diplomatica e militare in Siria ha dissuaso le potenze occidentali dall’esercitare più forte pressione in Ucraina. In linea generale, si può dire che l’accelerazione del processo decisionale che condusse all’istituzione della “no fly” zone in Libia nel 2011 e al successivo intervento della NATO, con la conseguente caduta di Gheddafi, ha determinato a Mosca, per reazione¹⁷, un deciso interventismo a sostegno di Assad in Siria. Pertanto, la tensione generata dai moti di Euromaidan e la caduta di Yanukovich hanno trovato Mosca già pronta ad una reazione attiva e forte anche in Crimea e nel Donbass. Di conseguenza, un legame di fondo fra la crisi ucraina e quella siriana deriva dall’esigenza russa di essere protagonista di un regolamento politico in entrambe le regioni.

Da parte europea si potrebbe compiere forse un maggiore sforzo per spiegare come l’applicazione del Pacchetto di Minsk e, comunque, una soluzione politica (uno *status* speciale) per il Donbass costituiscano un fattore essenziale per una stabilizzazione in Ucraina orientale, che offrirebbe opportunità economiche molto maggiori alla stessa Federazione russa, ben al di là della revoca delle sanzioni.

6. *I separatisti dell’est dell’Ucraina.*- Le cosiddette “repubbliche autoproclamate” di Donetsk e Lugansk non sono riconosciute da alcun altro Stato; esse controllano di fatto ampi territori delle due province e sono abitate da una popolazione che ammonta a Donetsk a circa 2.300.000 persone, a Lugansk 1.500.000. L’entità di Donetsk è più strutturata rispetto a quella di Lugansk; i rispettivi capi Alexander Zakarchenko e Igor Plotnitskij hanno un forte legame con la dirigenza russa. Sin dall’inizio i *leader* dei ribelli erano fortemente legati all’*intelligence* e alle forze armate russe. Le due entità non esercitano attività amministrative assimilabili a quelle di uno Stato (emettono passaporti riconosciuti solo dalle Autorità russe); il legame con la

¹⁷ Mosca non era favorevole ad un attacco militare in Libia contro Gheddafi.

Federazione russa è stretto e imprescindibile per le forniture militari, la formazione militare, la presenza di militari russi.

Si ritiene che da parte di Mosca vi sia piena capacità di determinare la politica delle due entità.

Secondo Mosca, Kiev dovrebbe trattare direttamente con i leader dei separatisti, ad esempio, per dialogare sulle modalità del processo elettorale previsto dagli Accordi di Minsk. Si tratta di un'indicazione importante per l'esigenza di riconoscere delle controparti locali ai fini di un processo politico, che possa condurre ad uno *status* speciale.

7. *L'Unione Europea, il sostegno all'Ucraina ed il vicinato.*- La firma dell'Accordo di Associazione dell'Unione Europea con l'Ucraina nel settembre 2014 ha dato infine una cornice alle relazioni esterne dell'Unione Europea nell'area dopo il drammatico insuccesso del partenariato orientale, alla vigilia del Vertice di Vilnius del 2013. Si tratta, tuttavia, di un accordo in parte teorico, visto il protrarsi del conflitto nell'est del Paese ed il contenzioso insorto con la Federazione russa in rapporto alle relazioni con l'Ucraina¹⁸.

La reazione militare russa dopo il cambio di regime a Kiev nel febbraio 2014 e la politica della forza di Mosca, che ne è seguita, non hanno prodotto effetti positivi sul piano economico nella Federazione russa, precludendo la possibilità di dare corso alle necessarie riforme interne. A tale effetto interno si è aggiunto, all'esterno, un serio arretramento del progetto di Unione Euroasiatica, sul quale Mosca aveva fatto grande affidamento anche in termini strategici e politici. La prospettiva di un'adesione dell'Ucraina al progetto di integrazione euroasiatica è stato vanificato dalla crisi, mentre Kazakistan e Bielorussia, che ne fanno parte, hanno dato prova di forti timori, dopo l'intervento russo in Crimea ed il sostegno ai separatisti in Donbass. In tali Paesi infatti vivono minoranze russofone molto consistenti.

La questione della compatibilità fra le relazioni esterne dell'Unione Europea nell'area in questione ed il progetto di Unione Euroasiatica è rilevante. Anche se le due organizzazioni hanno finalità diverse, la possibilità della loro coesistenza e un'eventuale disponibilità

¹⁸ Il *referendum* consultivo sull'Accordo di Associazione UE-Ucraina, che si è svolto nei Paesi Bassi in aprile, ha avuto un esito contrario alla ratifica essenzialmente per motivi di natura politica interna olandese. Esso ha determinato un'*impasse* per l'applicazione delle parti dell'Accordo di non esclusiva competenza dell'Unione Europea. Tutti gli altri Stati membri dell'UE hanno ratificato l'Accordo. Il Consiglio Europeo il 15 dicembre ha adottato una Decisione volta a favorire la ratifica da parte olandese dell'Accordo di associazione UE-Ucraina.

al dialogo rappresenterebbero un elemento significativo di una politica di doppio binario – fermezza e dialogo – fra l’UE e la Federazione russa. In tal senso le relazioni esterne dell’Unione Europea dovrebbero assumere un orientamento diverso da quello del Partenariato orientale¹⁹ d’ispirazione polacco-svedese che ha caratterizzato gli anni dal 2009 al 2013: non si tratterebbe più di proiettare nell’area la logica dell’allargamento, ma quella della coesistenza e della diffusione di valori europei. Si dovrebbe rendere evidente agli interlocutori russi che un’eventuale soluzione politica della crisi ucraina favorirebbe la possibilità di rivedere il rapporto di Kiev con l’Unione Euroasiatica – in via complementare rispetto alla relazione con l’UE – e di sviluppare un rapporto fra l’Unione Europea e l’Unione Euroasiatica. Tale approccio regionale dovrebbe risultare funzionale ad un miglioramento della situazione economica e commerciale ed al varo delle riforme interne indispensabili per lo sviluppo nell’intera area.

8. *Stati Uniti: la misura del sostegno.*- La posizione degli Stati Uniti è stata determinata quasi interamente da considerazioni geopolitiche a partire dall’epoca delle manifestazioni “Euromaidan”. Washington ha assicurato progressivo sostegno al Governo ucraino, permeato da personalità e indirizzi statunitensi. La scarsa inclinazione alla critica delle scelte politiche di Kiev e della sua fragile vita istituzionale interna hanno fornito ai russi un alibi per un progressivo sostegno russo ai separatisti dell’est, anche nella forma di forniture militari. A Washington vi sono state diverse linee politiche nei confronti dell’Ucraina: quella prevalente, incarnata da Victoria Nuland, “Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs”, è stata ispirata alla massima fermezza nei confronti della Russia e ad un appoggio acritico al Governo di Kiev. Talora è apparsa più equilibrata la linea del Segretario di Stato, Kerry, soprattutto nelle grandi conferenze internazionali, per lasciare aperta la porta del dialogo con Mosca.

Il sostegno statunitense economico e militare a Kiev ha posto in secondo piano l’obiettivo della crescita economica interna in Ucraina e delle riforme costituzionali, anche attraverso un dialogo con i separatisti dell’est, che avrebbero potuto rendere possibile un processo elettorale locale e uno status speciale per le regioni orientali. L’ap-

¹⁹ La Politica Europea di Vicinato, lanciata dall’Unione Europea nel 2004, si è scissa nel 2009, a beneficio di due diverse aree geografiche, nell’Unione per il Mediterraneo e nel Partenariato orientale; il secondo fu voluto in primo luogo da Polonia e Svezia.

pello di Mosca alla realizzazione delle riforme in Ucraina è stato spesso ritenuto da Washington una sorta di argomento pretestuoso, per evitare il disimpegno russo e dei ribelli separatisti. In realtà, questo approccio statunitense ha favorito lo stallo anziché stimolare segnali di *de-escalation* militare da parte dei ribelli filorusi.

Sembrerebbe pertanto opportuno da parte di Washington un orientamento più attento alle possibili riforme e al risanamento economico in Ucraina, per avere maggiore influenza sugli attori del Formato Normandia ed un maggiore effetto moderatore su Kiev. Infine, la prospettiva di un avvicinamento dell'Ucraina alla NATO non dovrebbe essere alimentata dagli Stati Uniti, per ristabilire un dialogo con Mosca, indispensabile per un negoziato costruttivo.

9. *Conclusioni.*- Vi sono tre fattori essenziali perché si possa aspirare ad una soluzione politica: un cessate il fuoco sostenibile, un disimpegno sul terreno della Federazione russa dallo scontro militare, il dialogo fra il Governo di Kiev e i separatisti dell'est dell'Ucraina. Questi tre fattori richiedono un impulso ulteriore da parte dei Paesi del Formato Normandia e una politica di moderazione di Stati Uniti e Russia nei confronti rispettivamente di Kiev e dei separatisti filorusi. In tale quadro rientra anche l'esigenza di rinviare la prospettiva di un avvicinamento dell'Ucraina alla NATO, che rappresenta un motivo di profonda preoccupazione per Mosca. Da questi elementi dipende la concreta possibilità di fare avanzare il negoziato sulle modalità di elezioni nelle regioni dell'est dell'Ucraina nella prospettiva di uno *status* speciale, che ad oggi appare quasi irraggiungibile, ma che non sembra avere al momento alternative.

L'Unione Europea potrà utilizzare la leva delle sanzioni nei confronti della Russia, ma soprattutto i maggiori Stati membri dovrebbero armonizzare le loro pressioni ed i loro orientamenti sul doppio binario – fermezza e dialogo – nei confronti di Mosca, esercitando la più severa vigilanza su Kiev e sui giusti limiti del sostegno nordamericano all'Ucraina.

Le elezioni presidenziali negli Stati Uniti e l'insediamento del Presidente Donald Trump potranno avere influenza sull'evoluzione della crisi ucraina in misura che non è ancora possibile valutare. Qualunque prospettiva di soluzione da parte di Washington dovrà essere legata ad una considerazione molto ampia del rapporto con la Federazione russa in un periodo caratterizzato da limitata fiducia,

confronto, seria riduzione negli sforzi di disarmo, competitività crescente in molte aree.

La difficoltà della crisi ucraina è aggravata dai molti altri focolai di crisi internazionali in cui la posizione delle grandi Potenze diverge, come accade, in primo luogo, in Siria. Su questo sfondo è preoccupante l'aumento di forze convenzionali russe nei pressi dei confini con l'Ucraina, mentre non vi sono segnali di disimpegno militare russo nelle regioni orientali dell'Ucraina²⁰.

Sul piano diplomatico, si dovrebbe promuovere un'architettura di sicurezza, che consenta di indicare un percorso per risolvere pacificamente i conflitti protratti, congelati o non, ristabilendo un ordine possibile nel continente europeo. Questo esercizio teorico, ma di serio stimolo per l'attuazione dei principi di Helsinki, dovrebbe essere portato nuovamente all'attenzione dei Governi europei e nordamericani.

ABSTRACT

The Ukrainian Crisis: The Search for a Sustainable Solution.

This article recalls the origins of the Ukrainian crisis in 2013 following the decision of the Ukrainian leadership to give up the signing of the Association Agreement with the European Union. It describes the role assigned to the OSCE, to its Special Monitoring Mission in Ukraine and to its negotiating tools, such as the Trilateral Contact Group. It refers to the institution of the Normandy Format (Ukraine, Russia, Germany, France). Then describes the Minsk Agreements of February 2015, by which the parties agreed to a political settlement of the crisis.

It therefore highlights the difficulty of applying these Agreements and it indicates some of the underlying positions of the protagonists of the crisis: Ukraine, the Russian Federation, eastern Ukraine separatists, the European Union, the United States.

The conclusions call for some progress towards a sustainable solution in the light of the Minsk Agreements.

²⁰ Il Ministro degli esteri tedesco, Frank-Walter Steinmeier ha pubblicato su "Frankfurter Allgemeine Zeitung" il 26 agosto 2016 un interessante articolo dal titolo: "Più sicurezza per tutti in Europa: rilancio del controllo degli armamenti".

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- M. KOFMAN, *Putin's Military is playing the big game in Ukraine*, in Foreignpolicy.com, 31 agosto 2016.
- The EU, the OSCE and the future of European security*, Meeting report, IAI – OSCE, 8 marzo 2016.
- D. FATTIBENE, *Un anno da Minsk II: a che punto siamo?*, in *Osservatorio di politica internazionale*, marzo 2016.
- La politica estera italiana e il Governo Renzi*, Quaderni IAI, 2016.
- Putin's Russia: really back?*, ISPI, edited by Aldo Ferrari, 2016.
- OSCE Special Monitoring Mission in Ukraine*, Weekly report, 6 luglio 2016, e precedenti rapporti.
- S. GIUSTI, *La Politica europea di vicinato e la crisi in Ucraina*, Roma IAI, luglio 2015.
- Lessons learned for the OSCE from its engagement in Ukraine*. Interim report and recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, giugno 2015.
- Reviving the OSCE: European Security and the Ukraine Crisis*, in *Carnegie Europe*, settembre 2015.
- P. T. REUTER, *EU ring of friends turns into ring of fire*, settembre 2015, articolo online.
- N. TOCCI, *EU-Russia relations: towards a pro-active agenda*, openDemocracy (oDR) 23 settembre 2015
- G. LENZI, *Con la Russia c'eravamo tanto amati*, in *Libro Aperto*, autunno 2015.
- L. V. FERRARIS, *L'Europa di Helsinki quarant'anni dopo*, 5 novembre 2015 (intervento al Seminario su Diplomazia multilaterale e interesse nazionale, Roma, senato della Repubblica, 5 novembre 2015, organizzato da Aracne editrice).
- Back to Diplomacy*, Final Report of the Panel of Eminent Persons on European Security, presented at the OSCE Ministerial Council in Belgrade, December 2015.
- A. FERRARI, *EU-Russia: what went wrong?*, in FERRARI A., *Beyond Ukraine: EU and Russia in search of a new relation*, ISPI, 13-30, 2015.
- The European Union in a changing global environment*, European Union, 2015.
- M. BUDJERYN, *The Breach: Ukraine's Territorial Integrity and the Budapest Memorandum*, Nuclear Proliferation International History Project, Wilson Center.
- L. MIRACHIAN, *I limiti del negoziato con Putin*. Europa-Russia, la Merkel traccia il solco. IAI, 8 marzo 2015, articolo on line.
- H. WURTH, *Multiple Identities*, 2015, circolato in ambito OSCE.
- M.E.SAROTTE, *A broken promise? What the west really told Moscow about NATO expansion*, in *Foreign Affairs*, settembre-ottobre 2014.
- F. SISI, *Russia e Cina: soci in affari sì, alleati mai*, in *Limes*, agosto 2014.
- A. ROCCUCCI, *La matrice sovietica dello Stato ucraino*, in *Limes*, aprile 2014.
- O. PACHLOWSKA, *2014, morire per l'Europa*, in *Limes*, aprile 2014.
- G. P. CASELLI, *La bancarotta ucraina è dietro l'angolo*, in *Limes*, aprile 2014.
- M. PAOLINI, *Prendi la Crimea e perdi South Stream*, in *Limes*, aprile 2014.

- S. A. BELLEZZA, *Tridente contro falce e martello: gli usi della storia nell'Ucraina post-sovietica*, in *Limes*, aprile 2014.
- S. CANTONE, *Cronaca di una rivoluzione improbabile*, in *Limes*, aprile 2014.
- S. MERLO, *Unità, indipendenza e dialogo: l'appello delle chiese ucraine*, in *Limes*, aprile 2014.
- A. FERRARI, *Quando Odessa parlava italiano*, in *Limes*, aprile 2014.
- V. PUTIN, *La Crimea è Russia*, in *Limes* aprile 2014.
- A. POLIOTI, *Morire per Kiev?*, in *Limes*, aprile 2014.
- G. DOTTORI, *Anche Berlino ha perso Kiev*, in *Limes*, aprile 2014.
- GIOVANNA DE MAIO, *Russia's View of Ukraine after the crisis*, IAI, Working Papers, February 2014.
- Editoriale *Limes*, agosto 2014, *Obama e la camionetta di Mao*.
- F. LUK'JANOV, *Promemoria per l'Occidente: la Russia è tornata*.

THE CRISIS IN UKRAINE

GIANFRANCO TAMBURELLI *

1. *Preliminary remarks.*- Any attempt to make a technical analysis of the Ukraine crisis would be unlikely to succeed in identifying its causes and understanding its developments, were it to limit itself to the juridical and political aspects of the case. In order to understand the intensity of the present crisis, and the deep causes that underlie it, we must take into consideration a number of other aspects – economic, social, cultural, as well as a dimension that is in a certain sense ‘spiritual’, on both an individual and a collective level, of the events which occurred in Maidan.

Before beginning to define the field of investigation, we should specify what we mean here by the term ‘Ukrainian crisis’, considering that a section of Ukrainian society considers the term to be the fruit of a Russian campaign of disinformation: in their eyes, Ukraine is not a country in crisis, but rather a country at war (albeit undeclared) with Russia. In the analysis we here suggest, we do not intend to refer to the tensions and conflicts surrounding the status of Crimea or of the Donetsk and Luhansk regions, that are undoubtedly important, but rather to show the complexity of the situation, and the worsening of the political, economic and social difficulties which have followed on the heels of the exceptional events and radical changes in the political direction.

Furthermore beyond the scope of this essential reconstruction of events, some crucial questions raise, such as (a) the historical evolution of the relations between Russia and Ukraine, (b) the profound cultural, ethnical, linguistic and political differences between the various regions of the country, (c) the foundations of Ukrainian nationalism, (d) the change in the global geopolitical scenario following the fall of the Berlin Wall; the knowledge of such issues however constitutes a necessary prerequisite to analyse what

* The Author sincerely thanks the IOS – Institute for East and Southeast European Studies of Regensburg (Germany), where he carried out this research in a welcoming and proactive environment.

happened in the last years and the international importance, both regionally and globally, of the affairs of the country.

We shall, rather, pay particular attention to the relations which have grown up over the last 25 years between the European Union and Ukraine, a question which calls for deep consideration, not least because of the need to set up new forms of dialogue and cooperation, and to identify new political, diplomatic, and cultural paths for ensuring peace and stability in the region.

2. *The beginning of EU-Ukraine relations.* - Having said that, we should first of all point out that the various standpoints of the Member States, and the uncertainties of the EU in maintaining a common approach regarding the events in Ukraine arise, not from the crisis, but from roots in the distant past. In this regard, it might be useful to recall the distinction, proposed in 2007 by some analysts¹, among five groups of Member States: those (such as Cyprus and Greece) which have close ties with Russia, and are disposed to veto any common positions adopted by the EU which might be harmful to Russian interests; those – such as France, Italy, Germany, and Spain – strategic partners of Russia, which are sometimes able to have a favourable influence on the development of common EU policies towards it; those which tend to give greater weight to national commercial interests than to political objectives; those which, while still putting economic interests first, seem inclined to take a stand against Russian behaviour in the field of human rights (*frosty pragmatists*); and lastly those, like Lithuania and Poland, which have openly hostile relations with Moscow, and are prepared to use their veto to block negotiations between Russia and the EU (*new cold warriors*).

This distinction should certainly be updated – considering, apart from the changes in foreign policy of some States, the weak incisiveness on the EU decision making processes of countries with the closest ties with Russia, and the drawing closer together of the positions of the *frosty pragmatists* and the *new cold warriors* – but it is a distinction which does shed light on how the present difficulties of the EU have their origins in the persistent presence within it of diverse interests and political visions.

¹ See LEONARD, POPESCU, *A Power Audit of EU-Russia Relations*, European Council Foreign Relations Policy Paper, 2007.

In any case, on 16th June 1994, the EU stipulated with Ukraine – as it did with Georgia and Moldavia, two other States of the ex-Soviet Union – a *Partnership and Cooperation Agreement* (PCA) which entered into force on 1st March 1998, whose principal objectives were: to furnish an appropriate context for dialogue between the Parties, as the setting up of close political relations would allow; to promote trade, investment and harmonious economic relations aimed at sustainable development; to support Ukraine's efforts to consolidate democracy and bring to port the move toward a market economy (Article 1).

In 2003, Ukraine became, together with Georgia and Moldavia, one of the European non-member countries which the *European Neighbourhood Policy* (ENP)² is addressed to.

3. *The launch of the Eastern Partnership and EU-Russia relations.*- In 2004, with its enlargement to include various countries of Central and Eastern Europe, the EU opened itself up to a deep process of change, and when, in 2008-2009, it launched the *Eastern Partnership* (EaP), which regards six countries of the ex-Soviet Union (Armenia, Belorussia, Azerbaijan, Georgia, Moldavia and Ukraine³), perhaps not all the political leaders and bureaucrats of Brussels perceived the full political and economic implications of this choice.

The Eastern Partnership was not, in fact, inspired by a shared vision of the prospects of relations with the interested countries and with Russia, nor by a common evaluation of the potential impact of such a policy on the relations between NATO and Russia, following the strengthening of the ambitions of the EaP countries to be integrated into the NATO system.

A clear evaluation of such questions, which would have been useful in the 1990s, after the fall of the Berlin Wall and the arrival on the European scene of the New Independent States (NIS), had become of critical importance in 2004 in view of the Eastern enlargement, but, in spite of the strong expectations which the new dimension and the

² Cf. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 final, Brussels, 11.3.2003, and *Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy - Strategy Paper*, COM (2004) 373 final, Brussels, 12.5.2004.

³ Cf. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Eastern Partnership*, COM (2008) 823 final, Brussels, 3.12.2008.

new policies of the Union aroused, they remained unanswered even in the years following the EaP.

On the other hand, Russia saw the Eastern Partnership as an attempt on the part of the EU to expand its own sphere of economic and political influence, and reacted by manifesting its fears and hostility towards hypotheses of adhesion to NATO put forward by the interested Parties. At the same time, diplomacy and European political leaders have not been able, or have not wanted, to accompany the process of strengthening relations with the countries of the ex-Soviet Union with an updating and remodelling of the relations with Russia which would soften diffidence and hostility.

Negotiations to define new agreements between the EU and Russia, more in keeping with the effective development of relations than the 1991 *Partnership and Cooperation Agreement*, though begun in 2008, have remained on hold for years, since long before the occurrence of the events in Maidan⁴. No doubt part of the reason for this delay has been the conflicts which exploded in Georgia in 2004 and 2008 relating to South Ossetia and Abkhazia, which led to declarations of independence on the part of the two regions and still today constitute an unresolved problem, a so-called 'frozen conflict', which weighs heavily against the prospect for stability in the region⁵.

4. *Ukraine's bipolar foreign policy and the internal contrasts.*- Having made these essential considerations on the relations between the EU, the Eastern countries, and Russia, we can proceed to some observations on the evolution of the Ukrainian political-institutional system. As is well known, Ukraine, in its present configuration, was established in 1991, with the adoption of its Declaration of Independence and of a new Constitution⁶.

⁴ Cfr. KALINICHENKO, *The Development of Legal Framework for Russia - EU Relations. 2010 Results*, in *Baltic Region*, 2011, 27-33. However, in 2003, the EU and Russia agreed to reinforce their co-operation by creating, in the long term, four common spaces: a common economic space; a common space of freedom, security and justice; a space of co-operation in the field of external security; and a space of research, education, and cultural exchange.

⁵ On "frozen conflicts" in post-soviet republics, see JAAP ORA, *Frozen Conflicts and the EU - A Search for a Positive Agenda*, in *Estonian MFAY*, 2006, 50-58; KAPITONENKO, *Resolving Post-Soviet "Frozen Conflicts: Is Regional Integration Helpful ?*, in *Caucasian RIA*, 3, 2009, 37-44; RONZITTI, *Il conflitto del Nagorno - Karabakh e il diritto internazionale*, Torino, 2014.

⁶ Text, with the amendments made by Law 8th December 2004, no. 2222-IV, in www.justice.gov.

Since then, political forces within the government, and the country's foreign policy, have wavered between the wish to strengthen relations with the EU and the West, and the desire to maintain traditional ties with Russia (either for economic/commercial reasons, in particular regarding security and the cost of energy supplies, or for the traditional contiguity of the countries' bureaucratic/administrative machinery).

The contrast between these two orientations has mirrored – at least in part – the contrasts between different territorial areas of the country, which is characterized by strong differences in ethnic origin, language, historical ties, and the political orientation of the resident population (from the oblast of Lviv, to that of Donetsk and Luhansk, to Kiev, to the autonomous Republic of Crimea, etc.).

This contrast between a pro-Western foreign policy and a foreign policy still firmly tied to the traditional Russian partner (a common feature of the oscillations of political equilibrium also in Georgia and Moldavia) was strongly evident on the occasion of the presidential elections of 2004, which for the first time saw the Ukrainian people take to the streets, and the peaceful explosion of the Orange Revolution (preceded in 2003 by the Pink Revolution in Georgia). The atmosphere of that revolution and the expectations it gave rise to, vanished, in fact, in a very short time, and the re-establishment of a more deeply rooted political-institutional equilibrium found expression in 2010 with the presidential election of Victor Yanukovich.

Coming now to the facts of Maidan in 2013, it should be underlined that the young people, the university students who took part in these events, were born after the 1991 Declaration of Independence, and grew up feeling cut off from any political-institutional reality, and from the bureaucratic administrative machinery of the Soviet Union; they represent a new generation, animated by a strong sense of national identity and attracted by, what is in their eyes, the freedom and well-being of the West.

These feelings of national identity and aspirations have perhaps not been sufficiently understood – even before possibly being shared or rejected – by public opinion in many European countries, which, except among the more 'cultured' classes, only in the last few years has begun to identify Kiev on the map of Europe not as a Russian city, but as the capital of an independent European State.

5. *Ukraine's choice of Europe.*- Let's go back to the evolution of the political and juridical relations between the EU and Ukraine. Once the Partnership and Cooperation Agreement had been stipulated, Ukraine progressively carried out the move towards a market economy, and in February 2008 entered into the World Trade Organization. In September of the same year, representatives of the EU and Ukraine adopted a *Joint Declaration* recognizing Ukraine as a European country, *which shares a common history and common values with the countries of the EU*⁷.

The Declaration referred also to the new Association Agreement⁸, whose negotiations had begun in 2007, and affirmed that the Agreement would leave the door open to future developments in reciprocal relations. Furthermore, the EU recognized the European ambitions of the Ukraine and positively welcomed its choice of Europe.

But the EU did not make clear what should or could be those future developments. Today, two years after a 'revolution' which arose from the indefeasibility, for the Ukrainian people, of the choice of Europe, the ambiguity of Europe's position is beginning to constitute one of the causes behind the disappointment and disillusionment of those very young people who had made the European flag their flag.

The lack of clarity on the prospects for relations with Ukraine appears serious also from another point of view. The Association Agreement, like all agreements of this kind stipulated by the EU since the 1990s, is not ideologically neutral. On the contrary, it comes laden with many conditions⁹. The EU imposes to Ukraine the pursuit of a

⁷ EU - Ukraine Summit, Paris, 9th September 2008, Council of the EU, Brussels, 12812/08 (Presse 247), 9th September 2008. This recognition is particularly important because the quality of "European State" is one of the essential preconditions of EU membership (Article 49 of the TEU – Treaty on European Union).

⁸ According to Article 217 of the TFUE (Treaty on the Functioning of the EU), the Association Agreements involve «reciprocal rights and obligations, common actions and special procedure»; for a comment, see MIGNOLLI, *Commento Art. 217*, in *Trattati dell'Unione Europea*, edited by TIZZANO, Milan, 2014, 1782-1788. They are mixed agreements, concluded with the participation of all Member States, which generally have a wider object than trade agreements. Not always, however, they are directed to preparation for membership of the EU associated State, cf. GAJA, ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010, 217-218.

⁹ Before the '90s, all economic agreements were inspired by a so-called 'ideological neutrality': the European Community, in developing its external relations, did not take into consideration the compliance on the part of third States, with human rights legislation, the Rule of law, or democratic principles. Since the 1990s, the situation has changed

series of goals, the passing of reforms concerning the rule of law, democracy, and basic human freedoms¹⁰. These conditionality clauses constitute essential elements of the Agreement¹¹ and their violation may be considered as a material breach of the Agreement itself, entitling the EU to suspend it, in whole or in part (Article 478, *Appropriate measures in case of non-fulfillment of obligations*)¹².

In practice, the EU has never reached the point of suspending an Association Agreement, but has preferred to resort to the suspension of grants. Therefore, financial assistance and support to Ukraine, at least, during its modernizing processes, depend on the respect of these imposed conditions.

The weighty job of reform, of aligning Ukrainian legislation to the *acquis communautaire* in the most disparate sectors, therefore, has to be carried out without any corresponding move towards the

dramatically; in 1991 the Luxembourg European Council introduced a new policy, indicating the driving parameters of Community relations with third countries. This represented a shift from 'ideological neutrality' to 'democratic conditionality': the new agreements are subject to the democratic nature of the States concerned. On this subject, see, among others, ANGIOI, *Genesi ed evoluzione del "principio di condizionalità" nella politica commerciale e nella politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità Europea*, in *Rivista internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 1999, 458 ss., VITA, *L'evoluzione del principio di condizionalità nel diritto comunitario*, in www.diritto.it, 18/9/2008, and MIGEL, *The EU Policy towards Direct Neighbours: Conditionality Shift* (paper submitted to the Central European University), Budapest, www.etd.ceu.hu, 2012.

¹⁰ The latest practice of the EU in its external relations shows the regular inclusion of political conditionality clauses in international agreements signed with third States. With these clauses the EU aims to link its trade relations, financial assistance, development cooperation (and the prospects for accession) to the fulfillment of certain conditions, *thus tending to take on a new role and affirm its ability to affect the domestic and foreign policy of the third countries with which it establishes contractual relationships*, see DI MARCO, *Le clausole di condizionalità politica alla luce degli accordi di associazione. Il recente caso siriano*, in *Quaderni europei*, 2, May 2011, 4-38.

¹¹ See Article 2 of the Association Agreement, which states: «Respect for democratic principles, human rights and fundamental freedoms, as defined in particular in the Helsinki Final Act of 1975 of the Conference on Security and Cooperation in Europe and the Charter of Paris for a New Europe of 1990, and other relevant Human Rights instruments, among them the UN Universal Declaration of Human Rights and the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, and respect for the principle of the rule of law shall form the basis of the domestic and external policies of the Parties and constitute essential elements of this Agreement. Promotion of respect for the principles of sovereignty and territorial integrity, inviolability of borders and independence, as well as countering the proliferation of weapons of mass destruction, related materials and their means of delivery also constitute essential elements of this Agreement» (in *OJ* of the EU, L 161, 29 May 2014).

¹² This provision appears to be in line with Article 60 (*Termination or suspension of the operation of a treaty as a consequence of its breach*) of the 1969 *Vienna Convention on the Law of Treaties*.

realization of the aspirations that motivated Maidan: there is no prospect of Ukraine acquiring the status of an EU Member State¹³.

6. *The National and international significance of Maidan 2013.*- It should be noted that, until the autumn of 2013, the Ukrainian government, while it was orientated towards the signing of the Association Agreement, had, however, maintained close relations with Russia. President Yanukovich, in fact, had stated that Ukraine would develop its relations with the Eurasian Economic Union in such sectors and in such a way so as not to contradict other 'international obligations' (these referred to the obligations which would derive from the new Agreement with the EU).

As is well known, the antigovernment protest movements began in November 2013, when Yanukovich – having obtained from Russia an important loan which would allow Ukraine to face the gas supply emergency for the coming winter – decided to suspend the signing of the Agreement (whose negotiations had been concluded in 2011)

What happened was very different from what had happened in 2004 at the time of the Orange revolution: Maidan 2013 was destruction and death; it was followed by conflicts and lacerations which do not regard 'only' some territories, or some ethnic or political 'minorities'. A new crisis began, which swept through individuals and families to an even deeper degree than the statistics relating to the Ukrainian people of Russian origin, or of Russian language, lead us to imagine. The relations between the two peoples go beyond those data: it could be said that every individual has friends, every family has members, who live and work in Russia, or are married to Russians,

¹³ The conditions and procedures for the accession of new States to the EU are regulated in Article 49 of the TEU. The first of these conditions, as noted (see above, note 7), is that the candidate is a European State; the second, the respect and promotion of the values set out in Article 2 («The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities ...»), see PUGLIA, *Commento Art. 49*, in *Trattati dell'Unione Europea*, cit.

In this regard, the so-called three "Copenhagen criteria" – political, economic and legal – and a fourth parameter, which refers to "the Union's capacity to absorb new members, while maintaining the momentum of European integration", must also be taken into account, see European Council 21-23 June 1993, *Conclusions of the Presidency*, 7 – *Relations with the Countries of Central and Eastern Europe*, A – *The Associated Countries*, iii. This is a functional parameter which, in our view, even more than the three criteria mentioned above, makes it difficult to foresee – leaving aside considerations relating to the relationship between the EU and Russia – whether any prospect for Ukraine's accession to the EU is likely to present itself.

and vice versa. Russia is certainly part of the culture and the experience, above all, but not only, of the older generations.

Faced with the removal of Yanukovych, the EU decided at once to lend its support to *the revolution* in course, and tried to exert its political influence on the provisional government, while Russia saw the revolution as *a coup d'état*.

Whatever may be the evaluation of what happened, the unquestioning exultation on the part of a large section of the European media over the signing of the Association Agreement¹⁴ (with images of festive embraces and wide smiles) does not square with the explosion within the country of an extremely serious financial-economic crisis, with levels of devaluation of the hryvnia (the Ukrainian currency) in double figures, a parallel rise in prices and tariffs and resulting in widespread social unease, or with the conflict continuing in the Eastern regions. And the denial of any prospect of Ukraine's acquisition of the status of Member of the EU (and/or NATO), which is becoming more and more evident¹⁵, jars with a certain rhetoric on the deeply European and heroic significance of the Maidan events¹⁶.

Leaving aside some dark shadows that hang over the most tragic of the events to have occurred, a certain impression is created by the revival of concepts and principles concerning territorial integrity and national sovereignty which many historians, political experts, analysts

¹⁴ On 16th September 2014, the Association Agreement – which lays a strong emphasis on democracy and the Rule of law, human rights and fundamental freedoms, good governance, the well-functioning market economy and sustainable development – was ratified by the Ukrainian Parliament and consent was given by the European Parliament. See PETROV, *Association Agreements with Ukraine, Moldova and Georgia through the Lens of Consistency*, report presented at the international Workshop on: “The EU and Its Values in Its Neighbourhood - Contestation and Consistency”, Pisa, 3rd October 2014, and VAN DER LOO, VAN ELSUWEGE, PETROV, *The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument*, European University Institute, EU Working Papers, 9, 2014.

¹⁵ Cf. KOETH, *The New Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II): Less Accession, More Assistance?*, according to which, in spite of the fact that the focus of the EU has been shifted to the countries of the ENP, there is no prospect of accession on the table for these countries «given that the Arab uprisings and Russia's flexing of muscles have brought the EU's neighbourhood policy back to the centre of attention», EIPA (European Institute of Public Administration), Maastricht, 2014.

¹⁶ Cf. LÉVY, *L'Europa impari a non aver paura*, in *Affari Esteri*, 174, spring 2014, 275: ‘certamente siete europei per la storia; ma anche ormai per il sangue versato. Certamente, siete europei perché siete figli di Voltaire, di Victor Hugo e di Taras Shevchenko; ma anche perché per la prima volta, qui, nella Maidan, dei giovani sono morti con la bandiera stellata dell'Europa fra le braccia’.

and lawyers¹⁷ until a few years ago considered concepts by now outdated, rendered meaningless by the evolution of the organizational structures at various levels, by the emergence of new subjects, and by the new interdependence that has arisen in the wake of technological innovation and globalization. On the contrary, there is no declaration, no document, even secondary, even sectorial, adopted by European institutions and political organs on Ukraine, which does not confirm, which does not feel the need to reaffirm the principles of respect of territorial integrity and national sovereignty. This is likely to be interpreted as a support to even the most radical manifestations of feelings of national identity in Ukraine, and in any case it does not contribute to a distancing from the exasperated tone of opposition and conflict regarding the Crimea and the Eastern regions, in order to find themes and interests which may rather facilitate dialogue and represent a bridge over the serious tensions with neighbouring Russia.

7. The trilateral negotiations on the DCFTA (Deep and Comprehensive Free Trade Area) provisions.- Russia reacted to the signing of the Association Agreement, an important part of which is the DCFTA, the *Deep and Comprehensive Free Trade Area*, by inviting various countries of the Eastern Partnership to join the Eurasian Economic Union, which includes Belorussia and Kazakhstan.

Only at this point, in the summer of 2014, the European Commission, fearing possible Russian measures against Ukraine following the entry into force of the DCFTA, decided to press for the launching of a trilateral negotiation on the potential negative effects on Russia of the Agreement and its Chapter IV, the DCFTA, obtaining the consensus of the interested parties.

On the occasion of the first round of talks held in Brussels on 11th July 2014, the Parties recognized that the implementation of the DCFTA would modify commercial and investment conditions in the Ukrainian market, and could have negative consequences on trade between Ukraine and Russia. During the second round of talks, held,

¹⁷ See, among others, MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, report to the XXVIII Congress of the AIC (Italian Association of Constitutionalists), in www.rivistaaic.it, 18th October 2013. The Author argues that the power of political decision, once reserved exclusively to the State and the instrument of its sovereignty, has been shattered, not only in favour of infra-state autonomy, but also and principally by decisions of international bodies such as, for example, WTO, IMF, OECD, World Bank, etc.

in Brussels as well, on 12th September 2014, Moscow presented a document containing large scale proposals for modifying the Agreement, in order to minimize the cost to the Russian economy of its entry into force.

As part of the joint efforts towards fostering a peace process within the country, the provisional application of that part of the Agreement establishing the DCFTA was therefore postponed until 1st January 2016. In the meantime, until the end of 2015, the EU would continue to apply autonomous commercial measures in favour of Ukraine, continuing to make concession to Ukrainian exporters of preferential access to European markets without waiting for the entry into force of the new provisions; at the same time, Ukraine would continue to enjoy the preferences of the free trade zone of the Commonwealth of Independent States (CIS).

It seems useful to note that an influential Report on *How to Stabilize the Economy of Ukraine*, prepared by the Vienna Institute for International Economic Studies, suggested in April 2015 an, at least partial, restoration of its ties with Russia and the Eurasian Economic Union for the economic recovery of Ukraine¹⁸. Johannes Hahn, the Commissioner for Neighbourhood Policy, during an international workshop, explicitly shared the main conclusions. According to Hahn, the Report «rightly recognizes that integration (for Ukraine) with Russia and EU are not in principle mutually exclusive»¹⁹.

The EU Commission's change of direction with respect to the negotiation and definition period for the Association Agreement has given rise to much perplexity among Ukrainian politicians. In particular, on 15th April 2015, Hryhoriy Nemyria, an MP and a former Deputy Prime Minister in a government led by Yulia Tymoshenko, reacted vehemently to the message which arrived from officials of the EU Commission, according to which Ukraine should try to accommodate its EU free trade agreement with a previous agreement his country had with Russia; ironically, this had been the approach, then flatly rejected by Brussels, of the deposed president Yanukovych.

8. *The EU-Ukraine Association Agreement and its expected follow-up.*- But have the Ukrainians really fought for the signing of the Association Agreement with the EU? One cannot avoid observing

¹⁸ *How to Stabilize the Economy of Ukraine, Final Report*, with contributions by ADAROV, ASTROV, HAVLIK, HUNYA, LANDESMANN, PODKAMINER, in wiiw.ac.at, April 2015.

¹⁹ Cf. europa.eu, 15th April 2015.

that many of them had not (and only now some are beginning to have) the slightest idea of the contents or effects of the Agreement. In fact, many did fight a battle, more important in some ways, but already lost in 2004, against corruption, and for the renewal of the institutions and political system of the country.

The Agreement with the EU was seen as a means of access to new instruments, and new procedures for attaining that renewal, for uprooting that widespread system of corruption. When Yanukovich postponed the signing, the expectations tied up with its entry into force were in some ways thwarted, the prospect of any change in the system vanished.

Having said that, we should note that, in expectation of the completion of the ratification procedure, various provisions of the Agreement (those on respect for human rights, on fundamental freedoms, and the Rule of law; on political dialogue and reform; on justice, freedom and security; on economic and financial cooperation) have been provisionally applied since the 1st November 2014, while those of DCFTA were not applied until January 2016²⁰.

It now seems legitimate to ask what advantages will accrue to the Ukrainian citizens from the implementation of the Agreement and the DCFTA. According to a number of officials, experts and political representatives from the EU (whose opinion is reflected in various comments and press statements, institutional statements among them²¹) the Ukrainians will benefit from: improved consumer protection, in particular through superior quality and safety of locally grown agricultural products; greater business opportunities for small and medium businesses in a wider market, and consequently, more jobs and less emigration; lower prices for consumers for products of superior quality; improved access to better health care; lower energy bills thanks to a more efficient use of energy resources and the

²⁰ On the importance of the provisions concerning the DCFTA, see EVOLA, *The EU-Ukraine Association Agreement between the European Neighbourhood Policy and Admission*, in *Dir. Un. Eur.*, 2015, 233, according to whom 'the economy and the rules on the structure of the market play a central role in the process of integration within the EU. The goal of integrating Ukraine in the EU internal market and the obligation the AA imposes on Ukraine to shape its domestic market on the basis of the EU rules concerning the structure of the internal market make it clear that the economy is the engine of EU external relations, and, in the perspective of possible admission, the cornerstone of the process of integration'.

²¹ Cf. European Commission, *EU-Ukraine DCFTA Economic Benefits and Opportunities*, at trade.ec.europa.eu; *Frequently Asked Questions about the EU-Ukraine Association Agreement Including a Deep and Comprehensive Free Trade Area*, at eeas.europa.eu; *Myths about the Association Agreement - Setting the Facts Straight*, at eeas.europa.eu.

development of renewable energy sources; a smoother functioning of the judicial system and of the Rule of law, and greater transparency.

Apart from this last affirmation, all the others seem to be unsubstantiated, and, insofar as no distinction is made between short, medium, and long term effects deriving from the implementation of the Agreement and the DCFTA, or no specification is made of a number of variables capable of having a significant influence on the nature and magnitude of such effects (think only of the evolution of the situation in the East of the country), at the very least they are misleading, and in some cases, unfortunately, fall far short of any realistic consideration of the impact of the transformation processes required.

As regards the aim of achieving an improvement in the functioning of the judicial system and the Rule of law, however, which – as we have underlined – constitutes in our opinion one of the most authentic factors behind the events of Maidan, it is undoubtedly true that the relevant dispositions of the Agreement set in motion an important series of reforming actions²². But, at the moment, international observers and the EU itself are showing modest results in the fight against corruption; not only that of the judicial system, but also that of the ‘renewed’ political-institutional system.

However, following the signing of the EU-Ukraine Agreement, International Cooperation and European Cooperation have intensified their activities and their efforts in support of the Ukrainian economy. We should mention in particular the agreement signed on 9th October 2015 by the European Investment Bank (EIB) and the World Bank, which have united their forces to support the country and to facilitate the acquisition of gas by the Ukrainian National Joint Stock Company (NJSC) Naftogaz²³. «The new agreement is part of a wide-ranging support for the restructuring of the gas sector in Ukraine, and will contribute to ensure adequate gas supplies for the next three years» declared Jim Yong Kim for the World Bank, which is engaged in

²² On 25th September 2015, Vera Jourová, Commissioner in charge of justice, consumers protection and gender equality visited Ukraine for the first time, to support the on-going judicial reform process and the fight against corruption. Already, before her visit, she had recognized that Ukraine had launched important reforms in the judicial area, which should have been translated into concrete actions on the ground (cf. www.justicereformukraine.eu).

²³ The EIB President Werner Hoyer commented: ‘European and global institutions are committed to helping Ukraine avert a potentially severe energy crisis as winter approaches’ (cf. www.worldbank.org). The EIB guarantees World Bank investment development projects in Ukraine.

sustaining the ambitious reform programme dictated by the Association Agreement.

9. *The humanitarian emergency in the Eastern regions and the international cooperation response.*- This essential analysis will not look at what happened in Crimea and the Donetsk and Luhansk regions²⁴, not even within the limits of the more strictly juridical aspects concerning the value of Crimea's declaration of independence and the legitimacy of its annexation by Russia, or the status of the groups of armed rebels in Donbass²⁵.

We will content ourselves with noting how Crimea represents in a certain sense a new 'frozen conflict', and how the Minsk Agreements, whose implementation is making modest progress, constitute only a first step towards the resolution of the conflicts afflicting these regions.

On the contrary, it seems important to consider here the humanitarian emergency in the Eastern regions, which is one of the main consequences of the exceptional events considered above, and represents another important aspect of the current, complex Ukrainian situation, with its enormous economic and social implications.

In fact, in spite of the fragile truce announced on 5th September 2014²⁶, and confirmed in the 'Package of Measures on the Implementation of the Minsk Agreements', adopted and signed on the 12th February 2015²⁷, the presence of artillery, tanks and light weapons is a daily reality in these regions, and skirmishes, even though contained, are continuing to cause deaths also among civilians²⁸.

²⁴ Crimea declared its independence in March 2014; in May referendums for autonomy were held in the Eastern regions, see MENON, RUMER, *Conflict in Ukraine. The Unwinding of the Post-Cold War Order*, Massachusetts Institute of Technology, 2015; DI RIENZO, *Il conflitto russo-ucraino: geopolitica del nuovo (dis)ordine mondiale*, Soveria Mannelli, 2015.

²⁵ On the status of Crimea, see DE SENA, GRADONI, *Crimea: le ragioni del torto (russo) e il torto delle ragioni (occidentali)*, www.sidi-isil.org, 21st March 2014; VILLANI, *L'Unione europea e le Nazioni Unite di fronte alla crisi della Crimea*, in *SudinEuropa*, May 2014.

²⁶ On 5th September 2014, representatives of Ukraine, the Donetsk People's Republic, the Luhansk People's Republic and the Russian Federation signed the Minsk Protocol to stop the war in the Donbass region (mfa.gov.ua).

²⁷ UN Security Council *Resolution 2202*, 17th February 2015, *Annex I, Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements*.

²⁸ On the situation in the Donbass, see SCERESINI, GIROFFI, *Ucraina - La guerra che non c'è*, Milan, 2015; MILETITCH, *Ukraine's 'Frozen Conflict' Has Gone on for One Year*, in *Business Insider UK, Politics*, 4th April 2015 (uk.businessinsider.com); MALLING, *Ukraine's Impossible Future. The Value of a Frozen Conflict*, in *Le Monde diplomatique*, March 2015 (mondediplo.com).

As the WFP (World Food Programme) shows, the armed conflict between the government forces and the rebels has forced the people to flee their homes, has led to the deterioration of the humanitarian situation, and has destroyed essential infrastructure (gas, energy, and water supplies)²⁹. The humanitarian emergency is not affecting only the regions of Donetsk and Luhansk, which are controlled by the rebels, but also the three neighbouring oblasts of Dnipropetrovsk, Kharkiv and Zaporizhia.

In this context, International Cooperation bodies, such as the WFP, UNDP, UNICEF, etc., European Cooperation, and the National Cooperation of other European States are coming up against considerable difficulties in providing humanitarian assistance, food aid above all. International law, particularly the 'Food Assistance Convention' which was adopted on 25th April 2012 in London and entered into force on 1st January 2013³⁰, presents many lacunae in the discipline of humanitarian assistance/food aid to contested areas or areas where there is a war in course. The Convention was in fact conceived as an instrument for donor States, and does not contain any general rules regarding access to conflict areas, or monitoring mechanisms on any assistance activities which may be set up³¹.

Access to the Eastern regions, remains, therefore, subject to the limitations imposed by the parties in conflict, and carries considerable risks. In spite of the fact that the United Nations Security Council has asked all sides to ensure the delivery and the distribution of humanitarian aid to those who need it, the UN agencies, like other operators in the field (the ICRC-International Committee of the Red Cross, the URCS-Ukrainian Red Cross Society, Médecins sans frontières, etc.), have no access to the areas controlled by the rebels³².

We should point out that, following the decision by the authorities of some areas of the Luhansk region to expel humanitarian aid agencies from the areas under their control, the EU, on 28th September 2015, asked these authorities to grant full humanitarian access to the Region, and the EU Commissioner for Humanitarian Aid and Crisis Management, Christos Stylianides, described the extremely

²⁹ See WFP Ukraine, *Food Security Assessment*, January 2015.

³⁰ Text at www.foodassistanceconvention.org.

³¹ See TAMBURELLI, *Food Aid to Conflict Affected Populations. WFP Emergency Operations - The Case of Eastern Ukraine*, www.isgi.cnr.it, September 2015.

³² 'While there is an urgent need to provide food assistance in the non-Government controlled areas, operations are challenging due to inconsistent access and insecurity', Ukraine EMOP (Emergency Operation) 200765 B/R no. 1 (documents.wfp.org).

negative impact the dismantling of those agencies would have on the civilian population³³.

10. *Final remarks.*- In conclusion, the Ukraine crisis is affected by a series of influences. It is part of, perhaps stems from and at the same time influences geopolitical equilibrium at both regional and global levels. It suffers in this way both from the tensions between the USA (and NATO) and the Russian Federation, and from the complexity and problems of the relations between the EU and Russia, in the presence of a multitude of contradictory interests and divergent political stances.

International contacts and negotiations aimed at resolving the open questions (and, in particular, those concerning the situation in the East of the country) are burdened by a radicalization of standpoints, by competing projects for economic integration in the post-soviet area, by the instability and climate of distrust resulting from the presence in the Eastern countries of various 'frozen conflicts'.

As has been correctly observed, this situation creates further risks for European security, it is in the interest of none of the Parties, but on the contrary, requires shared actions and mutually acceptable solutions³⁴.

If on one hand it seems possible to face the problems concerning trade relations at regional level, and the economic and financial crisis at national level, through the efforts of more careful negotiation and an intensification of international cooperation to support effective reform processes, on the other hand, it seems to be more difficult to overcome contrasting arguments and sentiments that have their roots in the history of the last century and in the progressive achievement in a large part of the population of the country of a strong sense of national identity. It is not chance that the implementation of the Minsk Agreements remains to a large extent on hold, just as it is not chance that questions relating to the contested territories are still on the table in Georgia and Moldavia.

³³ With hundreds of thousands of people in urgent need of help, according to Stylianides such a decision could only worsen the situation of the civilian population, especially at the onset of the harsh winter conditions. Stylianides, in his call to all local personality for not impeding humanitarian operations, has also referred to unspecified international humanitarian law obligations (see *Commission Calls for Unhindered Humanitarian Access in Eastern Ukraine*, at europa.eu).

³⁴ *EU-Ukraine-Russia: Political Dimension of Relations*, Razumkov Centre, National Security & Defense, no. 4-5, 2, 2012.

There is, then, another aspect of the Ukrainian crisis that will require a lengthy period of civil and cultural, rather than political, commitment to overcome. As is well known, this crisis, quite apart from what pro-government statements, independent statements, and pro-Russia statements would have us believe, is the internal trauma of a people, of a population: anyone who travels in Ukraine cannot help but notice the very strong emotional and spiritual sensitivity that any discussion on the events, or reference to the events that have occurred in the last few years, or any comment on the present situation or the prospects of the country, gives rise to.

In this context, we must not overrate the role of the institutions of an EU weighed down by an unprecedented economic and political crisis of its own, confused by its own ambiguities and by the lack of a shared vision of its prospects, while strongly influenced by the choices of the USA and NATO.

The avoidance of a deterioration of the situation, and of the explosion of the latent risk of war with Russia and/or of financial default, depends in our view essentially on three factors (*a*) how relations between the USA (and NATO) and Russia evolve; (*b*) how the direct political dialogue between Kiev and Moscow develops; (*c*) the ideas, projects, and cultural activities that civilian society, the universities, and research bodies of the various EU Member States, of Ukraine and also of Russia manage to develop to create new conditions of peace and stability within the country and within the region.

ABSTRACT

The Crisis in Ukraine

To succeed in identifying the root causes of the Ukraine crisis and understanding its developments, it is necessary to analyze a number of complex historical, juridical, political, economic and social aspects, as well as a dimension that is 'spiritual' to some extent, on both an individual and a collective level, of the events which occurred in Maidan. This article pays particular attention to the relations which have improved over the last 25 years between the EU and Ukraine, which call for serious consideration, not least because of the need to set up new forms of dialogue and cooperation. The Author highlights both the various standpoints of the EU Member States and the uncertainties of the EU institutions. Several issues concerning the

objectives and the implementation of the 2014 Association Agreement are assessed. In fact, the lack of a shared vision on the prospects of the relations with Ukraine seems to undermine the potential role of the EU in ensuring peace and stability in the region, which – according to the Author's conclusions – depend essentially on other factors, not least on the cultural bridges and values that universities and research bodies manage to develop.

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

L'INCIDENZA DELLA CEDU SULL'ECCEZIONE DELL'ORDINE PUBBLICO

SALVATORE GUZZI

SOMMARIO: 1. Flussi migratori e status familiari. – 2. Ordine pubblico, norme di applicazione necessaria in un contesto multiculturale. – 3. Diritti fondamentali e identità culturale; 4. Il margine di apprezzamento e la prospettiva dell'interferenza. – 5. Obblighi internazionali e multiculturalismo. – 6. Rispetto degli obblighi internazionalmente assunti, Costituzione e ordine pubblico.

1. Sono noti da tempo i problemi che la disciplina dei rapporti personali e familiari, pone nel nostro Paese per la presenza stabile di un consistente numero di stranieri provenienti da Stati la cui legislazione in materia differisce in maniera stridente dalla nostra¹. Le maggiori criticità riguardano la disciplina del matrimonio e dei rapporti familiari dei Paesi islamici² che evidenzia un forte squilibrio a danno della donna. Questo squilibrio si manifesta già a partire dalla celebrazione del matrimonio per la quale è richiesta la presenza di un tutore della sposa³ e trova il suo culmine nella ammissione della poligamia e del ripudio. Per vero, ipotesi di contrasti di normative straniere con i valori che ispirano l'ordinamento interno emergono non solo con riguardo a ordinamenti stranieri distanti

¹ La bibliografia è ampia. Mi limito a citare, fra tutti, JAYME, *Identité culturelle et integration: le droit International privé postmoderne*, in *Rec. des Cours*, 1995, t. 251, 9 ss.; YASUAKI, *Transcivilizational Perspective on International Law*, *ivi*, 2009, t. 342, 77 ss.; CAMPIGLIO, *Identità culturale, diritti umani e diritto internazionale privato*, in *RDIPP*, 2011, 1029 ss., e in DI STEFANO, SAPIENZA (a cura di), *La tutela dei diritti umani e il diritto internazionale* (XVI convegno SIDI), Napoli, 2012, 235 ss.

² Sul punto CAMPIGLIO, *op. cit.*; ID., *Il diritto di famiglia islamico nella prassi italiana*, in *RDI*, 2008, 61 ss.; AL DABBAGH, *Marriage mixte et conflit entre droits religieux et laïque*, in *Rev. cr. dr. int. pr.*, 2009, 29 ss.; CARLIER, *Diversité culturelle et droit international privé. De l'ordre public aux accommodements reciproques?*, in *Atti del XV Convegno SIDI*, (a cura di CATALDI e GRADO), 2013, Napoli, 125 ss.

³ Non v'è dubbio che la partecipazione del tutore che concorre alla prestazione del consenso della donna anche nel caso in cui questa sia maggiorenne e *compos sui* condizioni la sua libertà.

da noi culturalmente e talora anche geograficamente⁴, ma possono presentarsi finanche nei riguardi di ordinamenti a noi vicini, della nostra stessa area culturale, occidentale ed europea⁵. È il caso dell'adozione da parte di single o del matrimonio tra omosessuali, della maternità surrogata, che il nostro ordinamento non consente e verso le quali mostra un atteggiamento di chiusura e di rifiuto⁶.

In tutte le situazioni in cui emerge un contrasto forte tra normative straniere e valori etici tutelati e garantiti nel foro, l'esito più immediato e quasi scontato è rappresentato dal rifiuto del loro riconoscimento con la contestuale affermazione della validità ed inderogabilità dei principi interni. Questa reazione contrasta con l'esigenza di continuità, da sempre indicata come la base storica del fenomeno del diritto internazionale privato (DIP) e il fine cui esso deve tendere⁷, che spingerebbe per il riconoscimento degli effetti prodotti dalle leggi del Paese di origine o di appartenenza dei soggetti interessati, perché privilegia invece la difesa dei valori interni e dell'armonia interna.

Il problema riguarda tutti gli ordinamenti. In alcuni casi si assiste addirittura ad una chiusura preventiva verso regole di matrice confessionale, ritenute in linea di principio incompatibili coi valori interni, senza neppure una verifica sull'effettiva contrarietà con esigenze interne considerate fondamentali⁸. Più spesso gli ordinamenti utilizzano la tecnica

⁴ Benché non sia stato ravvisato un contrasto con l'ordine pubblico va ricordato il caso dell'ordinamento pakistano, che consente la forma di celebrazione del matrimonio per telefono. Per vero, la prestazione del consenso alla presenza sia nel luogo di partenza che nel luogo di ricezione della telefonata di pubblici ufficiali potrebbe garantire la libertà e la serietà di consenso. Un commento alla sentenza del Tribunale di Milano del 2 febbraio 2007 può leggersi in CAFARI PANICO, *Lo straniero e l'ordinamento dello stato civile*, in *RDIPP*, 2007, 921 ss.

⁵ Su queste problematiche, TONOLO, *Le unioni civili nel diritto internazionale privato*, Milano, 2010.

⁶ Neppure il diritto UE si è spinto molto in avanti intorno a queste nuove forme di convivenza e alla concezione di famiglia, ecc. Nelle direttive sul ricongiungimento, ad esempio, parlando di famiglia e di familiari le norme hanno incluso anche queste nuove forme di convivenza (e, quindi, il diritto al ricongiungimento) se riconosciute anche nello Stato territoriale. Da rilevare che, se nella materia del diritto familiare l'UE non ha competenza diretta, dal momento che rispetta la ricchezza dell'identità culturale e l'identità nazionale degli Stati (art. 3, par. 3, ultimo cpv, e art. 4, par. 2, TUE), non di meno l'atteggiamento diverso che hanno gli Stati al riguardo finisce con l'incidere sul principio della libera circolazione.

⁷ Sul punto in dottrina cfr. BARILE, *La fonction historique du droit international privé*, in *Rec. des Cours*, 1965, vol. 116, 305 ss.; PICONE, *Caratteri ed evoluzione del metodo tradizionale dei conflitti di leggi*, in *RDI*, 1998, 8.

⁸ In alcuni Stati federati degli USA, come in Oklahoma, si è arrivati al punto da escludere attraverso il *Save our State Amendment*, il riconoscimento di qualsivoglia ordinamento confessionale; in altri, come in Arizona, l'*Arizona Foreign Decisions Act 2011* si propone di escludere il riconoscimento di quelle norme che violassero la Costituzione federale o quella dello Stato. Tale opzione appare più come una petizione di principio che come soddisfacimento di esigenze di armonia, atteso che impedisce quella valutazione *case by case* e con

dell'eccezione dell'ordine pubblico (o.p.) e sottopongono le norme straniere, come pure le pronunce straniere, ad un controllo che porta al rifiuto e alla chiusura dell'ordinamento del foro nei casi limite in cui risulti un'inconciliabilità con i valori interni.

Per vero, le difficoltà di riconoscere e garantire situazioni “familiari” regolate da norme straniere che presentano manifeste differenze con quelle previste dall'ordinamento interno sorgono già in sede di qualificazione, quando si pone il problema di inquadrarle negli schemi interni, in base alle definizioni utilizzate dalle norme di DIP, per poter ricavare le indicazioni indispensabili per risalire alla legge regolatrice⁹. Essendo le figure contemplate dalle norme di DIP modulate sull'esperienza interna, esse mal si prestano a venire utilizzate per includere situazioni e rapporti strutturati e organizzati in maniera non corrispondente. Ma è nella fase applicativa, laddove il contrasto con le regolamentazioni interne appare stridente, che l'ordinamento normalmente reagisce assumendo un atteggiamento di chiusura.

In questo contesto, caratterizzato dalla difficoltà di dare spazio al diritto straniero, non va trascurata la presenza di norme interne c.d. di applicazione necessaria che, applicandosi direttamente anche a situazioni e rapporti nei quali sussiste un elemento di estraneità, rendono superflua, per quanto da esse disciplinato, qualsiasi indagine circa la legge applicabile¹⁰.

un'attenta ponderazione dei valori che l'ordinamento ritiene irrinunciabili e, alla luce dei più diffusi e risalenti orientamenti dottrinari, in contrasto con la stessa consolidata nozione di DIP quale affermata nella prassi. Sul punto si richiama HUBER, *De conflictu Legum Diversarum in Diversis Imperiis*, in HUBER, THOMASIIUS, MANCKEN, *Praelectiones Juris Romani et Hodierni*, Leipzig, 1735; ANZILOTTI, *Studi critici di diritto internazionale privato*, Rocca S. Casciano, 1898, 130 ss.

⁹ MARCHETTI, *La famiglia e la sfida della multiculturalità*, Pisa, Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna, 2011, disponibile sul sito web www.studiolegalemarchetti.com.

¹⁰ L'art. 115 c.c., disponendo che «Il cittadino è soggetto alle disposizioni contenute nella sezione prima di questo capo, anche quando contrae matrimonio in paese straniero secondo le forme ivi stabilite», toglie qualsiasi possibilità che, al riguardo, possano avere rilievo norme straniere del Paese in cui il matrimonio è celebrato. La celebrazione in Italia di un matrimonio da parte di soggetto già sposato è impedita dall'operare in via preventiva dell'art. 86 c.c., inteso come norma di applicazione necessaria che espressamente prevede lo stato libero quale presupposto della stessa celebrazione. Allo stesso modo si è operato con riguardo alle unioni civili registrate fra persone dello stesso sesso. Sul punto, ROSSOLILLO, *Registered partnership e matrimoni tra persone dello stesso sesso: problemi di qualificazione ed effetti nell'ordinamento italiano*, in *RDIPP*, 2003, 382 ss.; SESTA, *Il matrimonio estero tra due cittadini italiani dello stesso sesso è trascrivibile in Italia?*, in *Famiglia e diritto*, 2007, 172 ss.; TONOLO, *op. cit.* Questa volta l'impedimento è stato visto nella natura di norma di applicazione necessaria di quella sulla capacità a contrarre matrimonio che prevede espressamente la differenza di sesso dei nubendi quale requisito essenziale.

Questa conseguenza che, al pari dell'effetto prodotto dal limite dell'ordine pubblico, non tiene in alcun modo conto del rapporto che sussiste tra il soggetto e l'ordinamento di origine, prescinde dal contesto culturale e sociale nel quale egli è nato e vissuto ed è considerata inevitabile e necessaria per assicurare la coerenza interna del sistema che va garantita prima di tutto¹¹.

2. Da tempo si è assistito ad una rimodulazione dell'operatività dell'eccezione dell'o.p. nella prospettiva di limitarne la portata per potere così giustificare una più ampia apertura agli altri ordinamenti e ai valori di cui sono portatori¹². In questa ottica è stata elaborata la teoria dell'o.p. attenuato che subordina la sua efficacia all'intensità del legame che sussiste fra *lex fori* e fattispecie concreta, nel senso che quanto più esso è tenue (o è ritenuto tale) tanto più una situazione costituita all'estero fra stranieri viene riconosciuta come mero fatto produttivo di effetti. Simile a questa è la teoria dell'o.p. di prossimità che esalta il profilo della *vicinitas* fra fattispecie e *lex fori* sì da ritenere che quest'ultima possa avere rilievo per l'ordinamento del foro solo quando abbia un effettivo interesse a regolarla. Un'altra soluzione è stata ravvisata nella distinzione fra la disciplina della genesi del rapporto e quella del suo contenuto, allo scopo di attribuire rilievo soltanto a quest'ultimo aspetto senza affrontare il primo evitando, così, situazioni di *impasse*.

In altri casi s'è dato accesso alla soluzione dei c.d. *vested rights*¹³, attribuendo automatico riconoscimento ad una situazione validamente sorta in un ordinamento conformemente alle sue norme, senza alcuna possibilità di controllo o revisione, oppure a quella dei *droits acquis* che permette un limitato controllo da parte del giudice del foro, ma sempre alla luce dell'ordinamento in cui la situazione ha avuto origine; ciò perché il riconoscimento della situazione giuridica nata all'estero derive-

¹¹ Sul carattere di fine tendenziale che riveste l'uniformità di soluzione e la continuità di disciplina cfr. CARBONE, IVALDI, *Lezioni di diritto internazionale privato*, Milano, 2000, 47 ss.

¹² Sull'o.p. di prossimità v. PIRRONE, *L'ordine pubblico di prossimità tra tutela dell'identità culturale e rispetto dei diritti dell'uomo*, in *Atti del XV Convegno SIDI*, op. cit., e, ancora, COUBRE, *L'ordre public de proximité*, in *Le droit international privé: esprit et méthodes. Mélanges ed l'honneur de Paul Lagarde*, Paris, 2005, 227 ss.; GANNAGE, *L'ordre public International à l'épreuve du relativisme des valeurs*, in *Travaux du Comité Français de Droit International Privé*, 2006-2008, Paris, 2010, 205 ss.

¹³ Un'ampia disamina può rinvenirsi in CAMPIGLIO, *Corsi e ricorsi nel diritto internazionale privato: dagli statuari ai giorni nostri*, in *Atti del XV Convegno SIDI*, op. cit. Sui *vested rights* possono segnalarsi i contributi di DICEY, *On Private International Law as a Branch of the Law of England*, in *LQR*, 1890, 1 ss., e BEALE, *A selection of cases on the conflict of laws*, I, Cambridge, 1907, II, 1901, III, 1902.

rebbe da un obbligo morale più che giuridico¹⁴. Si è, del pari, prospettata la possibilità di una recezione o anche di una sostituzione della situazione creata all'estero che comporterebbe, nel primo caso, il suo riconoscimento *sic et simpliciter*¹⁵ e, nel secondo, la sua sostituzione con la fattispecie analoga o più prossima di diritto interno¹⁶.

Nell'intento di circoscrivere l'operatività dell'eccezione dell'o.p. e di assicurare, in ambiti più vasti, la continuità della vita giuridica delle persone, queste soluzioni evidenziano il carattere relativo dei valori interni e l'evoluzione storica alla quale sono sottoposti¹⁷.

A questi tentativi fa da *péndant* la giurisprudenza italiana che, quando ha dovuto affrontare questi problemi, ha assunto un orientamento ispirato ad una salvaguardia "spinta" dell'armonia interna, forse perché riteneva che un automatico riconoscimento di fattispecie connesse agli *status* personali andasse ad intaccare il nocciolo duro irrinunciabile dei valori interni, anche se questi ultimi sono suscettibili di letture evolutive (con qualche apertura mediata attraverso il sapiente dosaggio del margine di apprezzamento lasciato agli operatori).

Siffatto *modus operandi*, comportando una prevalenza che potrebbe riconoscersi caso per caso ai valori del foro, costruisce la relazione interordinamentale secondo un modello tradizionale che risolve il problema da un punto di vista formale, ma rivela la sua insufficienza sotto il profilo della tutela dei soggetti più deboli (principalmente la coniuge e i figli) e

¹⁴ Sui *droits acquis* si vedano tra gli altri PATAUT, *Le renouveau de la théorie des droits acquis*, in *Travaux du Comité français de droit International privé*, années 2008 – 2008, 205 ss.; PILLET, *La théorie générale des droits acquis*, in *Rec. des Cours*, 1925, volume III, 485 ss.; NIBOYET, *Traité de droit International privé français*, t. III, *Conflits de lois, d'autorités et de juridictions*, Paris, 1944, 284 ss.

¹⁵ MAYER, *Les méthodes de la reconnaissance en droit international privé*, in *Le droit international privé: esprit et méthodes. Mélanges en l'honneur de P. Lagarde*, Paris, 2005, 547 ss.

¹⁶ Sulla recezione, CAMPIGLIO, *op. ult. cit.*; BUCHER, *La dimension social du droit international privé*, in *Rec. des Cours*, 2009, t. 341, 114 ss.; DEL PILAR DIAGO, *Le droit islamique à l'épreuve du conflit de civilisation, sous l'angle du droit international privé espagnol*, in *Annales du droit de Louvain*, 2001, 407 ss. Per un'interessante applicazione nella giurisprudenza italiana può farsi riferimento a Cass. 20.03.2008, n. 7472, in *RDIPP*, 2008, 809 ss., ripresa in successive pronunce.

¹⁷ Ad avviso di una parte della dottrina la relativizzazione sarebbe alla base dell'armoniosa coesistenza e aggiustamento tra sistemi che verrebbe auspicata dal DIP: RIGAUX, *Cours général de droit international privé*, in *Rec. des Cours*, 1989, t. 213, 154 ss.. Secondo CAMPIGLIO, *op. ult. cit.*, il vero valore universale intangibile sarebbe proprio il relativismo. Nella sua prospettiva Ella evidenzia da un lato la presenza fra i c.d. diritti fondamentali di valori realmente universali ponendo in luce come nella stessa prassi CEDU si faccia luogo ad adattamenti ai diversi contesti nazionali ed alle specificità di questi ultimi, a condizione che, ovviamente, non si giunga alla negazione di ciò che si pretende di garantire. Su questa "gerarchia fra valori fondamentali" si richiama VRELLIS, *Conflit ou coordination de valeurs en droit international privé. A la recherche de la justice*, in *Rec. des Cours*, 2007, t. 328, 175 ss.

degli aspetti economico assistenziali, fino a giungere al rifiuto del ricongiungimento familiare¹⁸, col rischio ulteriore di frustrare lo stesso obiettivo di continuità perseguito dalle norme di DIP.

Anche il recente contributo giurisprudenziale espresso dall'ordinanza del Tribunale di Grosseto del 9 aprile 2014¹⁹, che ha disposto la trascrizione nei registri dello stato civile di un'unione fra persone dello stesso sesso contratta all'estero, richiamando i precedenti giurisprudenziali della Corte Costituzionale²⁰ e della Corte di Cassazione²¹, non può di per sé rappresentare un punto di svolta. Difatti la successiva sentenza del Consiglio di Stato del 26 ottobre 2015, n. 4899, che ha negato la trascrivibilità di queste unioni fondandosi proprio su questi stessi precedenti è sintomatica della problematicità di queste questioni che hanno avuto risposta nella legge 20 maggio 2016 n. 76 sulle unioni civili.

3. L'insufficienza delle soluzioni appena prospettate ha indotto a tenere conto dell'incidenza e della rilevanza che possono svolgere su questi temi le convenzioni internazionali in materia di diritti dell'uomo e, più in generale, le indicazioni che provengono dall'ambiente internazionale nel quale si è formato un vero e proprio *corpus* di regole e principi. A questi aspetti la dottrina ha dedicato ampio spazio²², sia per quanto concerne la possibilità di ricostruire una nozione di ordine pubblico "denazionalizzato", che per le conseguenze prodotte sul concetto stesso di ordine pubblico. In particolare, si è cercato di ricostruirne una portata più ampia di quella tradizionale che, a volte, è stata fondata²³ su norme interne poste a garanzia di principi sentiti come fondamentali dalla Comunità internazionale o dal diritto naturale (e qui rilevano i diritti

¹⁸ Va notato che questi profili sono proprio quelli che più preoccupano nella pratica mostrando i limiti dell'approccio tradizionalmente seguito. Ove infatti si facesse ricorso alle norme di applicazione necessaria per risolvere le problematiche connesse ad un matrimonio poligamico, si giungerebbe alla conclusione che una volta dichiarato nullo lo stesso, tutti gli effetti ivi compresi quelli connessi con lo *status* di coniuge ne verrebbero travolti. Con le ulteriori dirimenti conseguenze sul ricongiungimento familiare, il diritto di accedere e soggiornare sul territorio nazionale. Si spiega così la maggior propensione ad utilizzare il filtro rappresentato dall'o.p. che pure, come si evidenzierà nel corso del presente lavoro, non sempre ha condotto a soluzioni soddisfacenti.

¹⁹ Tribunale di Grosseto, Giudice dr. OTTATI, ordinanza del 3-9 aprile 2014, può leggersi su www.altalex.com con nota di VASSALLO.

²⁰ Corte Costituzionale, sentenza 15 aprile 2010, n. 138, www.consultaonline.it e, con nota di D'ANGELO, su www.altalex.com.

²¹ Corte di Cassazione, sez. I, 15 marzo 2012, n. 4184.

²² Su questa problematica cfr. CAMPIGLIO, *Corsi e ricorsi*, cit.; VIVIANI, *Coordinamento fra valori fondamentali internazionali e statali: la tutela dei diritti umani e la clausola di ordine pubblico*, in *RIDPP*, 1999, 867 ss.; VERHOEVEN, *Configuration et consolidation de l'ordre juridique international*, in *Jour. trib.*, 1982, 232 ss.

²³ Per un'approfondita disamina si rinvia a VIVIANI, *op. cit.*, 867 ss.

umani) limitando il ricorso ai principi di diritto statale solo quanto alle modalità di esercizio del diritto soggettivo²⁴, e altre volte è stata realizzata sulla distinzione fra un o.p. *assoluto* di matrice internazionale e un o.p. *relativo*, fondato esclusivamente sull'esigenza statale di dettare una disciplina inderogabile²⁵. Mentre quest'ultimo viene identificato con i valori propri dell'ordinamento interno posti a tutela di una specifica comunità statale, il primo è stato identificato nei principi di "diritto spontaneo" di cui principi e norme statali sarebbero "fatti prova"²⁶. Si è parlato anche di un ordine pubblico "realmente internazionale" costituito da valori universali della Comunità internazionale oppure costruito per comparazione²⁷, così come si è prospettata la possibilità di collocare i valori di riferimento nell'alveo del diritto internazionale pubblico costruendone l'operatività come garanzia da parte del giudice nazionale dell'adempimento degli obblighi internazionalmente assunti²⁸. Di contro, si è sottolineata la non riconducibilità dei diritti umani internazionalmente ricono-

²⁴ Alla distinzione fra o.p. assoluto, con riferimento al diritto naturale, e o.p. relativo si richiama NIBOYET, *Rep. droit international*, Paris, 1929, 92 ss., mentre nel riprendere questa dottrina LEREBOURS, PIGEONNIERE, *Droit international privé*, Paris, 1970, 500; ID., *La déclaration universelle des droits de l'homme et le droit international privé français*, in *Etudes Ripert*, Paris, 1950, 225 ss. precisa la duplice funzione dell'o.p. di salvaguardia dei valori interni e di quelli comuni a più ordinamenti identificati nel diritto naturale.

²⁵ SPERDUTI, *Ordine pubblico e divorzio*, in *Scritti giuridici in onore di Carnelutti*, IV, Padova, 1950, 314 ss.; ID., *Ordine pubblico internazionale e ordine interno*, in *RDI*, 1954, 83 ss.

²⁶ È la tesi del BARILE, *La fonction historique du droit international privé*, in *Rec. des Cours*, t. 116, 1965, III, 365 ss.; ID., *Ordine pubblico*, in *Enc. Dir.*, XXX, 1980, 1106 ss. Essa fonda su una sorta di diritto spontaneo costituito da quei principi che, nati nella "coscienza" della stessa Comunità internazionale, fondano l'o.p. internazionale rivelato da "fatti prova" rappresentati dalle norme vigenti in determinati ordinamenti.

²⁷ È la tesi dell'*ordre public réellement international* sviluppata dalla dottrina francese che lo individua nella necessità di proteggere principi sentiti come fondamentali dalla realtà statale da valutare da parte dei giudici nazionali come costituenti o.p.. Si richiamano i contributi di FORTEAU, *L'ordre public «transnational» ou «réellement international»*, in *JDI*, 2011, 3 ss.; ROLIN, *Vers un ordre public réellement international*, in *Hommage d'une génération des juristes au Président Basdevant*, Paris, 1960, 441 ss.; GOLDMAN, *La protection internationale des droits de l'homme et l'ordre public international dans le fonctionnement de la règle de conflit des lois*, in *Liber Amicorum Disciplinorumque R. Cassin*, Paris, 1969, I, 449 ss.; DOLINGER, *World Public Policy: Real International Public Policy in the Conflict of Laws*, in *Texas ILJ*, 1982, 167 ss.

²⁸ È la tesi prospettata da VIVIANI, *op. cit.*, 873 ss. L'A., a fronte dell'insufficienza dell'approccio internazionalprivatistico "puro" con riguardo a determinate fattispecie esaminate in giurisprudenza, prospetta la possibilità che i giudici nazionali si ergano a garanti dell'osservanza del diritto internazionale e delle sue norme all'interno dell'ordinamento potendo per questa via giungere alla disapplicazione delle norme richiamate dalle regole di conflitto o ad una loro peculiare interpretazione. Detta disapplicazione incontra però da un lato il limite della soggezione del giudice alla legge, almeno al tempo in cui la soluzione venne prospettata e, dall'altro, di porre le norme di diritto internazionale (anche di origine pattizia) sullo stesso piano di quelle costituzionali.

sciuti nell'alveo dell'o.p., neppure come arricchimento dello stesso, perché questa inclusione imporrebbe di prescindere dalla proporzionalità e dal bilanciamento che invece accompagnano la loro prassi applicativa²⁹.

Queste teorie, se hanno il merito di sottolineare l'insufficienza della tradizionale visione dell'o.p., inteso quale baluardo e difesa di valori interni³⁰, di contro giungono fino ad una sua estrema denazionalizzazione che contrasta con la consolidata giurisprudenza di legittimità che, anche di recente, ha individuato il fondamento dell'o.p. nella coerenza dell'ordinamento statale nella sua interezza «includendovi principi, regole ed obblighi di origine internazionale e sovranazionale».

Il riferimento alla giurisprudenza testé formulato induce a valorizzare l'altro profilo ricostruttivo, vale a dire quello delle conseguenze che sull'o.p. tradizionalmente inteso possono derivare da convenzioni sui diritti umani, segnatamente dalla CEDU e dalla prassi della Corte di Strasburgo, senza dimenticare altri riferimenti quali le regole sulla tutela e promozione dell'identità culturale dei popoli³¹, che pur rientra tra le esigenze di cui il legislatore deve tener conto, anche nella individuazione delle legge più idonea a regolare situazioni di carattere personale.

Fino ad epoca recente, invero, si escludeva che le norme sui diritti umani potessero interferire sul funzionamento delle norme di DIP a motivo delle caratteristiche di queste. Si riteneva, infatti, che esse fossero mosse esclusivamente o prevalentemente da esigenze di continuità della vita giuridica (giustizia formale). Col tempo è apparsa sempre più evidente l'influenza svolta dagli obiettivi di politica legislativa che ha portato a ritenere che le norme di DIP, riflettendo lo spirito dell'ordinamento di appartenenza, in realtà tendono o, piuttosto, devono tendere al conseguimento di obiettivi materiali (fine di giustizia materiale)³².

²⁹ Sul punto CARELLA, *Sistema delle norme di conflitto e tutela internazionale dei diritti umani: una rivoluzione copernicana?*, in *DUDI*, 2014, 523 ss. Si richiama anche la pronuncia della Corte di Strasburgo del 26 giugno 2014 nel procedimento 65192/11 *Mennesson c. Francia*, il cui par. 84 è a questo proposito illuminante.

³⁰ VIVIANI, *op. ult cit.*, *passim*.

³¹ Ci si riferisce alla convenzione UNESCO del 2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali. Parte della dottrina esclude che la diversità culturale propugnata da questa Convenzione possa essere inquadrata propriamente tra i diritti fondamentali. Per vero, si ritiene che la diversità culturale vada sistemata in una posizione subordinata ai diritti fondamentali. KYMLICKA, *Liberalism, Community and Culture*, Oxford, 1991. Sul punto *infra* par. 4.

³² Il superamento della tradizionale impostazione della neutralità, a sua volta legata alla strumentalità delle norme di DIP, deve ritenersi un dato ormai acquisito alla luce dei contributi della Corte Costituzionale italiana e del *Bundesverfassungsgericht* e, del pari, per ciò che riguarda i diritti fondamentali, dal riconoscimento di una posizione di superiorità gerarchica alle regole internazionali che se ne occupano, rispetto alle fonti interne. Per interessanti spunti, v. BARATTA, *La reconnaissance internationale des situations juridiques personnelles et familiales*, in *Rec. des Cours*, 2010, t. 348, 468 ss.; LEREBOURS, PIGEONNIERE,

Una conferma del rilievo che queste ultime finalità assumono deriva dalla sottoposizione delle norme di DIP al vaglio di costituzionalità, non solo quanto alla loro compatibilità coi valori espressi in Costituzione ma anche in rapporto alle convenzioni internazionali a tutela dei diritti dell'uomo e ai valori da queste espressi³³. Quest'ultimo profilo rileva in maniera pregnante perché, con riguardo alla CEDU, impone di aver riguardo alla prassi applicativa elaborata dalla Corte di Strasburgo nella quale si evidenzia un approccio di tipo positivo che si traduce nella richiesta agli Stati di porre in essere le condizioni per un più pieno godimento dei diritti riconosciuti³⁴.

Dal vaglio di costituzionalità alla luce di valori che non sono solo nazionali ma anche internazionali può rimodularsi il rapporto tra diritti fondamentali e DIP e ordine pubblico in una prospettiva di interferenza quando non addirittura di impatto dei primi sul secondo.

Il fine di giustizia materiale perseguito dalle norme di DIP, accompagnato dal necessario confronto fra ordinamenti portatori di interessi diversi in una prospettiva di permeabilità per le ragioni appena esposte, fa sì che non possa escludersi ma anzi che sia necessario aver riguardo ai diritti fondamentali e, particolarmente, al sistema CEDU per ricavarne metodologie operative nuove.

Per questa via può tentarsi la ricostruzione di un momento di incontro e coordinamento fra ordinamenti che porti ad una lettura nuova del limite dell'o.p. attraverso una sua ricostruzione in linea con l'inqua-

La déclaration universelle, cit., 255 ss.; DAVÌ, *Diritto internazionale privato e diritti umani. Introduzione*, in DI STEFANO, SAPIENZA (a cura di), *op. cit.*, 209 ss.

³³ Per un riferimento recente possono ricordarsi Corte Costituzionale 14 aprile 2010, n. 138; 26 novembre 2009, n. 311; 24 luglio 2009, n. 239. In alcuni ordinamenti viene riconosciuta la *primauté* dei trattati internazionali che li legano agli altri Stati introducendo un ulteriore elemento di valutazione della legittimità delle norme interne con esse configgenti. Ciò naturalmente vale vieppiù per le convenzioni che garantiscono i diritti umani e che per lungo tempo hanno costituito un vero e proprio parametro di legittimità delle norme interne.

³⁴ La salvezza delle restrizioni previste al livello nazionale che, stabilite per legge, costituiscono misure necessarie in una società democratica alla sicurezza pubblica, per la protezione dell'o.p., della salute e della morale pubblica o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui va letta allora in quest'ottica. Non si tratta di un limite aggiuntivo a quelli apprestati dal DIP, ma piuttosto di una modalità applicativa degli stessi da effettuare caso per caso e in considerazione principalmente del nucleo forte di laicità culturale e democrazia caratterizzante la CEDU. E che l'interferenza postuli necessariamente un approccio casistico lo si ricava dalla stessa giurisprudenza di Strasburgo laddove la Corte evidenzia «whether regard being had to State's margin of appreciation, the impugned interference has been arbitrary or disproportionate» (sentenza 5 gennaio 2010, *Fresik c. Polonia*, par. 90, e sentenza 14 dicembre 2010, *O' Donogue e altri c. UK*, par. 84; possono leggersi entrambe su www.coe.int).

drammento giurisprudenziale evitando il rischio di una insoddisfacente denazionalizzazione³⁵.

4. Per ricostruire il cennato incontro e coordinamento fra ordinamenti come interferenza occorre avere riguardo a quelle esperienze in cui la cooperazione interstatale è più stretta, come ad esempio l'Unione Europea. In questo sistema grazie all'apporto della giurisprudenza della Corte di Giustizia, che è stata chiamata a valutare l'ammissibilità di eccezioni alle libertà fondamentali del trattato motivate da esigenze ritenute fondamentali dall'ordinamento dello Stato membro, è stata fatta ampia applicazione del c.d. margine di apprezzamento. Nel *modus operandi* della Corte UE la libertà fondamentale viene a configurarsi come un compromesso fra interessi collettivi e interesse individuale³⁶, sì che la limitazione che potrebbe riguardarla, in ragione dei valori fondamentali statali, va motivata con la reale salvaguardia di questi ultimi alla luce del principio di proporzionalità³⁷.

Il sapiente dosaggio di quest'ultimo ha permesso di modulare le effettive esigenze di o.p., al cui presidio sono poste le limitazioni alla libertà fondamentale e di rapportare le prime a quest'ultima con effetti meno invasivi di quelli cui avrebbe condotto l'applicazione di un rigido parametro nazionale³⁸. La modulazione delle restrizioni passa attraverso

³⁵ Cfr. CARELLA, *op. loc. ult. cit.*

³⁶ Corte di Giustizia, 14 febbraio 2008, causa C-244/06, *Dynamic Medien*, punto 44. Sul punto si richiama TANZARELLA, *Il margine di apprezzamento*, in CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna, 2007, 149 ss.; ARAI, TAKAHASHI, *The defensibility of the margin of appreciation doctrine in the ECHR: value-pluralism in the European Integration*, in REDP, 2001, 1162 ss.

³⁷ In dottrina può richiamarsi il contributo di WEILER, *Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: on Standards and Values in the Protection of Human Rights*, in NEUWAHI, ROSAS, *The European Union and human rights*, The Hague, 1995. Significativo è il progresso compiuto dalla Corte di Giustizia nella sentenza 26 novembre 2002, causa C-100/01, *Olazabal*, ove rispetto alla famosa sentenza 27 ottobre 1975, causa C-36/75, *Rutili*, essa opta per un ridimensionamento ulteriore dei limiti statali alla libertà fondamentale pur in presenza di esigenze statali ritenute fondamentali, ricercandosi il mezzo meno restrittivo per garantirle.

³⁸ Vanno richiamate le conclusioni dell'Avvocato generale Tizzano nella causa *Olazabal* in cui, evidenziato il differente approccio rispetto al precedente *Rutili*, si prendono poi le mosse da quella stessa pronuncia per concludere, al punto 30, «In effetti la possibilità di modulare le eventuali misure restrittive in funzione delle effettive esigenze di tutela dell'ordine pubblico appare pienamente coerente col principio di proporzionalità cui, secondo una consolidata giurisprudenza, devono conformarsi gli Stati membri nel derogare alle libertà fondamentali garantite dal Trattato». La dottrina chiarisce la diversa modalità di utilizzo del margine di apprezzamento da parte della Corte UE: quest'ultima lo utilizza come parametro di valutazione della legittimità di restrizione alla libertà fondamentale. Ne viene in qualche caso un ampliamento dei diritti fondamentali a scapito del mercato interno. Sul punto cfr. ANRÒ, *Il margine di apprezzamento nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in AA.VV., *La funzione giurisdizionale nell'ordina-*

un vaglio di effettività delle stesse rispetto all'obiettivo ritenuto di o.p. che per loro tramite vorrebbe garantirsi sì che la costruzione dell'o.p. come clausola di mediazione e di interferenza diviene più concreta, derivandone un arricchimento dell'o.p. attraverso i valori provenienti dal contesto internazionale più che la sua mera denazionalizzazione con i derivanti problemi cui prima si faceva cenno.

In maniera non dissimile ha operato la Corte di Strasburgo nel sistema CEDU. Bilanciando gli interessi dell'individuo e della società nel suo complesso, essa ha contribuito ad adeguare la portata letterale della Convenzione alla realtà contemporanea con l'effetto di porre a carico degli Stati l'obbligo di eliminare tutti gli ostacoli al pieno rispetto del diritto garantito e di interpretare quest'ultimo in via estensiva ed evolutiva sempre in considerazione dei già evidenziati interessi statali concorrenti³⁹.

Il metodo del margine di apprezzamento utilizzato sia nel contesto CEDU che del diritto dell'Unione costituisce, a mio avviso, uno strumento di cui l'operatore interno può utilmente servirsi nell'affrontare le problematiche legate all'o.p. senza, peraltro, prescindere dal valutare, preliminarmente, quanto incida e quale sia lo "zoccolo duro" di valori imprescindibili degli ordinamenti interni. Come nel sistema CEDU assumono rilievo la sicurezza nazionale, la pubblica sicurezza, il benessere economico, la prevenzione dei reati, la protezione della salute, la protezione dei diritti e delle libertà altrui, si può ritenere che anche nell'ordinamento interno operino gli stessi valori e che attraverso il metodo del *check and balances* si possano valutare tutte le implicazioni e giun-

mento internazionale e nell'ordinamento italiano, Napoli, 2010, 9 ss. Si richiamano inoltre i contributi di SWEENEY, *A margin of appreciation in the internal market: lessons from the European Court of Human Rights*, in *Leg. Iss. Eur. Int.*, 2007, 27 ss., di ALEMANNI, *A la recherche d'un juste équilibre entre liberté fondamentales et droits fondamentaux dans le cadre du marché intérieur*, in *RDUE*, 2004, 709 ss.

³⁹ Sul punto si richiama DAVI, *op. ult. cit.*, che si sofferma sulle implicazioni che sull'operare delle norme di diritto internazionale privato possono avere i diritti di libertà. È interessante osservare come la Corte di Strasburgo abbia sottolineato fin dalla sentenza 13 giugno 1979 *Marcks c. Belgio*, ormai risalente, la necessità per gli Stati di agire positivamente: «The Court confines itself to noting that it is required to rule only on certain aspects of the maternal affiliation of "illegitimate" children under Belgian law. It does not exclude that a judgment finding a breach of the Convention on one of those aspects might render desirable or necessary a reform of the law on other matters not submitted for examination in the present proceedings. It is for the respondent State, and the respondent State alone, to take the measures it considers appropriate to ensure that its domestic law is coherent and consistent» (par. 42). E un significativo contributo in tal senso può vedersi anche nel par. 135 della successiva sentenza *Wagner* sulla quale ci si soffermerà più oltre, ove espressamente la Corte pone l'accento sul carattere "vivente" dei diritti garantiti, affermando: «Reiterating, moreover, that the Convention is a 'living instrument' and must be interpreted in the light of the present-day conditions».

gere a conclusioni adeguate caso per caso. Talora, infatti, la piena tutela dei diritti fondamentali giustificherà soluzioni di chiusura proprio alla luce del *marge d'appréciation* riconosciuto agli Stati, talaltra no. Il divieto di usare il velo islamico nelle università turche, divieto peraltro ora abolito, oppure il divieto di usare il velo nelle scuole francesi ne sono la testimonianza. Nell'effettuare il bilanciamento la Corte ha sposato la tesi della legittimità di tale divieto. Nel caso dell'esposizione del Crocifisso nelle scuole italiane, invece, la Corte preferì, in un primo tempo, non fare alcun bilanciamento e, pur in presenza di validi motivi, non accolse la tesi italiana, salvo poi rivedere il suo ragionamento in sede di Grande Camera, e ritenere cedevole dinanzi alla tutela dei valori culturali e storici invocati dall'Italia il principio di libertà religiosa al quale si erano richiamati i ricorrenti⁴⁰.

Ciò non deve meravigliare alla luce della stessa giurisprudenza della Corte EDU la quale si è mostrata attenta ad evidenziare, laddove la tematica oggetto di analisi sia legata alla morale o all'etica e non vi sia uniformità di posizione, la necessità di lasciare agli Stati, che hanno contezza del dibattito fra le forze vitali della società, la possibilità di affermare, attraverso il bilanciamento, l'esatto valore da garantire.

Anche la diversità culturale, o meglio la tutela della identità nella diversità, può avere rilievo in particolar modo nella valutazione della

⁴⁰ Alla costruzione di un vero e proprio metodo operativo da parte della Corte EDU si richiama CAMPIGLIO, *Identità culturale*, cit., 236. La Corte di Strasburgo si è diversamente orientata dosando il funzionamento delle c.d. interferenze e, se nei primi tentativi ha fatto riferimento a profili squisitamente spirituali, con la sentenza 13 febbraio 2003, *Refah Partisi c. Turchia* (sulla quale si ritornerà), ha considerato il diritto islamico contrario all'assetto di valori da cui la CEDU è permeata e che vengono ben sintetizzati nella democrazia e laicità culturale. Ed è significativo che la Corte prenda le mosse da uno dei suoi grandi *arrêts*, la sentenza 7 dicembre 1976, *Handyside c. UK*, ove fa espresso riferimento (par. 49) al valore fondante della tolleranza «Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no “democratic society”», evidenziando come sia possibile limitare l'accesso a norme di ordinamenti che introducano disparità di trattamento fra gli individui ed espressamente alle conseguenze dell'applicazione del diritto islamico: «Such a difference in treatment cannot maintain a fair balance between, on the one hand, the claims of certain religious groups who wish to be governed by their own rules and on the other the interest of society as a whole, which must be based on peace and on tolerance between the various religions and beliefs (see, mutatis mutandis, the judgment of 23 July 1968 in the “Belgian linguistic” case, Series A no. 6, 33-35, §§ 9 and 10, and Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom, judgment of 28 May 1985, Series A no. 94, 35-36, § 72)» (par. 119). Nel caso *Lautsi*, in cui alla prima pronuncia del 3 novembre 2009 nel ricorso 30814/06 è seguita la pronuncia della Grande Camera del 18 marzo 2011, la posizione di quest'ultima appare, più che come un *révirement*, la riaffermazione del bilanciamento come metodo operativo coerente con uno standard giurisprudenziale in cui non si sono dettati precisi contenuti. Critica sulla posizione assunta dalla Corte EDU nella prima sentenza Lautsi è ANRÒ, *Il crocifisso e la libertà di non credere*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2010, reperibile all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

disciplina dei rapporti personali e giustificare la continuità di *status* e, quindi, il rispetto del diritto dell'individuo alla propria identità in una lettura evolutiva dell'o.p.

Alla tutela della diversità culturale è dedicata la Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali adottata, il 20 ottobre 2005, dalla Conferenza Generale dell'UNESCO tenutasi a Belgrado. Se con tale Convenzione la diversità culturale trova pieno riconoscimento quale valore da tutelare da parte della Comunità internazionale, dall'altro, come riferisce l'art. 2, par. 1, essa si trova collocata in una posizione subordinata rispetto ai diritti fondamentali dell'uomo: «Cultural diversity can be protected and promoted only if human rights and fundamental freedoms, such as freedom of expression, information and communication, as well as the ability of individuals to choose cultural expressions, are guaranteed. No one may invoke the provisions of this Convention in order to infringe human rights and fundamental freedoms as enshrined in the Universal Declaration of Human Rights or guaranteed by international law, or to limit the scope thereof»⁴¹.

Questa norma, fondando la tutela della diversità sul rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, esprime una garanzia di ampia portata dell'identità nella diversità⁴² perché impone di riconoscere, nell'alveo del rispetto dei diritti fondamentali, le peculiarità di cui l'individuo è portatore in ragione del contesto culturale di provenienza, ivi compresi gli *status* acquisiti. Mutando la prospettiva e attribuendo un ruolo centrale all'individuo e alla tutela dei suoi diritti fondamentali, ne deriva, proprio per la garanzia di questi ultimi, la necessità di riconoscere uno *status* ovunque esso sia acquisito senza condizionamenti di sorta.

Va da sé che occorrerà verificare se e come, nell'ambito delle problematiche del DIP, la tutela dei diritti fondamentali e la valorizzazione delle eccezioni debbano esaurirsi in una mera chiusura verso valori provenienti da realtà diverse o non possano, piuttosto, tendere ad una coesistenza in vista dell'obiettivo della continuità.

Il rilievo del *marge d'appréciacion* lasciato agli Stati a tutela di esigenze ritenute fondamentali e a garanzia dell'armonia del sistema può permettere, pur con i limiti di un approccio casistico, l'apertura a istituti che appartengono ad altri contesti, sì che la prospettata interferenza dei diritti fondamentali, o di norme in tema di diritti umani, nel DIP finisce per rafforzare proprio il tradizionale obiettivo della continuità della vita

⁴¹ La Convenzione è entrata in vigore il 18 marzo 2007 a seguito della quarantesima ratifica. L'Italia l'ha ratificata il 19 febbraio 2007.

⁴² Per questa nozione oltre a CAMPIGLIO, *op. loc. ult. cit.*, si richiama BUCHER, *op. loc. ult. cit.*

giuridica, come dimostra la giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Chiamata a pronunciarsi in situazioni in cui il metodo tradizionale del DIP avrebbe condotto a soluzioni di chiusura, quest'ultima si è orientata verso soluzioni favorevoli alla continuità⁴³, determinando l'evidenziarsi per questa via del possibile connubio della continuità perseguita dal DIP con la tutela dei diritti fondamentali e, per questa via, della coesistenza di valori di diversa provenienza⁴⁴, attraverso una lettura innovativa dell'o.p.

In uno dei casi affrontati dalla Corte di Strasburgo, il caso *Refah Partisi c. Turchia*, è stata considerata la possibile incidenza che un ordinamento fondato sulla *shari'ha* può avere nei rapporti interprivatistici⁴⁵.

⁴³ Lo sforzo di evitare situazioni "claudicanti" o comunque di fatto prive di disciplina induce a qualche apertura da parte della Corte di Strasburgo che sembra preludere a soluzioni di continuità in una lettura che supera il tradizionale approccio di DIP. Muovendo dal rispetto della vita privata intesa come integrità fisica e psicologica della persona, ad esempio, la Corte amplia la nozione di vita privata al di là di quella propriamente familiare estendendola ad un più ampio contesto. Benché la sentenza 18 ottobre 2006, *Uner c. Netherlands*, riguardi la diversa situazione dell'espulsione di un migrante stabilito e con famiglia nei Paesi Bassi, è interessante osservare come la Corte nel concludere per l'illegittimità dell'interferenza nella vita privata affermi: «However, as Article 8 also protects the right to establish and develop relationships with other human beings and the outside world (see *Pretty v. the United Kingdom*, no. 2346/02, § 61, ECHR 2002-III) and can sometimes embrace aspects of an individual's social identity (see *Mikulic v. Croatia*, no. 53176/99, § 53, ECHR 2002-I), it must be accepted that the totality of social ties between settled migrants and the community in which they are living constitute part of the concept of "private life" within the meaning of Article 8. Regardless of the existence or otherwise of a "family life", therefore, the Court considers that the expulsion of a settled migrant constitutes interference with his or her right to respect for private life» (par. 59). È evidente, una volta affermata una nozione di vita privata di così ampia portata, la vita familiare con tutto ciò che vi è connesso potrà ben determinare altre aperture.

⁴⁴ CAMPIGLIO, *op. ult. cit.*

⁴⁵ Sentenza 13 febbraio 2003, *Refah Partisi c. Turkey*. La Corte in particolare si sofferma sulla considerazione: «The Court concurs in the Chamber's view that sharia is incompatible with the fundamental principles of democracy, as set forth in the Convention: "72. Like the Constitutional Court, the Court considers that sharia, which faithfully reflects the dogmas and divine rules laid down by religion, is stable and invariable. Principles such as pluralism in the political sphere or the constant evolution of public freedoms have no place in it. The Court notes that, when read together, the offending statements, which contain explicit references to the introduction of sharia, are difficult to reconcile with the fundamental principles of democracy, as conceived in the Convention taken as a whole. It is difficult to declare one's respect for democracy and human rights while at the same time supporting a regime based on sharia, which clearly diverges from Convention values, particularly with regard to its criminal law and criminal procedure, its rules on the legal status of women and the way it intervenes in all spheres of private and public life in accordance with religious precepts. [...] In the Court's view, a political party whose actions seem to be aimed at introducing sharia in a State party to the Convention can hardly be regarded as an association complying with the democratic ideal that underlies the whole of the Convention"» (par. 123). È significativo che vengano poi tratte le seguenti conclusioni che proprio nello spirito della Convenzione inducono la Corte a giustificare la chiusura: «Mindful of the importance for survival of the democratic regime of ensuring respect for the principle of secularism in Turkey, the Court considers that the

La pronuncia è interessante perché la Corte non assume quale punto di partenza l'art. 9 CEDU sulla libertà di pensiero, coscienza e religione, quanto piuttosto l'art. 11 CEDU sulla libertà di riunione e associazione. A riguardo di questa viene in rilievo, come avviene un po' per tutte le norme sulle libertà fondamentali, la possibilità per lo Stato di introdurre le restrizioni necessarie in una società democratica, fra l'altro, per la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Assumendo quale punto di partenza i principi di democrazia e di laicità culturale che legano tutte le disposizioni CEDU, la Corte afferma che lo Stato può, a garanzia di questi due valori, ostacolare l'applicazione di precetti di ispirazione religiosa giustificandone così l'intervento, apparentemente limitativo della singola libertà, fermi i canoni di proporzionalità e di bilanciamento fra obiettivo/valore e libertà.

Un simile orientamento, anche se coerente con l'obiettivo perseguito nella tutela dei diritti fondamentali, sembrerebbe circoscrivere l'apertura a valori di diverse culture e risulta ancor più giustificato alla luce della chiara formulazione dei presupposti per l'applicazione delle deroghe di stretta interpretazione ove pure si fa riferimento a quei diritti e libertà altrui che, nel caso di specie, il sistema coranico è ben lungi dal garantire⁴⁶.

Interessanti sono anche successive pronunce che collocano la valutazione di questi valori su un piano diverso. Nella sentenza *Wagner*⁴⁷ la Corte effettua un particolare bilanciamento dando rilievo alla situazione di fatto considerandola garantita in quanto tutelata dal diritto fonda-

Constitutional Court was justified in holding that Refah's policy of establishing sharia was incompatible with democracy» (par. 125).

⁴⁶ Puntuale è l'analisi del sistema islamico a confronto con quello risultante dalla CEDU. La Corte nella sentenza *Refah* evidenzia: «Firstly, it would do away with the State's role as the guarantor of individual rights and freedoms and the impartial organiser of the practice of the various beliefs and religions in a democratic society, since it would oblige individuals to obey, not rules laid down by the State in the exercise of its above-mentioned functions, but static rules of law imposed by the religion concerned. But the State has a positive obligation to ensure that everyone within its jurisdiction enjoys in full, and without being able to waive them, the rights and freedoms guaranteed by the Convention (see, mutatis mutandis, *Airey v. Ireland*, judgment of 9 October 1979, Series A no. 32, 14, § 25). Secondly, such a system would undeniably infringe the principle of non-discrimination between individuals as regards their enjoyment of public freedoms, which is one of the fundamental principles of democracy. A difference in treatment between individuals in all fields of public and private law according to their religion or beliefs manifestly cannot be justified under the Convention, and more particularly Article 14 thereof, which prohibits discrimination» (par. 119). Le conclusioni sono coerenti e nel senso che ben può lo Stato «like any other Contracting Party, may legitimately prevent the application within its jurisdiction of private-law rules of religious inspiration prejudicial to public order and the values of democracy for Convention purposes» (par. 128).

⁴⁷ Sentenza 28 giugno 2007, *Wagner e J.M.W.L. c. Luxembourg*.

mentale invocato e prescindendo dalle statuizioni normative interne⁴⁸. La questione oggetto del giudizio era il mancato riconoscimento di un'adozione straniera effettuata da un cittadino lussemburghese non coniugato in presenza di norme interne che riservano tale facoltà solo alle coppie coniugate. La soluzione prospettata dalla Corte, volta ad attribuire prevalenza alla situazione di fatto in cui si configura una "vita familiare", fa sì che la garanzia di quest'ultima, oggetto di tutela nella CEDU e quindi inquadrabile nel diritto fondamentale, debba prevalere anche sull'ostacolo all'accesso della situazione creatasi all'estero, ostacolo costituito nella specie dalle norme di DIP⁴⁹.

Benché la Corte non faccia alcun riferimento all'o.p., se non in un breve passaggio⁵⁰, è interessante esaminare il punto di arrivo del ragionamento dei giudici di Strasburgo secondo cui la CEDU è uno «strumento vivente e che deve essere interpretata alla luce delle condizioni presenti», per poter valutare la legittima interferenza statale nella vita privata. Pur in presenza di previsioni normative, è lo scrutinio della necessità dell'interferenza, intesa come pressante necessità sociale e proporzionata allo scopo perseguito, che si impone e per il quale la Corte individua anche l'alveo in cui la stessa debba incanalarsi evidenziando che il *marge d'appréciation* può variare in relazione alle circostanze, alla materia specifica ed al contesto⁵¹ che ben può identificarsi con l'intensità della localizzazione della fattispecie.

Il ricorso a questa tecnica e, nella specie, la valutazione di questi tre profili attribuendo rilevanza alla situazione familiare "de facto" creatasi spinge la Corte verso l'apertura ai valori stranieri optando per una solu-

⁴⁸ Significativa è la considerazione contenuta nella sentenza in esame «qu'en l'espèce les juges luxembourgeois ne pouvaient raisonnablement refuser la reconnaissance des liens familiaux qui préexistaient de facto entre les requérantes et se dispenser ainsi d'un examen concret de la situation. Rappelant par ailleurs que la Convention est 'un instrument vivant, à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles' (voir, parmi d'autres, Johnston et autres, précité, § 53)» (par. 135).

⁴⁹ Il bilanciamento si fa esplicito alla fine del par. 135 «l'application stricte, conformément aux règles luxembourgeoises de conflits de lois, de l'article 367 du code civil qui réserve l'adoption plénière aux époux – ne sont pas 'suffisants' aux fins du paragraphe 2 de l'article 8», con la conseguente declaratoria di violazione al par. 136.

⁵⁰ In effetti all'o.p. è riferito un breve passaggio della sentenza soltanto per censurarne la mancata considerazione: «Or la Cour d'appel a omis de donner une réponse au moyen selon lequel l'ordre public commandait précisément d'accorder, au titre de l'article 8 de la Convention, l'exequatur à la décision d'adoption péruvienne. La Cour de cassation a, de surcroît, entériné cette solution des juges du fond, et ce en dépit de sa jurisprudence selon laquelle la Convention déploie ses effets directs dans l'ordre juridique luxembourgeois (paragraphe 79 ci-dessus). Eu égard aux considérations qui précèdent, la Cour estime que les requérantes ne furent pas effectivement entendues par les juridictions internes» (par. 97 s.).

⁵¹ La CEDU viene infatti definita al par. 135 come «un instrument vivant, à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles».

zione “innovativa” che va ben oltre quanto consentito dal DIP lussemburghese con un impatto diretto della Convenzione sull'o.p. Qui il connubio si fa evidente perché all'esigenza formale, traducendosi nella continuità, si accompagna quella materiale della tutela del diritto fondamentale all'integrità familiare e l'interferenza si fa piena ricostruendosi la nozione “evoluta” dell'o.p.

Le successive pronunce si collocano sulla scia di questo precedente confermando il *trend* ricostruttivo che s'è appena ipotizzato. Ne è la riprova la sentenza *Negrepontis Giannisis* dove vengono in rilievo, quali esigenze legittime in una società democratica, quelle di “protezione della morale”, nella specie rappresentate dall'ordinamento religioso della Chiesa greco ortodossa⁵². La Corte, che omette di richiamare la laicità della CEDU, si sofferma piuttosto sull'individuazione dell'alveo entro cui può esplicarsi il *marge d'appréciation* statale e, sulla scia del precedente *Wagner*, lo inquadra nella garanzia di un'esigenza sociale imperativa con modalità proporzionate all'obiettivo⁵³. Su di esso si basa per escludere che esigenze imperative possano fondare l'o.p. e giustificare l'intervento statale e conclude per la violazione dell'art. 8 da parte dello Stato e per la prevalenza del diritto al rispetto della vita privata e familiare⁵⁴.

Il risultato è il circoscrivere le modalità dell'intervento statale a tutela di determinati valori, che in una lettura meramente interna si sarebbero dovuti identificare con l'o.p., dando un forte segnale di apertura attraverso il rilievo attribuito alla situazione di fatto.

Dove però l'impatto sull'o.p. interno si fa più forte è nella successiva pronuncia *H. c. Austria*⁵⁵ sul diritto del convivente omosessuale di adottare il figlio del partner, nato da precedente unione. Qui il bilanciamento fra valori interni e diritto fondamentale si fa più stringente e la

⁵² Sentenza 3 maggio 2011, *Negrepontis Giannisis c. Greece*

⁵³ La Corte ha modo di sottolineare che «elle a conclu que les juges nationaux ne pouvaient raisonnablement passer outre au statut juridique créé valablement à l'étranger et correspondant à une vie familiale au sens de l'article 8 de la Convention, ni refuser la reconnaissance des liens familiaux qui préexistaient de facto et se dispenser d'un examen concret de la situation (*Wagner et J.M.W.L. c. Luxembourg*, n° 76240/01, §§ 133 et 135, 28 juin 2007)» (par. 74).

⁵⁴ La Corte, nell'effettuare il bilanciamento fra esigenze statali garantite dall'o.p. e integrità della vita familiare chiarisce che il detto limite va applicato in maniera proporzionata all'obiettivo perseguito «cette disposition est 'nécessaire dans une société démocratique' pour les atteindre. La notion de 'nécessité' implique une ingérence fondée sur un besoin social impérieux et, notamment, proportionnée au but légitime recherché» (par. 61). Si evidenzia così il carattere di stretta interpretazione che induce la Corte a concludere: «La Cour considère que les motifs avancés par la Cour de cassation pour refuser de reconnaître l'adoption du requérant ne répondent pas à un besoin social impérieux. Ils ne sont donc pas proportionnés au but légitime poursuivi en ce qu'ils ont eu pour effet la négation du statut de fils adoptif du requérant. Partant, il y a eu violation de l'article 8 de la Convention» (par. 76).

⁵⁵ Sentenza 19 febbraio 2013.

Corte, dando ancora una volta rilievo alla situazione di fatto, interviene con portata dirompente sul sistema di diritto interno⁵⁶ determinandone l'apertura a valori fino a quel momento ritenuti estranei e addirittura inammissibili perché l'ingerenza statale non appariva proporzionata allo scopo perseguito.⁵⁷

5. L'impostazione liberale e pluralista di cui è pervasa la CEDU, e così gli ordinamenti degli Stati che vi aderiscono, consente, da un lato, di ravvisare una più stretta cooperazione fra ordinamenti ed una condivisione di valori e, dall'altro, di ricostruire l'o.p. come una clausola di interferenza⁵⁸ più che come una mera clausola di salvaguardia. Questa prospettazione non deve apparire antinomica rispetto alla tradizionale nozione di "limite" o salvaguardia del sistema interno perché quest'ultimo va visto nella sua integrità e quindi come portatore di valori non solo nazionali ma anche derivanti dall'ambiente internazionale. La stessa tradizionale nozione dell' o.p., del resto, ne individua i principi che lo informano in quei valori ritenuti essenziali da una comunità statale, come tale permeabile alla partecipazione a più ampie esperienze in un determinato momento storico e che ben possono avere la loro *occasio* in norme internazionali, piuttosto che cristallizzarli in specifiche norme giuridiche⁵⁹.

⁵⁶ La Corte assume quale punto di partenza il carattere di stretta interpretazione delle distinzioni basate sul sesso: «The Court has repeatedly held that, just like differences based on sex, differences based on sexual orientation require particularly serious reasons by way of justification or, as is sometimes said, particularly convincing and weighty reasons (see, for example, E.B. v. France, cited above, § 91; Kozak, cited above, § 92; Karner, cited above, §§ 37 and 42; L. and V. v. Austria, cited above, §45; and Smith and Grady, cited above, § 90). Where a difference of treatment is based on sex or sexual orientation the State's margin of appreciation is narrow (see Kozak, cited above, § 92, and Karner, cited above, § 41). Differences based solely on considerations of sexual orientation are unacceptable under the Convention (see E.B. v. France, cited above, §§ 93 and 96, and Salgueiro da Silva Mouta, cited above, § 36)» (par. 99).

⁵⁷ Significativo il richiamo al par. 148 e relativo alle modalità di esercizio del bilanciamento: «Where, however, there is no consensus within the member States of the Council of Europe, either as to the relative importance of the interest at stake or as to the best means of protecting it, particularly where the case raises sensitive moral or ethical issues, the margin will be wider (see, as recent examples, S.H. and Others v. Austria, cited above, § 94, and A, B and C v. Ireland [GC], no. 25579/05, § 232, ECHR 2010). However, the Court reaffirms that when it comes to issues of discrimination on the grounds of sex or sexual orientation to be examined under Article 14, the State's margin of appreciation is narrow».

⁵⁸ Se l'o.p. viene a ricostruirsi come un complesso di principi essenziali, il più delle volte comuni ad altri ordinamenti, e che serve a coordinare l'ordinamento nazionale con quelli richiamati in vista della loro applicazione, esso viene a collocarsi da un lato in una posizione di superiorità sostanziale rispetto a questi ultimi e, nel contempo, attraverso essi deve ricevere attuazione.

⁵⁹ Si è prospettata da tempo una possibile matrice internazionale di alcuni principi di o.p. in quanto espressione di Dichiarazioni dei diritti dell'uomo, Convenzioni che li garantiscano e quant'altro possa contribuire ad arricchire i valori interni costituendo, ad avviso di parte della

Ove, infatti, si consideri il parametro ultroneo rappresentato dai valori condivisi fra gli Stati aderenti alla CEDU è evidente che quest'ultima va ad arricchire il bagaglio dei valori e delle esigenze sentite come fondamentali con una naturale interferenza anche perché le norme sulla tutela dei diritti umani esercitano una sorta di influenza o "pressione" sull'ordinamento statale. Per quel che riguarda l'ordinamento italiano il problema è rappresentato dal modularsi di questa pressione e da come se ne costruisce l'effettività, atteso il carattere rigido della nostra gerarchia delle fonti⁶⁰.

La giurisprudenza della Suprema Corte, anche risalente, quando si è riferita all'o.p. ne ha sottolineato il carattere di «difesa della coerenza del nostro ordinamento giuridico»⁶¹, intendendo quest'ultimo come un *corpus* in cui confluiscono anche le norme di matrice internazionale, corroborandolo ed arricchendolo con l'apporto di ulteriori valori⁶². Il logico corollario diviene la posizione delle Sezioni Unite che, nella sentenza dell'8 gennaio 1981, identifica l'o.p. internazionale «nel carattere universale di principi comuni a molte nazioni di civiltà affine intesi alla tutela di alcuni diritti fondamentali dell'uomo spesso solennemente sanciti in dichiarazioni e convenzioni internazionali»⁶³. Si inaugura per questa via un *modus operandi* seguito dalla giurisprudenza di merito presso la quale la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, cui apprestare idonea garanzia, viene in rilievo attraverso un'attenta valutazione dell'incidenza concreta del rinvio ad ordinamenti stranieri⁶⁴. Va peraltro rammentato

dottrina, il "vero" o.p. internazionale. Per un'interessante precisazione ed un distinguo fra o.p. internazionale e o.p. interno, con la conseguente precisazioni che soltanto il primo rileverebbe quale parametro per l'applicazione del diritto straniero richiamato e della sua funzione di coordinamento fra ordinamenti si richiama BARILE, *Ordine Pubblico (diritto internazionale privato)*, in *Enc. Dir.*, XXX, Milano, 1980, 1106 ss. Peraltro la giurisprudenza ha in qualche episodico intervento (Cass. SS. UU. 8 gennaio 1981, n. 189) ripreso questo pensiero al fine di modulare l'intervento dell'o.p. internazionale con riguardo a situazioni che presentavano soltanto un tenue legame con l'ordinamento italiano. Critici su questo orientamento giurisprudenziale anche alla luce dell'assetto normativo sono MOSCONI, CAMPIGLIO, *Diritto Internazionale Privato e Processuale*, Torino, 2015, 231 ss., nonché CARBONE, IVALDI, *Lezioni di Diritto Internazionale Privato*, Padova, 2000, 71 ss.

⁶⁰ VIVIANI, *op. loc. ult. cit.*

⁶¹ Cass. 7 maggio 1976, n. 1593, in *RDIPP*, 1977, 397.

⁶² CARBONE, IVALDI, *op. loc. cit.*

⁶³ Cass. (SU) 8 gennaio 1981, n. 189, in *RDIPP*, 1981, 790 ss.

⁶⁴ È questo un orientamento ribadito e ripreso anche dalla più recente pronuncia della Cass. 26 novembre 2004, n. 22332. Nella giurisprudenza di merito si segnala T. Milano 14 luglio 1997, in *RDIPP*, 1998, 568 ss., ove è interessante l'approccio seguito in motivazione «Anche ammessa tuttavia nello Stato di appartenenza del ricorrente di una normativa che contempra o comunque consenta il diritto di adeguamento del sesso anatomico e giuridico alla natura psicologica...una valutazione della fondatezza dell'istanza sulla base della normativa italiana, soccorrendo in tal senso considerazioni di ordine pubblico[...] Si richiamano invero in proposito i principi espressi dalla Corte Costituzionale in sentenza 24 maggio 1995, n. 161.

che proprio la giurisprudenza ha avuto modo di precisare il carattere organico dell'ordinamento, come tale costituito nella sua completezza anche da principi e valori di matrice non esclusivamente nazionale⁶⁵.

Per conseguenza può prospettarsi una lettura coordinata delle eccezioni che la CEDU prevede per il godimento delle libertà fondamentali da essa garantite, eccezioni che devono trovare fondamento nella legge e risultare necessarie in una società democratica. Esse hanno un legame finalistico con gli obiettivi di volta in volta perseguiti e impongono una valutazione di circostanze in maniera non dissimile dalla rappresentazione dell'o.p. nella visione più tradizionale che nel contempo realizza una graduazione di tutela dei diritti.

In questo quadro la diversità culturale, stante la sua collocazione in una posizione subordinata nella gerarchia di valori garantiti che sembrerebbe preludere ad esiti di chiusura tipici dell'o.p., apre anche ad una prospettiva diversa per l'impostazione liberale da cui è pervasa la CEDU⁶⁶. I parametri della necessità e della proporzionalità che condizionano l'intervento statale limitativo del diritto fondamentale impongono un approccio casistico di mezzo a fine in cui, nel bilanciamento di valori, occorrerà valutare quanto pesi il diritto fondamentale garantito, come si contemperi con l'identità culturale e quanto i valori garantiti dall'ordinamento siano proporzionati rispetto all'obiettivo perseguito⁶⁷. In altri termini occorrerà valutare quanto questi valori identifichino ciò che è necessario e proporzionato in una società democratica per garantire esigenze ritenute realmente fondamentali, considerando anche che non tutti i diritti garantiti dalla CEDU hanno carattere universale perché ve ne sono alcuni che, presentando un'intensità variabile e rivelando un'assenza di *consensus*, permettono una più ampia libertà di valutazione da parte dello Stato⁶⁸.

[...] Uniformandosi a tali principi già fatti propri dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo», postulando così un'apertura in vista della tutela ed un ricorso alla *lex fori* in quest'ottica. Nel senso invece di una soluzione legefioristica di chiusura ma con soluzione identica si veda C. App Parigi 14 giugno 1994, in *Rev. cr. dr. int. pr.*, 1995, 308 ss.

⁶⁵ Cass. Civ. 11 novembre 2014, n. 24001 in *Foro It.*, 2014, 3414, ove viene ribadito: «Nella individuazione di tali principi, l'ordinamento nazionale va considerato nella sua completezza, includendovi principi, regole ed obblighi di origine internazionale o sovranazionale». Vedi anche Cass. Sez. Lav., 11 novembre 2000, n. 14662, in *RDIPP*, 2001, 684 ss.

⁶⁶ Che, a fronte del fenomeno migratorio fosse particolarmente sentita l'esigenza di un intervento, se non normativo quantomeno di metodologia operativa è testimoniato dal contributo di PASTORE, *Famiglie immigrate e diritti occidentali: il diritto di famiglia musulmano in Francia e in Italia*, in *RDI*, 1993, 73 ss.

⁶⁷ Si tratta di quella proporzionalità mezzi-obiettivo che proprio riguardo ad esigenze ritenute fondamentali dall'ordinamento ha indotto la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ad orientarsi verso un approccio più "flessibile" rispetto all'interesse statale garantito.

⁶⁸ Se in *Negrepointis* si precisano le modalità di esercizio dell'interferenza («La notion de 'nécessité' implique une ingérence fondée sur un besoin social impérieux et, notamment, proportionnée au but légitime recherché»: par. 61), nella successiva pronuncia *H. c. Austria* il

In quest'ottica, il bilanciamento dei valori imposto dall'appartenenza ad una comune esperienza di diritti fondamentali, quale è la CEDU, costituisce un ulteriore parametro applicativo che, rispetto all'obiettivo perseguito, potrà determinare un'apertura più che una chiusura del sistema nazionale di DIP⁶⁹. Va da sé che l'approccio non potrà essere astratto o "di principio" quanto piuttosto sostanziale e dovrà tenere conto non di un'eventuale e ipotetica violazione di ciò che l'ordinamento ritiene fondamentale quanto piuttosto del contrasto che in concreto si determina per effetto del richiamo/applicazione della norma straniera⁷⁰. In altri termini occorrerà agire in maniera non dissimile a quanto operato dalla Corte di Strasburgo nei precedenti sopra richiamati.

La garanzia di stabilità degli *status* acquisiti postulerà allora un'attenta valutazione della situazione fattuale in cui ben potrà attribuirsi rilievo alla volontà dell'interessato al quale non potrà essere preclusa la possibilità di recidere il legame con la sua legge nazionale volendosi integrare pienamente nella nuova realtà⁷¹. Negare questa possibilità potrebbe

dosaggio proporzionalità/interferenza si fa più stretto («particularly where the case raises sensitive moral or ethical issues, the margin will be wider»: par. 148). In dottrina si segnala il contributo di PATRONI GRIFFI, *The margin of appreciation of National judges on issues covered by judgments of the European Court of Human Rights*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2015, 13 ss.

⁶⁹ Potrebbe sembrare prematuro parlare a proposito della CEDU di comunità di diritto, così come accade invece per l'UE (a proposito della quale si richiamano la sentenza 23 aprile 1986, causa C 294/83, e la più recente 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi*, della Corte di Giustizia) e tuttavia proprio tale nozione viene affermata dalla Corte di Strasburgo in alcune pronunce fra cui la già richiamata *Negrepontis*: «la présence ou absence d'un dénominateur commun aux systèmes juridiques des Etats contractants peut constituer un facteur pertinent à cet égard (voir, mutatis mutandis, Rasmussen c. Danemark, arrêt du 28 novembre 1984, série A no 87, § 40)» (punto 69), nonché nella successiva sentenza 24 giugno 2010, *Schalk e Kopf* al punto 98: «la présence ou l'absence d'un dénominateur commun aux systèmes juridiques des Etats contractants peut constituer un facteur pertinent à cet égard (Petrovic, précité, § 38)».

⁷⁰ E su questo punto appare illuminante quanto già affermato nella sentenza *Wagner*, cit.: «la Convention est 'un instrument vivant, à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles' (voir, parmi d'autres, Johnston et autres, précité, § 53)» (par. 135). Sul punto vedi anche PASTORE, *op. ult. cit.*

⁷¹ In altri termini in nome di una "presunzione di identità" nemmeno si può impedire il "diritto all'integrazione". Nel Libro Verde *Meno adempimenti amministrativi per i cittadini. Promuovere la libera circolazione dei documenti pubblici e il riconoscimento degli effetti degli atti di stato civile*, COM (2010) 747, def., la Commissione Europea preconizza l'introduzione di una *optio legis* riconosciuta all'interessato circa la legge disciplinante il proprio *status*. E va evidenziato il dibattito dottrinale su quella permeabilità dei sistemi giuridici che, se impedita in nome dell'identità culturale e della mera recezione dell'ordinamento straniero, si tradurrebbe in un ostacolo alla spinta modernizzazione degli ordinamenti auspicata da KINSCH, *Droits de l'homme, droits fondamentaux et droit International privé*, in *Rec. des Cours*, t. 318, 2005, 9 ss. Per una critica a questa posizione si richiama JAYME, *Identité culturelle et integration: le droit International privé postmoderne*, in *Recueil des Cours*, t. 251, 1995, 9 ss.

comportare la violazione del diritto individuale che formalmente si vuole garantire. Basti pensare a quanto accadrebbe alla donna ripudiata cui fosse impedito di giovare dello stato libero acquisito⁷².

Col parametro applicativo della necessità e proporzionalità in una società democratica, utilizzando la tecnica, propria della Corte di Strasburgo, del bilanciamento fra diritto fondamentale e tutela dei valori dell'ordinamento che di volta in volta viene in rilievo, l'o.p. risulterà costituito non soltanto dai principi sanciti negli ordinamenti interni, ma altresì da quei valori comuni a più ordinamenti che partecipano allo stesso contesto socio-culturale permettendo così una lettura innovativa dei primi⁷³. L'apporto di queste esperienze che si traduce, da un lato, in un arricchimento dei valori sentiti come irrinunciabili nella comunità statale, considerata partecipe di più ampie esperienze interordinamentali, e, dall'altro, nell'utilizzazione del metodo valutativo basato sul bilanciamento che consente di valutare la loro concreta rilevanza, conduce al riconoscimento di una coesistenza di valori e ad una rivalutazione dello stesso tradizionale principio di continuità della vita giuridica che è alla base del DIP.

Più che rappresentare un mero impedimento, l'o.p. si arricchisce divenendo clausola di interferenza e contribuisce a costruire l'apertura a istituti di provenienza straniera che, in una rigida ottica leghistica, potrebbero risultare inaccettabili. Un ausilio a questa ricostruzione, che

⁷² Frustrandosi per questa via proprio l'esigenza di continuità dello *status* che il DIP vuole salvaguardare e che impone una valutazione attenta della situazione fattuale con riferimento alla certezza del diritto e a valutazioni di tipo sociale. Si spiega così la necessità di dare rilievo alle situazioni di fatto ormai stabilizzatesi pur non potendo ascrivere ad esse una piena rilevanza giuridica

⁷³ Siffatta lettura dell'o.p. postula anche il superamento di quelle costruzioni proposte dalla dottrina e in qualche caso dalla giurisprudenza di oltralpe e costituite dal c.d. o.p. attenuato e dall'o.p. di prossimità con cui, attraverso una particolare modulazione della tutela dei valori fondamentali, si è cercato di risolvere il problema dell'apertura a valori provenienti da altre esperienze. Nel caso dell'o.p. attenuato l'apertura avverrebbe con riguardo a quelle situazioni già nate all'estero e che necessiterebbero soltanto di un riconoscimento, mentre per l'o.p. di prossimità occorrerebbe tener conto dell'intensità del legame fra la situazione presa in esame e l'ordinamento interno. Una interessante disamina di queste tesi si ritrova oltre che in CAMPIGLIO, *op. cit.*, in *RDI*, 2008, 61 e ss., in FOGGETTI, *Riconoscibilità del matrimonio islamico temporaneo (Mut'a) e tutela dei diritti umani*, in *La tutela dei diritti umani e il diritto internazionale* (a cura di DI STEFANO e SAPIENZA) Napoli, 2012. Diversa è l'impostazione proposta da CARELLA, *op. loc. ult. cit.*, che prospetta il diverso "controllo di conformità" alla Convenzione considerandolo autonomo rispetto all'o.p. e considerandolo come suscettibile di vaglio, marcando l'autonomia di valori della convenzione e l'irriducibilità degli stessi all'o.p.

Trattasi di soluzioni di difficile praticabilità per quel che riguarda l'ordinamento italiano e che presenterebbero il rischio l'una di prestarsi a possibili abusi, l'altra di doversi applicare a situazioni anche interne con una conseguente e poco pratica chiusura. Si richiamano anche CARBONE, IVALDI, *op. ult. cit.* e MOSCONI, CAMPIGLIO, *op. cit.*

consente anche di superare l'incertezza propria dell'approccio casistico e le difficoltà connesse alla rigidità del nostro sistema di gerarchia delle fonti, è rappresentata nel nostro ordinamento dal testo dell'art. 117 della Costituzione riformulato a seguito della riforma del titolo V⁷⁴.

6. È evidente che il rispetto della CEDU e dell'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo rappresenta un obbligo per il legislatore e per il giudice. I valori che essa esprime, ricostruiti e interpretati dalla Corte nel contesto in cui sono nati e vivono, assumono per l'ordinamento italiano carattere di principi fondamentali e costituiscono parametro di applicazione anche delle norme di DIP. Si realizza attraverso questo dovere del giudice quella coesistenza di soluzioni formali, esigenze materiali e rispetto di diritti fondamentali che è da più parti auspicato. Per un'esigenza di coerenza, e alla luce dell'obbligo di interpretazione conforme della norma interna rispetto a quella pattizia introdotto dalla Corte Costituzionale nelle note sentenze 348 e 349 del 2007, anche la nozione di o.p. deve inquadrarsi nell'ottica di questi valori e di questi principi⁷⁵.

Non si tratta di cristallizzare l'o.p. in norme di rango costituzionale, ciò che contrasterebbe con la sua storicità e mutevolezza, quanto piuttosto di ricostruire un nuovo *modus operandi*. La funzione tradizionale di filtro dell'o.p. viene reinterpretata alla luce della tutela dei diritti fondamentali rendendosi possibile una piena tutela ben lontana dalla ricerca di un conflitto, che pure è stato prospettato,⁷⁶ fra diritti umani e o.p., o una ricomprensione dei primi nel secondo con conseguente loro compressione.

In altri termini l'influenza dei valori CEDU, la sua "pressione" sui giudici interni viene a identificarsi col metodo dell'interpretazione conforme secondo la linea tracciata dalle sentenze "gemelle" appena richia-

⁷⁴ Esso recita: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

⁷⁵ Le sentenze del 24 ottobre 2007 nn. 348 e 349 possono leggersi in: www.cortecostituzionale.it. Sul rapporto tra Convenzione Europea, interpretazione della stessa da parte della Corte di Strasburgo e l'incidenza sulla giurisprudenza italiana si rinvia ai commenti di PETRI *Il valore e la posizione delle norme CEDU nell'ordinamento interno*, Cass. pen., fasc. 6, 2008, 2296; IMMEDIATO, *Il futuro dei diritti fondamentali nel sistema "Cedu-Carta"*, in *DCSI*, 2011, 447; GUAZZAROTTI, *La Cedu e l'Italia: sui rischi dell'ibridazione delle tutele giurisdizionali dei diritti*, in *Giur. cost.*, 2013, 3657; CHIEREGATO, *I rapporti tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e le Corti nazionali: l'applicazione della dottrina del margine di apprezzamento come occasione mancata di dialogo nel caso Lautsi c. Italia*, in *Riv. It. Dir. Pub. Comunitario*, 2013, 401

⁷⁶ VIVIANI, *op. ult. cit.*

mate. Alla luce di esse e delle prospettazioni ivi contenute si producono delle ricadute sulla portata dell'art. 16 della L. 218/95, che dovrà essere interpretato conformemente alla disposizioni della CEDU così come ricostruite dalla Corte di Strasburgo⁷⁷. I valori del foro vengono ad arricchirsi in questa nuova modalità di lettura resa necessaria dall'adempimento degli obblighi internazionalmente assunti risultante dal nuovo assetto dalla riforma del 2001 e per questa via l'interprete, piuttosto che affidarsi esclusivamente alla propria sensibilità, potrà prospettare soluzioni di apertura fondate sulla rilettura dei principi dell'ordinamento interno alla luce di quelli della Convenzione e con gli stessi integrantisi in virtù del rinvio mobile operato dall'art. 117 Cost. senza che ciò ne comporti, lo si ribadisce, una cristallizzazione in norme di rango costituzionale⁷⁸.

⁷⁷ Spunti in questo senso possono ricavarsi dalla sentenza della Corte di Cassazione, sez. I, 15 marzo 2012, n.ro 4184 «... “la clausola dell'ordine pubblico non ha uno scopo protezionistico, poiché al contrario consente di arricchire il nostro sistema con norme straniere, non confliggenti con i caratteri portanti dell'ordinamento del foro”, sia perché non esiste una espressa norma interna che vieti il matrimonio tra persone dello stesso sesso, sia infine perché esistono atti politici (Risoluzione del Parlamento Europeo dell'8 febbraio 1994, sulla parità dei diritti delle persone omosessuali; Risoluzione del Parlamento Europeo del 16 marzo 2000, sul rispetto dei diritti umani nell'Unione Europea) e norme dell'Unione Europea (Regolamento CE n. 2201/2003 del Consiglio del 27 novembre 2003, “relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità...”». Per conseguenza deve ritenersi esulare dal concetto di o.p. la diversità di sesso atteso che questa nozione incorpora quei principi fondamentali dell'ordinamento italiano ivi compresi quelli di origine internazionale e in particolare quelli CEDU. Il problema dell'identità di sesso diviene allora un problema di mero accertamento di diversità di disciplina fra ordinamenti che non può certo fare ostacolo all'accesso dell'istituto, alla luce dell'accezione ampia che lo stesso si vede riconosciuta al livello CEDU. Ancor più esplicita, anche se allo stato trattasi di un precedente isolato, è la pronuncia del Tribunale di Grosseto con ordinanza del 3-9 aprile 2014 (può leggersi su www.altalex.com) ove espressamente si va oltre la pronuncia della Corte di Cassazione che pure viene richiamata e, assumendo quale presupposto un'interpretazione “internazionalmente orientata”, si giunge alla conclusione che «...il matrimonio fra persone dello stesso sesso celebrato all'estero... non è contrario all'ordine pubblico...», peraltro richiamando in motivazione alcuni recenti precedenti della Corte di Strasburgo.

Benché giunga a soluzioni di segno opposto, vale la pena richiamare la sentenza del Consiglio di Stato del 26 ottobre 2015 n. 4899 nella quale, affermandosi la non trascrivibilità del matrimonio fra persone dello stesso sesso, al punto 2.2. esclude «...l'applicabilità alla fattispecie considerata del fattore ostativo previsto dall'art. 18 d.p.r. cit. (non potendosi qualificare come contrario all'ordine pubblico il matrimonio fra persone dello stesso sesso)...». Ed è significativo che, escludendo comunque ogni equiparazione col matrimonio, il Consiglio di Stato richiami la giurisprudenza CEDU e segnatamente la sentenza 21 luglio 2015 *Oliari c/ Repubblica Italiana*, per evidenziare al punto 2.5. che la Corte di Strasburgo si è limitata «...ad imporre allo Stato di assicurare una tutela giuridica alle unioni omosessuali...».

⁷⁸ Le conseguenze cui giunge la Cassazione nella sentenza 4184/2012 gettano le basi per un intervento adeguatore alla mutata realtà perché si riconosce alla coppia omosessuale il diritto di «...adire i giudici comuni per far valere...il diritto ad un trattamento omogeneo a quello assicurato dalla legge alla coppia coniugata...» (punto 4 della motivazione) aprendo

Una conferma viene dalle pronunce della Corte di Cassazione intervenute in quei casi in cui il confronto fra culture si fa più forte dove si evidenzia l'apertura ai valori provenienti da diversi contesti nella prospettiva della tutela dei diritti dell'uomo più che dell'identità culturale la cui portata fondamentale deve ritenersi generalmente riconosciuta. In tale ottica la tutela dell'o.p. alla luce dei diritti fondamentali si pone in rapporto di mezzo a fine per il raggiungimento dell'obiettivo identità culturale, seppure mediata attraverso la garanzia di continuità delle situazioni giuridiche e assumendo la clausola di o.p. funzione di mediazione⁷⁹.

Se l'identità culturale, o, meglio, la tutela dell'identità nella diversità culturale, assurge al rango di obiettivo da perseguire, essa comporta l'apertura a valori provenienti da esperienze diverse da realizzare nella prospettiva delineata dalle pronunce CEDU. Nella modalità operativa dell'assolvimento degli obblighi internazionali ex art. 117 Cost., l'interpretazione dell'art. 16 della L. 218/95 passa necessariamente attraverso questa strada e induce al raffronto fra esigenze tutelate *ex lege* e diritti fondamentali secondo il modulo operativo che si basa su: circostanze rilevanti – settore – contesto – denominatore comune eventuale, che si ritrova in *Wagner, Negrepointis e H. c. Austria*.

Occorrerà un bilanciamento di valori e ciò postulerà comunque una riduzione del *marge d'appréciacion* lasciato allo Stato che risulterà di stretta interpretazione proprio alla luce del sistema CEDU. Fra un o.p. da tutelarsi *tout court* nell'accezione tradizionale, con i conseguenti rischi di

così la strada all'intervento del giudice ordinario. L'ordinanza del Tribunale di Grosseto riportata alla precedente nota 8 rappresenta quindi il punto di arrivo di questa lettura "positiva" dell'o.p., al momento insuperata anche dalla più volte richiamata sentenza 4899/2015 del Consiglio di Stato

⁷⁹ È significativo che la Suprema Corte, piuttosto che affrontare il problema alla luce di un parametro forse ancora troppo "rigido" quale l'o.p., si soffermi sulla tutela dei diritti fondamentali, di volta in volta identificati con l'interesse del minore, come nelle pronunce in materia di *Kafalah* (Cass. S.U., 16 settembre 2013, n. 21108, oppure in materia di unioni registrate fra omosessuali dove si è dato rilievo alla nozione di formazione sociale come individuata dalla Corte di Strasburgo (Cass., 15 marzo 2012, n. 4184). Sulle pronunce in materia di *Kafalah* e di accesso/tutela dell'interesse del minore si richiamano SAVOIA, *Visto d'ingresso per il minore extracomunitario affidato con provvedimento di kafalah al cittadino italiano*, in *Diritto e Giustizia on line*, 2013, 1306 e ss; MORANI, *L'ultima pronuncia delle sezioni unite della Cassazione Civile, in composizione del contrasto, all'interno della prima sezione, sulla temporanea autorizzazione alla permanenza in Italia del minore*, in *Dir. Fam.*, 2012, 112 ss. Sui matrimoni fra omosessuali, v. ANGELINI, *La Corte di Cassazione su unioni e matrimoni omosessuali: nell'inerzia del legislatore la realtà giuridica si apre alla realtà sociale*, in *Giur. Cost.*, 2012, 1520 ss.; SGOBBO, *Il matrimonio celebrato all'estero tra persone dello stesso sesso: la Cassazione abbandona la qualifica di atto inesistente approdando a quella di non idoneo a produrre effetti giuridici nell'ordinamento interno*, in *Giust. Civ.*, 2013, 2183 ss. CHIOVINI, WINKLER, *Dopo la Consulta e la Corte di Strasburgo, anche la Cassazione riconosce i diritti delle coppie omosessuali*, in *Giust. Civ.*, 2012, 1707

chiusura, ed una sua lettura bilanciata nell'ottica delle circostanze concrete – istituto – contesto e denominatore comune indicate dalla Corte, quest'ultima soluzione sembra da preferire proprio perché in linea con l'obiettivo di continuità perseguito dal sistema di DIP⁸⁰.

In questo quadro verranno prese in considerazione e otterranno rilievo nella rilettura del limite dell'o. p. non solo le previsioni dell'art. 8 e dell'art. 9, ma anche quelle dell'art. 12 CEDU, ridondando su quest'ultimo, seppure in via mediata, la tutela dell'identità nella diversità⁸¹.

In un'ottica strettamente internazionalprivatistica, questa soluzione presenta il duplice vantaggio di proteggere i soggetti deboli dell'ordinamento (segnatamente i minori) e di garantire in una prospettiva innovativa la continuità di disciplina aprendo la soluzione formale alle esigenze di *better law*⁸².

La disciplina della fattispecie concreta, lungi dal portare necessariamente alla *lex fori*, tende ad essere conforme ad una soluzione che, non escludendo la possibilità di ricorrere alla legge straniera, garantisca una stabilità di regolamentazione. In altri termini, seguendosi questo tipo di lettura dell'o.p., che postula comunque una valutazione globale della fattispecie in tutte le sue sfaccettature da parte del giudice, si persegue quell'obiettivo di continuità nella disciplina della fattispecie concreta che è proprio del DIP⁸³.

⁸⁰ Ed è quel bilanciamento che la Corte di Cassazione nella sentenza 16 settembre 2013, n. 21108 espressamente opera al punto 5 pur non richiamando la CEDU «...in ogni situazione nella quale venga in rilievo l'interesse del minore deve esserne assicurata la prevalenza sugli eventuali interessi confliggenti. Tale principio, espressamente affermato nell'art. 3 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 24 novembre 1989, ratificata con la L. 27 maggio 1991, n. 176, (“In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente”)...». Si palesa così l'interpretazione “convenzionalmente orientata” della normativa vigente e sul punto è significativo il richiamo ad alcuni precedenti in materia, che la Corte stessa effettua nella sua pronuncia, al punto 3 della motivazione, ove espressamente si afferma che «...l'interpretazione costituzionalmente adeguata del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 29, così come risulta dalle successive modificazioni legislative, è quella che, nel conflitto tra l'esigenza di protezione dei minori e quella della tutela delle frontiere, realizza un equo bilanciamento rispettoso della gerarchia di tali valori affermata in Costituzione e quindi dando tendenzialmente la prevalenza alla protezione del minore straniero...».

⁸¹ Sul punto si richiama *supra* la nota 63.

⁸² Come già prospettava PASTORE, *op. cit.*, evidenziando il pericolo di soluzioni a “parametro rigido” e di chiusura, va favorita la soluzione affidata alla sensibilità dell'interprete nel perseguimento dell'obiettivo della continuità. Diversa è l'impostazione seguita da SALERNO, *Il vincolo del rispetto dei diritti dell'uomo nel sistema delle fonti del diritto internazionale privato*, in *DUDI*, 2014, 459 ss. che, pur adombrando una connotazione positiva dell'o.p., riconduce a soluzioni di tipo legeforistico che, è intuitivo, conducono inevitabilmente a spezzare la continuità e stabilità perseguita dal DIP.

⁸³ Seppure la Corte di Cassazione nelle sue recenti pronunce non giunga ad affermarlo espressamente, se non in una premessa, trincerandosi dietro il più prudente richiamo ai diritti

Prendendo in considerazione l'apertura che nella casistica giurisprudenziale interna si è registrata verso istituti quali il ripudio, grazie al rilievo attribuito alle situazioni di fatto ormai stabilizzate,⁸⁴ oppure le soluzioni date ai tentativi di riconoscimento della kafalah⁸⁵ e tenendo conto del presupposto da cui la Corte EDU è partita per ascrivere ai diritti dell'uomo una prevalenza sulle norme interne di DIP, deve concludersi per una conferma della soluzione che s'è prospettata⁸⁶.

La ricerca di soluzioni alternative alla rigida costruzione dell'o.p., che possono ricavarsi dalle nozioni di o.p. di prossimità⁸⁷ o da quell'orientamento formulato nel 2005 nel corso della sessione di Cracovia dall'*Institut de droit international* a favore del c.d. "ordine pubblico attenuato" di derivazione francese, non appare soddisfacente. Neppure lo è il ricorso alla teoria degli effetti o alle questioni preliminari benché in qualche caso la nostra giurisprudenza vi abbia fatto ricorso per tutelare i soggetti deboli o per dare rilievo a situazioni consolidate⁸⁸. Del pari non appare soddisfacente la prospettazione del coordinamento reciproco che pure ha avuto qualche fortuna nella dottrina francese e che ha consentito di affrontare la multiculturalità in diritto pubblico e in diritto privato⁸⁹.

L'attenuazione o la prossimità o il coordinamento reciproco, del resto, impongono valutazioni che presupporrebbero una stabilità e una

fondamentali, forse condizionata dalla ancora timida apertura della Corte Costituzionale nella sentenza 15 aprile 2010, n. 138 ove senza fare riferimento all'o.p., e pure riconoscendo l'assenza di omologazione fra matrimonio "tradizionale" e unione fra persone dello stesso sesso, introduce la nozione di "formazione sociale" di cui all'art. 2 Cost. in un'ottica CEDU rinviando però al Parlamento per la disciplina della fattispecie. Si veda anche TONOLO, *op. cit.*

⁸⁴ Si spiega così il riconoscimento anche in Stati della nostra esperienza culturale dei provvedimenti stranieri di ripudio allorché il riconoscimento venisse chiesto dalla moglie in presenza peraltro del venir meno di ogni ulteriore esercizio della discrezionalità da parte del marito. Nell'esperienza giurisprudenziale italiana il riconoscimento di situazioni di tal genere stabilizzate e in cui v'è una sorta di rinuncia di fatto a far valere la discriminazione da parte del coniuge che ne sarebbe colpito è ad oggi assente. V'è però un precedente rappresentato dalla sentenza del Tribunal Supremo del Regno di Spagna del 21 aprile del 1998 ove, attesa la richiesta di riconoscimento del provvedimento di ripudio posta in essere dalla moglie, si sottolinea che il mancato riconoscimento si tradurrebbe «en perjuicio [...] al obligarla a acudir a un juicio de divorcio en España para obtener una definitiva disolución del vínculo matrimonial ya producida en el Estado de origen».

⁸⁵ V. *supra*, nota 78.

⁸⁶ Esaustivi sul punto i contributi rappresentati da *Negrepointis e H. c. Austria*.

⁸⁷ SINDRES, *Vers la disparition de l'ordre public de proximité*, in *JDI*, 2012, 887 ss., PIRRONE, *op. loc. ult. cit.*

⁸⁸ V. *supra*, note 72 e 75, nonché CHIOVINI, WINKLER, *op. loc. ult. cit.*

⁸⁹ Una interessante rassegna sulle pratiche di coordinamento reciproco con riguardo all'esperienza canadese può leggersi su www.accommodements-quebec.ca. Interessante per la specifica esperienza di quello Stato è il contributo di GAUDREAU-DESBIENS, *The State management of legal and cultural diversity in Canada*, in FOBLETS, GAUDREAU-DESBIENS, DUNDES RRNTELN (eds.), *Cultural Diversity and the Law. State Responses from around the World*, Bruxelles, 2010. Sulla relative problematica v. anche CARLIER, *op. cit.*

crystallizzazione dei valori fondanti l'o.p. che è ben lungi da quella che si è prospettata.

La costruzione indicata, tanto più se letta alla luce di valori di riferimento viventi e ricostruiti in un bilanciamento quale quello effettuato dalla Corte di Strasburgo, postula un'attenzione alla loro permanenza e vigenza nella comunità di diritto alla quale appartengono. Ed è quella comunità di diritto che può identificarsi con quell'insieme di «principi, regole ed obblighi di origine internazionale e sovranazionale» a cui fa riferimento la nostra Corte di Cassazione realizzando quella sussidiarietà sostanziale nella garanzia dei diritti fondamentali che la stessa Corte di Strasburgo auspica⁹⁰.

Questa soluzione trova riscontro nella più stretta cooperazione fra ordinamenti costituita dall'UE che ha portato alla formazione della nozione di o. p. comunitario, intesa come nozione "evolutive" e che ai nostri fini sembra trovare un avallo nella stessa giurisprudenza della CEDU laddove si fa riferimento a «la présence ou absence d'un dénominateur commun aux systèmes juridique des Etats contractants» confermandosi così la tesi della comunità di diritto⁹¹.

Certo, l'ordinamento potrà sempre garantire un nucleo fondamentale di valori irrinunciabili richiamandosi ai "controlimiti", ma può dirsi che l'identità nella diversità, mediata attraverso la protezione dei soggetti deboli ed il rilievo ad essi riconosciuto in alveo CEDU, può svolgere un ruolo di non poco momento nell'interpretazione che di volta in volta l'art. 16 della L 218/95 postulerà ai fini della sua applicazione e ciò nel solco tracciato dalle sentenze 348 e 349 del 2007 della Corte Costituzionale.

A suffragare questa impostazione può richiamarsi quanto si afferma nella sentenza n. 238/2014 della Corte Costituzionale. Si tratta indubbiamente di una pronuncia relativa al confronto fra obblighi di diritto internazionale generale e norme costituzionali, ma offre un valido contributo alla ricostruzione dei valori inderogabili dell'ordinamento interno e costituenti baluardo avverso l'accesso di valori esterni e contrastanti⁹².

⁹⁰ Sul punto *amplius* PATRONI GRIFFI, *op. loc. ult. cit.*

⁹¹ Su questa nozione si rinvia alle sentenze della Corte EDU 28 novembre 1984, *Rasmussen c. Danimarca*, par. 84, e 27 marzo 1998, *Petrovich c. Austria*, par. 38. Ai fini di un raffronto e con riguardo all'esperienza propria dell'UE si richiama FALLON, *Les conflits de lois et de juridictions dans un espace économique intégré. L'expérience de la Communauté européenne*, in *Rec. des Cours*, 1995, 253, 87 ss. Sull'o.p. comunitario si rinvia fra gli altri a MENGIOZZI, *La nozione di ordine pubblico nel diritto comunitario e nel sistema della convenzione di Roma*, in AA.VV., *Europa e diritti umani. Atti del convegno internazionale di studi su: «Le comunità Europee e i diritti dell'uomo»*, Torino, 1981, 124.

⁹² Sui controlimiti e in commento alla sentenza 22 ottobre 2014 n. 238, si richiama RUGGERI, *La Corte aziona l'arma dei "controlimiti" e, facendo un uso alquanto singolare delle categorie processuali, sbarra le porte all'ingresso in ambito interno di norma internazionale consuetudinaria (a margine di Corte cost. n. 238 del 2014)*, in www.diritticomparati.it del 18

È significativo che la Corte Costituzionale, nell'affermare il carattere "aperto" dell'ordinamento italiano, abbia evidenziato contestualmente la presenza di un ostacolo a quest'apertura costituito da «*i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona. [...] Essi rappresentano in altri termini gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale*»⁹³.

Ma è del pari di rilievo, nella ricostruzione operata dalla Corte, il richiamo a pronunce della Corte di Giustizia dell'UE e della Corte EDU ove vengono in considerazione i diritti fondamentali, ponendosi in primo piano l'esigenza della loro garanzia negli ordinamenti in cui vengono in rilievo, che viene considerata prevalente rispetto finanche ad obblighi internazionalmente assunti⁹⁴.

In virtù di questo richiamo la Corte Costituzionale procede all'individuazione di veri e propri principi guida che permettono di individuare lo "zoccolo duro" dei valori irrinunciabili identificandoli nei diritti fondamentali della persona e nel presidio della loro dignità attraverso la tutela effettiva, come riconosciuto anche da quelle corti internazionali che appartengono alla medesima comunità di diritto⁹⁵.

Opinare diversamente al di là della eccessiva apertura o della formale chiusura del sistema, forse poco in linea con la multietnicità di cui si è venuto rapidamente permeando il nostro Paese e che risulterebbe giustificabile soltanto nell'alveo delle eccezioni previste dalle norme CEDU, potrebbe condurre al risultato opposto a quello che attraverso l'operare del limite dell'o.p. si vuol perseguire.

Al di là del contrasto con la nostra Costituzione, una soluzione disancorata dalla realtà concreta e dalla stabilità degli *status* acquisiti dai soggetti deboli privi di adeguata tutela nell'ordinamento di origine, da valutarsi comunque approfonditamente e in tutte le sue sfaccettature, si accompagnerebbe a un'ulteriore assenza di effettività della tutela. Per esemplificare, ove si fosse in presenza di istituti di protezione del minore a noi ignoti e non se ne riconoscessero gli effetti o si imponesse, in pre-

novembre 2014, che sottolinea «come a giudizio della Corte i "controlimiti" non si discutono sempre escludendosi categoricamente che possa esservi alcuna norma di origine esterna cui sia data in ambito nazionale applicazione, laddove incompatibile sia pure con un solo principio fondamentale, in particolare ove siano in gioco i diritti fondamentali». ID., *Rapporti tra Corte costituzionale e Corti europee, bilanciamenti interordinamentali e "controlimiti" mobili, a garanzia dei diritti fondamentali*, in www.rivistaaic.it, 1/2011.

⁹³ Sentenza n. 238/2014, punto 3.2

⁹⁴ Corte di Giustizia UE, sentenza 3 settembre 2008, in cause riunite C-402 e 415/05 P, cit.; Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza 26 novembre 2013 nell'affare 5809/08, *Al Dulimi*, disponibile sul sito www.echr.coe.int.

⁹⁵ In ciò rifacendosi ad un orientamento consolidato che individua nei valori fondamentali dell'ordinamento anche un limite all'esercizio del potere normativo dell'UE (sul punto cfr. Corte Costituzionale 21 giugno 2010, n. 227, *passim*).

senza di situazioni ormai stabilizzate, il ricorso a rimedi giurisdizionali interni, siffatta soluzione, apparentemente più garantista, si tradurrebbe in un approccio di tipo formalistico che si concretizzerebbe in una limitazione di ciò che si pretende di garantire. La conseguenza sarebbe il paradosso di una soluzione che addirittura contrasterebbe con i valori di o.p. interno inteso nell'accezione più tradizionale. Ed è proprio ciò che con i recenti contributi giurisprudenziali in materia di tutela dei minori e del riconoscimento della dignità di "formazioni sociali" alle coppie omosessuali si è voluto evitare⁹⁶.

ABSTRACT

The Impact Of ECHR on the Public Policy Clause

This article analyses the possibility of redefining the public policy clause as an interference rather than a limitation clause in the Private International Law. Defining the public policy as a guarantee for the national legal framework, including the international and supranational derived values, the article examines the contributions of practical applications of ECHR, despite Private International Law rules, which undergo constitutional check, also taking into consideration the international values. The "checks and balances" skill used by the Court of Strasbourg to determine the exceptions to the fundamental rights, aimed to guarantee an effective protection of the values of the society as a whole, may be used at the State level to rebuild the public policy clause as an interference rather than a limitation clause. The interference will be even more justified taking into account the duty of consistent interpretation issued by the Constitutional Court. Therefore, on such basis, the article explores the possibility that the internal law framework can be more open without prejudicing the inalienable internal values which assume the role of "counter limits".

⁹⁶ È significativo a tal proposito il riferimento alle "specifiche situazioni" contenuto nella sentenza n. 4184/2012 che si è più volte richiamata e alla distinzione fra inesistenza e inefficacia dell'atto per raggiungere l'effetto utile che si è prospettato.

NOTE E COMMENTI

LA TUTELA “EMERSA” DI UN PATRIMONIO SOMMERSO: ALCUNE RIFLESSIONI SULLA PROTEZIONE DEI BENI CULTURALI SUBACQUEI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

ELISABETTA MOTTESE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La protezione del patrimonio culturale sommerso rinvenuto nelle acque territoriali. – 3. *Admiralty law*. – 4. La protezione del patrimonio culturale sommerso rinvenuto nelle acque internazionali. – 5. Il rinvenimento del “Transylvania”. – 6. ... e quello dell’“Ancona”. – 7. Conclusioni?

1. Dal 2014 al 2018 l’UNESCO commemora il centenario della Prima Guerra Mondiale e a tale scopo ha predisposto una serie di attività didattiche e culturali finalizzate alla sensibilizzazione nei confronti di temi apparentemente lontani ma in verità interconnessi: la pace tra le nazioni e la protezione del patrimonio culturale, con particolare riguardo a quello sommerso.

Educare alla lettura del passato presuppone che si proceda attraverso le tracce che di esso ci pervengono, al fine di comprendere il significato più profondo che quella specifica esperienza storica ci ha tramandato.

Il vasto patrimonio culturale sommerso che la Prima Guerra Mondiale ha “involontariamente” creato permette di comprendere, da un’altra angolazione, le devastazioni di un conflitto e di trarne un messaggio ulteriore: «heritage is the reminder of the need for reconciliation and understanding and for all nations to live peacefully together»¹. La tutela di un bene culturale non è allora solo collegata alla preservazione delle tracce che un determinato popolo cui il bene appartiene ha lasciato a beneficio di quel gruppo e dell’umanità intera², ma racchiude e preserva a sua volta un valore universale sovraordinato quale è la pace tra le nazioni.

¹ TIMMERMANS, GUERIN, *Heritage for peace and reconciliation: safeguarding underwater cultural heritage of the first world war*, UNESCO, 2015, 7.

² V. art. 2, par. 3, della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo adottata dalla 31a Conferenza Generale dell’UNESCO tenutasi a Parigi il 2 novembre 2001: «States Parties shall preserve underwater cultural heritage for the benefit of humanity»; v. anche art. 149 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (CNUDM) firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982: «All objects of an archaeological and historical nature found in the Area shall be preserved or disposed of for the benefit of mankind as a whole».

Il mutuo riconoscimento ed il rispetto delle identità nazionali di cui i beni culturali sono il segno più evidente, è uno dei modi attraverso il quale garantire la pacifica convivenza tra le nazioni.

Come sottolinea il preambolo della Convenzione UNESCO sulla Protezione del patrimonio culturale mondiale del 1972³, «il patrimonio culturale costituisce un elemento essenziale del patrimonio dell'umanità e una fonte di arricchimento e di sviluppo armonioso per la civiltà presente e futura [...] il degrado o la perdita di un bene del patrimonio culturale costituisce un impoverimento nefasto del patrimonio di tutti i popoli del mondo».

Ecco perché è sempre più pressante l'esigenza di approntare strumenti che permettano alla Comunità internazionale di proteggere il patrimonio culturale complessivamente inteso in maniera efficiente ed efficace. Durante il quadriennio in cui ricorre il centenario dalla Prima Guerra Mondiale, molte delle navi siano esse militari, passeggeri o commerciali "cadute" durante il conflitto compiranno 100 anni di permanenza sotto le acque del mare.

"Almeno 100 anni" è il tempo che la Comunità internazionale ha ritenuto congruo perché un bene – culturale, storico o archeologico – possa essere considerato "patrimonio culturale sommerso" e come tale tutelato ai sensi della Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale sommerso, sottoscritta a Parigi nel 2001⁴. Ed allora può essere interessante dare uno sguardo al diritto internazionale lì dove esso di questi temi si è occupato, con un *focus* su due rinvenimenti di relitti – l'uno in acque interne, l'altro in acque internazionali – attraverso i quali "testare" l'adeguatezza della normativa internazionale nel disciplinare le fattispecie che concretamente si pongono all'attenzione dell'operatore del diritto.

Il primo caso attiene al ritrovamento, da parte dei sommozzatori del Centro carabinieri subacquei di Genova, del transatlantico "Transylvania". Il 7 ottobre 2011 gli esperti hanno ritrovato il relitto a 630 metri di profondità a circa tre miglia marine dall'isola di Bergeggi, al largo di Savona. Si tratta di un transatlantico inglese quasi gemello del "Titanic", affondato la mattina del 4 maggio 1917 dai siluri di un UBoot tedesco durante la Prima Guerra Mondiale. Nelle profondità del Mar Ligure, c'è un tesoro che fa gola a molti giacché pare che la nave custodisca forzieri pieni d'oro: le paghe delle truppe inglesi di stanza in Palestina, mai arrivate a destinazione. Nel maggio del prossimo anno saranno trascorsi 100 anni dal suo affondamento.

³ La Convenzione sulla Protezione del Patrimonio Mondiale, culturale e naturale dell'Umanità - sottoscritta ed adottata a Parigi il 16 novembre 1972 ed entrata in vigore il 17 novembre 1975 - è stata ratificata da 192 Stati tra cui l'Italia.

⁴ La Convenzione è entrata in vigore il 2 gennaio 2009, col deposito, per come previsto dall'art. 27, del ventesimo strumento di ratifica. Ad oggi, sono 55 gli Stati della Comunità Internazionale che hanno proceduto alla ratifica, ivi compresa l'Italia che vi ha dato corso in data 8 gennaio 2010.

Il secondo caso riguarda, invece, il relitto del piroscampo italiano “Ancona”, rinvenuto nel 1985 in acque internazionali – al largo di Capo Carbonara, isola di Sardegna – dalla società marsigliese Comex.

La nave era stata silurata da un sommergibile tedesco il 7 novembre 1915. A bordo della nave, salpata da Napoli il giorno prima, c'erano 496 persone: su quel piroscampo – caricate in gran segreto e scortate personalmente dall'allora Ministro dell'Agricoltura – c'erano 12 casse contenenti 133.000 sovrane d'oro. Da novembre 2015 sono appena trascorsi 100 anni dal suo affondamento.

Può, dunque, essere interessante prendere spunto dagli avvenimenti sopra ricordati per analizzare alcuni temi controversi in materia di tutela del patrimonio culturale sommerso, chiedendoci se e quale strumento di diritto internazionale viene in rilievo nella disciplina di quelle fattispecie: la Convenzione UNESCO del 2001, quale disciplina convenzionale “speciale”, o la Convenzione sul diritto del mare del 1982 quale *lex generalis* qualora la prima non sia applicabile per una qualsivoglia ragione, o nessuna delle due? Designare la disciplina nel concreto utilizzabile attraverso l'individuazione della normativa internazionale competente può essere problema di non facile soluzione, poiché diversi sono i profili rilevanti ai fini di un corretto inquadramento e che attengono tra l'altro, per esempio, al luogo – *rectius* la zona di mare – in cui il relitto o il bene culturale più in generale è stato rinvenuto.

Il regime di tutela muta, e con esso i soggetti ed i gradi di sovranità esercitabili dagli Stati coinvolti, col variare delle zone di mare in cui, secondo la distinzione classica del diritto internazionale del mare, il bene è situato. La localizzazione del patrimonio culturale sommerso rileva poi, sia che alla fattispecie si applichi la Convenzione UNESCO sia che essa sia disciplinata dalle norme della Convenzione di Montego Bay o dalle norme interne di ciascun ordinamento.

La peculiarità della tutela del patrimonio culturale sommerso è quella di esser soggetto ad una molteplice disciplina: i beni culturali sono protetti come tali dalle norme internazionali ad essi specificamente rivolte, ma quelli sommersi devono fare i conti con quella branca del diritto internazionale che disciplina tutto ciò che a che fare con il mare e i suoi fondali cioè, per l'appunto, il diritto del mare. Peraltro da più parti si è evidenziato come la protezione dei beni culturali possa, indirettamente, rientrare a far parte della grande famiglia dei diritti umani e ciò anche in ragione della duplice dimensione del patrimonio culturale: «quella universale, che vede l'umanità intera come beneficiario ultimo della tutela, e quella umana, che vede i singoli individui, nella loro specificità identitaria, come beneficiari della protezione del patrimonio culturale»⁵.

⁵ V. per tutti BERSANI, *La dimensione umana del patrimonio culturale nel diritto internazionale: identità e diritti culturali*, in questa *Rivista*, 2015, 37.

La Convenzione UNESCO del 2001 è stata redatta con l'idea di prevedere un peculiare insieme di disposizioni volte alla tutela dei beni culturali subacquei in modo da evitare quelle criticità che più sopra abbiamo visto essere ontologicamente connesse alla protezione di tali beni: tra i nodi principali da sciogliere vi era senza dubbio quello relativo ai rapporti tra essa e la c.d. Costituzione degli Oceani⁶. Vedremo, però, che se molti dubbi sono stati dissipati, rimangono diversi gli aspetti controversi ancora da chiarire e che emergono in tutta la loro complessità allorché ci si appresti ad affrontare lo studio di un caso concreto. Sarà, allora, opportuno previamente individuare quale sia la disciplina applicabile ai rinvenimenti di beni culturali in acque interne e in acque internazionali ed in che modo l'uso del peculiare istituto dell'*admiralty law* influisca sulla risoluzione delle controversie in materia di patrimonio culturale sommerso.

2. Come è noto, nelle acque territoriali (nonché in quelle interne e arcipelagiche), cioè in quello specchio di mare che si estende fino a dodici miglia marine a partire dalla linea di base, lo Stato costiero esercita una sovranità pressoché assoluta – esclusivamente limitata dal diritto di passaggio inoffensivo⁷ –, paragonabile a quella esercitata sulla terra ferma. Si tratta di un principio che potremmo definire consuetudinario nel diritto internazionale del mare ribadito dalla Convenzione UNESCO all'art. 7, che al par. 1 statuisce: «States Parties, in the exercise of their sovereignty, have the exclusive right to regulate and authorize activities directed at underwater cultural heritage in their internal waters, archipelagic waters and territorial sea».

La “sovranità archeologica” dello Stato costiero sul mare territoriale si estrinseca, quindi, nella possibilità di «disporre sovranamente del patrimonio culturale subacqueo ivi rinvenuto»⁸, ciò includendo il potere sia di legiferare in materia, di svolgere ricerche archeologiche e di recupero dei beni sommersi, sia di autorizzare Stati terzi ad effettuare operazioni di tale genere.

Mentre la CNUDM nulla dice con specifico riferimento alle operazioni archeologiche nel mare territoriale prevedendo come è noto all'art. 303, par. 1, un generico dovere di rispetto dei beni culturali ovunque sommersi – «States have the duty to protect objects of an archaeological and historical nature found at sea and shall cooperate for this purpose» – la Convenzione

⁶ La Convenzione Unesco del 2001 contiene una specifica norma che disciplina i rapporti tra queste due Convenzioni cioè l'art. 3 rubricato *Relationship between this Convention and the United Nations Convention on the Law of the Sea*, che così recita: «Nothing in this Convention shall prejudice the rights, jurisdiction and duties of States under international law, including the United Nations Convention on the Law of the Sea. This Convention shall be interpreted and applied in the context of and in a manner consistent with international law, including the United Nations Convention on the Law of the Sea».

⁷ Diritto previsto dall'art. 17 della Convenzione sul diritto del mare del 1982.

⁸ MAINETTI, *Considerazioni in tema di esercizio della sovranità archeologica da parte dello Stato costiero*, in CAMARDA, TREVES (eds.), *The Protection of the Underwater Cultural Heritage*, Milano, 2002, 219.

UNESCO sul punto è andata ben oltre, prevedendo al 2° par. dell'art. 7: «States Parties shall require that the Rules be applied to activities directed at underwater cultural heritage in their internal waters, archipelagic waters and territorial sea».

Sullo Stato costiero incomberebbe, quindi, uno specifico obbligo di protezione del patrimonio culturale che ricomprende tutte le possibili attività a tale protezione inerenti.

Se da un lato vi è una sovranità praticamente illimitata dello Stato costiero nella gestione del patrimonio culturale subacqueo rinvenuto in prossimità delle proprie coste, dall'altro necessariamente tale dominio riservato si è andato via via erodendo proprio in virtù della previsione di obblighi sempre più dettagliati da parte della normativa convenzionale (quale per esempio l'applicazione e il rispetto delle regole dell'allegato⁹ alla Convenzione ai sensi del par. 2 dell'art.7). Lo Stato diviene sempre meno libero di tutelare il patrimonio culturale, anche il proprio, come ritiene preferibile perché l'opportunità delle misure precauzionali è ormai preventivamente individuata, e cristallizzata in, norme pattizie che creano, quindi, uno standard minimo di protezione. Poiché le regole dell'allegato¹⁰ rappresentano livelli assai elevati di archeologia subacquea, si è conseguita, o meglio si è tentato di conseguire, come è stato evidenziato, una sorta di vera e propria «armonizzazione verso l'alto»¹¹ di detta disciplina.

Questo è uno dei motivi per cui, come è noto, importanti convenzioni internazionali in materia di tutela del patrimonio culturale trovano spesso grossi ostacoli ad essere ratificate da un elevato numero di Stati o comunque da quegli Stati che da attori di rilievo della scena internazionale potrebbero realmente fare la differenza con riguardo all'effettività di applicazione delle norme pattizie. Nel caso della Convenzione UNESCO del 2001, mancano ad esempio, tra le molte altre, le ratifiche degli Stati Uniti e del Regno Unito. Un'assenza mossa dal timore che la Convenzione possa creare nuove forme di c.d. *creeping jurisdiction*, soprattutto con riguardo al rafforzamento dei

⁹ *Rules Concerning Activities Directed at Underwater Cultural Heritage*: l'allegato racchiude trentasei disposizioni che regolamentano l'archeologia sottomarina e rappresenta un modello di riferimento per quelle nazioni prive di un adeguato regime normativo e sanzionatorio in materia.

¹⁰ «La Convenzione realizza la sua funzione di regime il più possibile uniforme e operativo quale soglia elevata di protezione del patrimonio culturale subacqueo esigendo che gli Stati parti applichino, salvo altre regole o accordi internazionali, le regole dell'allegato a dette attività sul patrimonio, a chiara ed opportuna tutela della loro qualità e correttezza archeologica», così CARDUCCI, *La convenzione Unesco sul patrimonio culturale subacqueo*, in *RDI*, 2002, 77.

¹¹ GARABELLO, *La Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, Milano, 2004, 150.

poteri dello stato costiero non solo nel mare territoriale, ma anche nella c.d. zona archeologica (coincidente con la zona contigua) prevista dall'art. 8¹².

Eppure si tratta di Stati che rappresentano due grandi potenze marittime ed in cui hanno sede le maggiori società di *treasure hunting* e di *salvage*.

3. Uno dei profili più controversi della materia in esame è proprio quello del rapporto tra gli istituti del *salvage law* e della *law of finds*, ricompresi più genericamente nell'*admiralty law*, e la tutela del patrimonio culturale sommerso dettata dalla Convenzione di Parigi del 2001. Il vivace dibattito accademico¹³ sull'analisi di detto rapporto non si è ancora concluso, non foss'altro perché i maggiori Paesi di *common law*, come si è detto poco sopra, non hanno ancora ratificato la Convenzione UNESCO che, in verità, sul punto è assai chiara. L'art. 4 sancisce, infatti: «Any activity relating to underwater cultural heritage to which this Convention applies shall not be subject to the law of salvage or law of finds, unless it: (a) is authorized by the competent authorities, and (b) is in full conformity with this Convention, and (c) ensures that any recovery of the underwater cultural heritage achieves its maximum protection».

All'esito dei negoziati si è giunti, quindi, ad un compromesso con la redazione del suddetto art. 4, che estromette la *law of finds* e la *law of salvage* dall'ambito di applicazione della Convenzione alle condizioni sopra ricordate.

Compromesso che è nato dall'esigenza di conciliare due antitetiche finalità: da un lato quella di vietare ogni forma di commercializzazione¹⁴ dei beni culturali sommersi (secondo quello che è stato definito un approccio "conservazionista" o "purista" di tutela a beneficio pubblico, dell'intera umanità), dall'altra quella di garantire la "remuneratività" delle attività di ri-

¹² Per maggiori dettagli sulla disciplina della tutela del patrimonio culturale sommerso nella zona contigua ed in particolare sulla dibattuta questione se l'istituzione di una zona archeologica implichi la precedente creazione di una zona contigua da parte dello Stato e se dette zone debbano avere la medesima estensione, v. GARABELLO, *op. cit.*, 151-179; IOVANE, *Commento all'art. 94*, in LEONE, TARASCO (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006, 614-638; PAPANICOLOPULU *La zona contigua archeologica e la sua delimitazione*, in SCOVAZZI (a cura di) *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel mediterraneo*, Milano, 2004, 43-70.

¹³ Fra i molti si vedano: WILDER, *Application of Salvage Law and Law of Finds to Sunken Shipwreck Discoveries*, in *Def. Couns. J.*, 2000, 92-105; CARDUCCI, *op. cit.*, 53-98; FORREST, *Has the Application of Salvage Law to Underwater Cultural Heritage Become a Thing of the Past?*, in *J Mar. L Comm.*, 2003, 309-349; VADI, *The Protection of the Underwater Cultural Heritage in International Law: Challenges and Perspectives*, in VRDOLJAK, FRANCONI (eds.), *The Illicit Traffic of Cultural Objects in the Mediterranean*, EUI Working Papers, Academy of European Law, 9/2009, 89-104; DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law*, Cambridge, 2013, 167-208.

¹⁴ V. art. 2, par. 3, della Convenzione e regola n. 2 dell'allegato.

cerca, rinvenimento ed impossessamento dei beni, anche di valore culturale, espletate da soggetti privati¹⁵.

La *salvage law* si scontra con la disciplina propria del patrimonio culturale sommerso anche da un altro punto di vista, giacché quest'ultima prevede che la forma più efficace di protezione sia quella della conservazione *in situ* del bene mentre il *salvor* ha generalmente interesse, nell'ottica di ottenere il più alto profitto possibile – calcolato in percentuale sul valore di quanto recuperato – al recupero appunto e alla rimozione dei beni depositati sui fondali marini.

Se è escluso che gli istituti della *salvage law* e dalla *law of finds* costituiscano principi di diritto internazionale generale¹⁶ è vero però che essi sono non solo compatibili, ma anche espressamente richiamati dal diritto internazionale pattizio e si veda sul punto l'art. 303, par. 3, della Convenzione sul diritto del mare che espressamente prevede: «Nothing in this article affects the rights of identifiable owners, the law of salvage or other rules of admiralty, or laws and practices with respect to cultural exchanges».

Eppure al par. 1 la stessa Convenzione di Montego Bay, lo abbiamo più sopra ricordato, afferma il “dovere” di ogni Stato parte di tutelare il patrimonio culturale sottomarino.

La contraddizione non è di poco momento, ma è evidente e purtroppo è giovata più volte a chi ha voluto applicare, anche in via extraterritoriale, la *salvage law* al patrimonio culturale subacqueo legittimando, nel caso dei relitti di navi, vere e proprie espropriazioni a danno dello Stato di bandiera o dello Stato costiero¹⁷.

La sensibilità e l'attenzione sempre maggiori nei confronti del principio di natura consuetudinaria di proteggere¹⁸ il patrimonio culturale, emerso e sommerso, e dell'applicazione del principio di precauzione e di tutela preventiva, in linea con la più accorta impostazione della tutela dei beni culturali, che, per essere efficace, deve fondarsi per l'appunto sul principio della

¹⁵ Sulla possibilità di conciliare queste due facce della tutela del patrimonio culturale sommerso, si veda l'interessante prospettiva di VADI *The Challenge of Reconciling Underwater Cultural Heritage and Foreign Direct Investment: A Case Study*, in *Italian YIL*, 2007, 143-158.

¹⁶ GARABELLO, *op. cit.*, 364.

¹⁷ «Only two provisions of the UN Convention on the Law of the Sea (Arts 149 and 303) deal with underwater cultural heritage. The UN Convention on the Law of the Sea regime on this matter is far from satisfactory. For some of its aspects it can even be considered not only insufficient, but also counterproductive and corresponding to an invitation to the looting of the heritage in question»; così SCOVAZZI, *Underwater Cultural Heritage*, in Max Plank *EPIL*, 2009.

¹⁸ Secondo taluni autori dovrebbe essere considerato principio consuetudinario anche quello che contiene l'obbligo dello Stato di non danneggiare e distruggere i beni sommersi. Cfr. CARDUCCI, *The expanding protection of underwater cultural heritage: the new UNESCO Convention versus existing international law*, in CAMARDA, TREVES (eds.), *op. cit.*, 138.

prevenzione¹⁹, stanno lentamente facendo cambiare rotta alla giurisprudenza (soprattutto statunitense)²⁰ in favore, se non della inapplicabilità, quanto meno di un'applicazione non esclusivamente tarata sugli aspetti più marcatamente commerciali, della *salvage law*²¹.

4. Ulteriori norme internazionali che vengono in rilievo, per quel che qui ci interessa, sono quelle applicabili al patrimonio culturale sommerso rinvenuto nell'Area internazionale dei fondali marini. Il regime giuridico di questa zona di mare è in linea generale tracciato dall'art. 149 della Convenzione di Montego Bay: «All objects of an archaeological and historical nature found in the Area shall be preserved or disposed of for the benefit of mankind as a whole, particular regard being paid to the preferential rights of the State or country of origin, or the State of cultural origin, or the State of historical and archaeological origin».

Tale articolo dispone, quindi, che tutti i reperti di natura storica ivi rinvenuti vadano conservati o ceduti nell'interesse dell'intera comunità, tenuto conto in particolare degli eventuali diritti preferenziali di taluni Stati ivi identificati in ragione del legame tra quegli Stati ed i beni stessi.

L'art. 149 rappresenta il tentativo di contemperare da un lato le esigenze di sfruttamento delle risorse e del patrimonio ivi localizzato e dall'altro il rispetto dell'antico principio che sanciva la libertà nell'alto mare. Esso appare, quindi, come derogatorio del principio dell'assoluta libertà dei mari e dell'antico detto statunitense "*finders, keepers*".

Gli articoli 11 e 12 della Convenzione UNESCO riprendono in larga parte i principi di cui all'art. 149, ma ne specificano taluni aspetti e soprattutto procedimentalizzano – sulla falsariga di quanto disciplinato per i ritrovamenti nella zona economica esclusiva e nella piattaforma continentale – il *modus operandi* degli Stati parte a vario titolo coinvolti nelle operazioni di ricerca, rinvenimento e tutela del patrimonio culturale sommerso.

La protezione dei beni storici ed archeologici sommersi e rinvenuti in questa zona è stata, pertanto, sottoposta ad uno specifico regime giuridico.

¹⁹ Si veda in questo senso, ad esempio, la Convenzione dell'Aja del 1954 sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato che, pur essendo dedicata alla protezione dei beni culturali in tempo di guerra, correttamente prevede alcuni obblighi a carico degli Stati contraenti anche in tempo di pace.

²⁰ V. United States Court of Appeals for the fourth Circuit, *Columbus-America Discovery Group v. Atl. Mut. Ins. Co.*, caso n. 974 del 1992, reperibile su www.coast.noaa.gov.

²¹ «Dealing with claims filed by individuals, admiralty courts have applied salvage law to an overwhelming number of cases concerning underwater cultural heritage. However, these courts have rarely questioned whether salvage law is appropriate at all for historic shipwrecks. Only in recent cases, has attention been paid to deep water archaeological methodology. In this context, while some authors criticize admiralty law as allowing "freedom of fishing" or "first-come first-served approach", others underline the recent developments in admiralty law as a promising pattern», così VADI, *International Law and the Uncertain Fate of Military Sunken Vessels*, in *Italian YIL*, 2010, 20.

Come per la zona economica esclusiva e la piattaforma continentale, anche nell'Area internazionale la Convenzione di Parigi agli articoli 11 e 12 effettua un distinguo nella disciplina a seconda dei momenti e delle fasi della scoperta, differenziando la fase di informazione da quella di protezione. La previsione è però meno articolata e ciò anche in considerazione dell'assenza di una posizione privilegiata per lo Stato costiero il cui ruolo è sostituito dal Direttore Generale dell'UNESCO.

Ciò che val la pena di ricordare è che i diritti preferenziali riconosciuti dalle norme pattizie non attengono al profilo della proprietà dei beni – che del resto sarebbe incompatibile con la finalità della norma volta a proteggere i beni sommersi a beneficio dell'intera umanità –, ma alla loro conservazione e protezione²². Per cui lo Stato coordinatore e gli altri Stati con legame verificabile, basato sull'origine culturale, storica o archeologica del bene, concorrono e collaborano a che la preservazione dei beni rispetti quella finalità.

5. Come si è detto in premessa, nel maggio del prossimo anno saranno trascorsi 100 anni dall'affondamento del “Transylvania”, il che significa che da quel momento il relitto potrebbe ricadere sotto la tutela della Convenzione UNESCO; ma il condizionale è d'obbligo e la disciplina applicabile non è di così immediata individuazione posto che il caso di specie coinvolge l'Italia, Stato parte della Convenzione dalla data di ratifica, l'8.1.2010, ed il Regno Unito che – nonostante autorevoli spinte in tal senso – ancora non vi ha provveduto²³.

Il transatlantico inglese, nave passeggeri, usata in quel frangente per il trasporto di truppe britanniche, battente bandiera del Regno Unito, giace in acque territoriali ed è stato rinvenuto dallo Stato italiano.

Come abbiamo già accennato, lo Stato costiero gode di una sovranità illimitata nella gestione del patrimonio culturale rinvenuto nelle proprie acque territoriali.

La piena sovranità dello Stato costiero è, però, soggetta a taluni limiti allorché il rinvenimento riguarda relitti di navi di Stato o militari. Ai sensi dell'art. 7, par. 3 della Convenzione Unesco, infatti, lo Stato costiero «should inform»²⁴ lo Stato di bandiera in vista di una collaborazione finalizzata alla individuazione della miglior forma possibile di protezione del relitto.

Quello della qualificabilità dei relitti di navi di Stato o militari come patrimonio culturale sommerso e del conseguente regime giuridico applicabile è stato uno tra i punti più controversi durante i negoziati per la redazione del-

²² GARABELLO, *op. cit.*, 297.

²³ V. l'appello per un'adesione alla Convenzione UNESCO da parte della British Academy, www.britac.ac.uk.

²⁴ L'espressione “*should inform*” andrebbe interpretata secondo buona fede e nel senso di non ammettere azioni unilaterali da parte dello Stato costiero su relitti militari stranieri in assenza di una collaborazione.

la Convenzione UNESCO: gli Stati di bandiera si battevano perché venissero riconosciuti pieni diritti su tutte le navi che avessero la loro bandiera (alcuni, come il Regno Unito, basandosi sul principio della immunità assoluta²⁵, altri, come gli Stati Uniti, facendo leva sul diritto di proprietà); altri Stati, come quelli postcoloniali, cercavano piuttosto di far sì che il legame giuridico con il relitto si basasse anche su altri tipi di vincoli che non fossero necessariamente la bandiera.

Il compromesso raggiunto dalla Convenzione fa sì che il regime giuridico per i relitti di navi militari e di Stato sia variabile secondo le differenti zone marittime in cui il relitto è localizzato in un gioco di gradazioni di poteri tra Stato costiero²⁶ e Stato di bandiera: più ci si dirige in “alto mare” più ingerente diventa la competenza dello Stato di bandiera a scapito, ovviamente, dello Stato costiero. «Although these regimes fundamentally defend the interests and authority of flag states, they also establish a role for the coordinating states (practically speaking, a euphemism for the taboo term ‘coastal states’»²⁷.

Come è stato evidenziato in dottrina, la differenza di trattamento per i relitti di navi militari è giustificata da diversi ordini di ragioni: «Promotion of mutual respect among nations, comity of interest, national security, respect for maritime graves and, in particular, war cemeteries»²⁸.

Ed invero nel caso del “Transylvania”, ferma restando la legittimità delle operazioni compiute dai ritrovatori italiani, italiana dovrebbe essere la legge regolatrice della fattispecie, ammesso che il Regno Unito non invochi

²⁵ È principio di diritto consuetudinario quello secondo cui una nave militare o di Stato goda della immunità dalla giurisdizione di Stati terzi; e ciò poiché essa viene considerata come estensione del territorio dello Stato di bandiera oppure come un vero e proprio organo statale. Già la Convenzione sul diritto del mare del 1982 aveva fatto proprio tale principio agli articoli 32 e 95-96 rispettivamente sul mare territoriale e sull’alto mare. Sul punto risultano assai interessanti due recenti casi: il primo, del 2011, attiene al relitto del galeone spagnolo *Nuestra Señora de Las Mercedes* ritrovato in acque internazionali dalla società Odyssey Marine Exploration e con riguardo al quale il giudice statunitense ha riconosciuto l’immunità dalla giurisdizione anche in ragione del “servizio pubblico” svolto dalla nave spagnola. Nel caso *Ara Libertad* (Argentina v. Ghana), il Tribunale Internazionale del mare ha, nel 2012, riconosciuto, in via cautelare, che l’art. 32 della CNUDM, che fa salve le immunità delle navi da guerra e delle altre navi di Stato in servizio non commerciale – in assenza di espresse limitazioni geografiche al suo campo di applicazione e pur essendo collocata in quella parte della Convenzione relativa al mare territoriale ed alla zona contigua – può essere applicato a tutte le zone marittime, comprese le acque interne.

²⁶ LEANZA, *Il patrimonio culturale sottomarino del mediterraneo*, in CAMARDA, TREVES (eds.), *op. cit.*, 278, nota, però, come «Il coinvolgimento degli Stati costieri nell’attuazione del regime di tutela, anche nella fase che precede il momento in cui sia possibile stabilire un loro legame verificabile con il bene, si giustifica, dunque, ed è necessario, in quanto non si tratta del riconoscimento di diritti nuovi e maggiori, bensì dell’attribuzione, per motivi di contiguità geografica, di una responsabilità particolare nella tutela del patrimonio a beneficio dell’intera comunità internazionale».

²⁷ DROMGOOLE, *op. cit.*, 155.

²⁸ VADI, *International Law and the Uncertain Fate*, cit., 17.

l'operatività del principio immunitario. Ma proprio il rispetto delle esigenze poco sopra evidenziate e dei principi convenzionali ai quali il nostro ordinamento ha deciso di vincolarsi a seguito della ratifica delle Convenzione UNESCO, renderebbero auspicabile che la regolamentazione dell'area e del relitto stesso nonché del suo contenuto venisse concordata tra Stato costiero e Stato di bandiera, e ciò pur nella consapevolezza che quest'ultimo non è ancora parte di quella Convenzione.

6. Nel caso del piroscafo "Ancona"²⁹, i 100 anni dall'affondamento sono appena trascorsi. Dopo vari tentativi di recupero, nel 2007 una nota società statunitense di "cercatori di tesori sommersi", la Odyssey Marine Exploration, ha depositato presso il Tribunale di Tampa (USA) una richiesta per impossessarsi del relitto sulla base dei principi propri dell'*admiralty law*.

Il piroscafo era una nave privata italiana affondata in acque internazionali e rivendicata da una società di *salvage* statunitense. È stata, infatti, proprio una nota società statunitense di ricerca e recupero di tesori sommersi che ha avviato l'iter giudiziario perché fosse accertato il suo diritto di procedere al recupero del relitto, con il conseguenziale riconoscimento degli ingenti benefici economici connessi e attribuiti al *salvor* dalla *law of salvage* (o dalla *law of finds*, applicabile allorché il proprietario del bene rinvenuto sia sconosciuto) propria dei Paesi di *common law* e pressoché sconosciuta agli ordinamenti giuridici di *civil law*.

Nel caso del piroscafo italiano, pertanto, vengono certamente in rilievo le problematiche relative ai rapporti tra *salvage law* e protezione del patrimonio culturale sottomarino cui abbiamo più sopra accennato oltre ai profili che attengono alla disciplina giuridica relative alla zona di mare in cui il relitto è stato rinvenuto, vale a dire le acque internazionali.

Come si è detto all'inizio, il relitto dell'Ancona rientrerebbe già sotto la tutela della Convenzione UNESCO del 2001 dato che sono appena decorsi 100 anni dal suo affondamento e non paiono esserci dubbi sulla rilevanza storica, e non solo, del relitto che potrebbe chiarire se davvero, come sostengono i documenti dell'epoca, l'"Ancona" trasportasse 12 casse d'oro quale pagamento agli USA per un carico di armi che il Governo italiano aveva acquistato in segreto, per combattere l'Austria. Ma il condizionale è d'obbligo, perché lo Stato di nazionalità della società che intende procedere al "salvaggio", ovvero gli USA, non ha ancora ratificato la Convenzione. Vale la pena di capire allora quale potrebbe essere la disciplina applicabile posto che la Odyssey Marine ha già incoato un'azione giudiziaria in qualità di *salvor* del relitto.

²⁹ "Courts curb bounty hunters seeking torpedoed liner's £ 15m bullion", The Guardian, 12.01.2010; "Nuova pagina da Tampa sul giallo dell'Ancona", La Stampa, 18.02.2010.

Nel caso di specie, così come è avvenuto nel più noto caso “Titanic”³⁰, si è usata la *fictio* giuridica della c.d. “giurisdizione in *rem* costruttiva” secondo cui si radica la giurisdizione nel tribunale innanzi al quale si porta un oggetto prelevato dal relitto fingendo, sulla base dell’indivisibilità dell’oggetto da giudicare, di aver portato l’intero. Nel caso dell’“Ancona”, la Odyssey portò una tazzina da caffè con il logo della compagnia del Piroscifo, “Società di navigazione a vapore Italia”.

Il Tribunale statunitense non si è ancora pronunciato sulla titolarità del relitto, ma nel 2010 ha deciso³¹ che la Odyssey, se vorrà tentarne il recupero, dovrà avvisare le autorità italiane con almeno 45 giorni d’anticipo. La decisione può senz’altro esser letta come un segnale verso un’auspicata collaborazione tra i due Stati nel caso in cui la Odyssey tornasse a mostrare interesse verso il relitto. Al momento il piroscifo italiano giace quindi indisturbato e così dovrebbe restare dato che da più parti si evidenzia che il relitto ben potrebbe essere qualificato “cimitero di guerra” dato l’elevato numero di passeggeri deceduti nel naufragio.

Ma l’accurata disciplina che abbiamo brevemente individuato non è ad oggi applicabile al caso dell’“Ancona”, perché è principio basilare del diritto internazionale che le norme convenzionali vincolino soltanto gli Stati che hanno deciso di aderirvi. A meno che gli Stati Uniti non ratifichino la Convenzione UNESCO (circostanza che appare abbastanza lontana quanto l’adesione alla Convenzione di Montego Bay), il destino del piroscifo italiano affondato durante la Prima Guerra Mondiale seguirà le sorti di altri relitti, decise da una corte interna in applicazione di norme non condivise dalla gran parte della Comunità internazionale e portatrici di interessi contrastanti con principi non ancora qualificabili come consuetudinari ma comunque largamente accettati da quella comunità. Basti pensare alla prima giurisprudenza sul caso *Titanic*, e, solo per citarne alcuni, ai casi *Cobb Coin*³² e *Nuestra Señora de Atocha*³³.

Ciò che fa ben sperare verso una sempre più prossima applicazione dei dettami della Convenzione è che così come alcuni Stati hanno dato volonta-

³⁰ Per una ricostruzione delle vicende giudiziarie del “Titanic” v. STEVENSON, *A Titanic Struggle: On Preservation for the Public Good and Private Law Property Rights*, in *Art, antiquity and law*, 2011, 53; ID., *A Titanic Struggle: An Update. Salvage beyond the Scope of the Unesco Underwater Cultural Heritage Convention*, *ivi*, 305.

³¹ Il provvedimento è leggibile su www.flmd.uscourts.gov.

³² *Cobb Coin Company, Inc. v. The Unidentified, Wrecked And Abandoned Sailing Vessel*, 525 F. Supp. 186, 216 (S.D.Fla, 1981). In questo caso l’applicazione della *salvage law* ha portato alla commercializzazione dei reperti recuperati sulla base del principio per cui obiettivo principale di tale istituto è il recupero economico del bene “salvato”.

³³ *Treasure Salvors Inc. v. Unidentified Wrecked and Abandoned Vessel Believed to be the Nuestra Senora de Atocha*, 569 F.2d 330 (5th Cir. 1978). In questa ipotesi l’applicazione dell’*admiralty law* ha forzato l’interpretazione dell’accezione di pericolo quale presupposto perché si possa procedere al salvataggio del relitto.

riamente applicazione alle regole dell'allegato, pur non avendo ratificato³⁴ la Convenzione UNESCO, anche alcune imprese impegnate nelle attività di *treasure hunting* come la Odyssey Marine Exploration, hanno dichiarato di voler dare corso volontariamente a quei principi; probabilmente più per evitare eventuali sanzioni che per reale interesse verso il rispetto della corretta pratica archeologica.

7. Come è emerso dalla sintetica ricostruzione qui effettuata della disciplina relativa alla tutela del patrimonio culturale subacqueo, il *corpus* normativo è variegato e la prassi internazionale non uniforme.

A quasi quindici anni dalla sua firma e a sei anni dalla sua entrata in vigore, la Convenzione UNESCO sulla protezione dei beni culturali sommersi non può ancora, purtroppo, considerarsi come un vero e proprio codice di riferimento per la materia, nonostante le aspirazioni e gli auspici questi fossero nella mente dei compilatori.

La tensione a superare la giurisdizione domestica al fine di meglio tutelare il patrimonio culturale è evidente, ma l'*horror jurisdictionis* che pervade alcuni Stati nei confronti dell'eventuale esercizio della giurisdizione da parte di altri Stati frena pesantemente l'implementazione della normativa internazionale, soprattutto lì dove appare il fantasma dello Stato costiero.

Sostanzialmente la materia è pervasa da una duplice tensione: c'è una sovranità "interna" che si contrae, nel momento in cui lo Stato deve limitare le proprie prerogative normative e c'è un interesse generale della comunità internazionale, che in nome di un riconosciuto bene comune, rende "quasi sovranazionale" il regime di tutela dei beni culturali.

Questo scontro tra sovranità che avanzano e che arretrano è probabilmente dato dalla circostanza che nella materia della protezione del patrimonio culturale in generale ed in quello sommerso, per quanto qui ci interessa, il soggetto e l'oggetto della tutela fondamentalmente coincidono, gli Stati agendo come garanti del sistema di protezione e come destinatari/beneficiari (l'umanità per come intesa dalle norme convenzionali che più sopra abbiamo citato) di quella stessa tutela.

Anche in questo settore del diritto internazionale, l'idea di delineare un sistema di protezione universale è complicata dalle difficoltà di bilanciare i tanti e variegati interessi in gioco: i principi, spesso consuetudinari, del diritto marittimo da un lato, il diritto individuale e collettivo, di più recente

³⁴ L'Italia ha ratificato la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale sommerso con la L. 157/2009. Antecedentemente alla ratifica il nostro ordinamento si era già vincolato, con riferimento ai beni rinvenuti nella c.d. zona contigua, al rispetto delle regole dell'allegato ai sensi dell'art. 94 del Codice dei beni culturali secondo il quale: «Gli oggetti archeologici e storici rinvenuti nei fondali della zona di mare estesa dodici miglia marine a partire dal limite esterno del mare territoriale sono tutelati ai sensi delle 'regole relative agli interventi sul patrimonio culturale subacqueo', allegate alla Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, adottata a Parigi il 2 novembre 2001».

emersione, alla protezione del patrimonio culturale dall'altro; gli interessi privatistici dei cercatori di tesori da un altro ancora.

Se è vero che esiste una espressa disposizione della Convenzione UNESCO, l'art. 3³⁵, che disciplina i rapporti tra essa stessa e la Convenzione sul diritto del mare al fine di garantire la conformità interpretativa ed applicativa della prima alla seconda, non può non rilevare – ed anzi deve rilevare – che la Convenzione Unesco è comunque uno strumento di diritto internazionale autonomo che, pur toccando argomenti propri del diritto internazionale del mare, fa comunque sempre parte della, e nasce nella, grande famiglia delle convenzioni culturali. La Costituzione degli Oceani rappresenta ancora oggi un articolato compromesso tra visioni statuali spesso antitetiche in materia di diritto del mare, rimanendo lo strumento per eccellenza nella disciplina di tale branca del diritto internazionale pur nella generalizzata consapevolezza di un auspicabile aggiornamento ma ciò non può esigere una cieca “deferenza” da parte della Convenzione Unesco le cui peculiarità e finalità vanno salvaguardate nell'ambito della specifico settore cui si rivolgono.

Va, peraltro, ricordato che la è la stessa Convenzione di Montego Bay a prevedere all'art. 303, par. 4 una sorta di clausola di salvaguardia nei confronti anche di una *ferenda lex specialis* allorché dispone che «This article is without prejudice to other international agreements and rules of international law regarding the protection of objects of an archaeological and historical nature».

Appare evidente, dunque, che per riuscire a garantire la miglior protezione possibile al patrimonio culturale sommerso, servirà, ancora per qualche tempo la buona volontà delle parti in causa impegnate a trovare soluzioni concordate, ragionevoli ed efficaci, lì dove la forza precettiva delle norme internazionali da sola non basta.

Il centenario della Prima Guerra Mondiale, con i “centenari” che si porta dietro nelle profondità del mare, può essere un'ottima occasione per mettere alla prova e “spingere” il funzionamento del sistema convenzionale. Affinché non ci si chieda ancora, a proposito dei beni culturali sommersi: «Do they deserve less protection than fish?»³⁶.

³⁵ V. nota 6.

³⁶ SCOVAZZI, *The 2001 Unesco Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, in CAMARDA, TREVES (eds.), *op. cit.*, 131.

ABSTRACT

Some Considerations about the Protection of the Underwater Cultural Heritage in International Law

The aim of this article is to analyse the international legal framework on the protection of the underwater cultural heritage, with regard to ancient sunken vessels. In particular, it takes into account the situation of two shipwrecks sunk during the First World War – RMS Transylvania and the Ancona liner – as a model, questioning whether the aims of the international rules can be fulfilled in practice for the preservation of wrecks lying on the seabed of internal and international waters. Different rules protect underwater cultural heritage at international level but the great number of legal sources has not clarified yet some important issues, such as the ownership and management of the underwater heritage, the relationship between the 2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage and the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, the influence of the admiralty and maritime law.

OSSERVAZIONI IN TEMA DI LEGISLAZIONI NAZIONALI SULLE ATTIVITÀ SPAZIALI

GIANFRANCO GABRIELE NUCERA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La normativa internazionale in materia di attività spaziali. – 2.1. La responsabilità statale per le attività spaziali e l'obbligo di autorizzare e supervisionare. – 2.2. L'obbligo di risarcire il danno causato da oggetti spaziali. – 2.3. La registrazione degli oggetti spaziali. – 3. Le legislazioni spaziali nazionali. – 3.1. Legislazioni spaziali organiche. – 3.2. Normative che disciplinano determinati aspetti delle attività spaziali. – 3.3. La normativa italiana. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Nel periodo successivo alla fine del secondo conflitto mondiale, la possibilità di svolgere attività spaziali era strettamente riservata agli Stati più avanzati, in grado da un punto di vista sia economico che scientifico-tecnologico di portare avanti progetti di tale portata. Negli ultimi anni si è assistito a un profondo rinnovamento delle attività spaziali, caratterizzato dalla crescente partecipazione di attori non statali alla *space economy*, intesa come «the full range of activities and use of resources that create and provide value and benefits to human beings in the course of exploring, understanding and utilizing space»¹.

È opportuno rilevare che alcune attività nello spazio hanno assunto importanza per l'intera Comunità internazionale e per il benessere dell'umanità sulla Terra. Numerosi servizi forniti da società pubbliche e private che operano nel settore spaziale, quali la trasmissione di programmi audio e video via satellite, le previsioni meteorologiche o la navigazione satellitare, solo per fare qualche esempio, hanno infatti un forte impatto socio-economico.

Diversi organismi internazionali hanno affrontato la questione delle legislazioni spaziali nazionali, cercando di favorire la loro armonizzazione al fine di creare un quadro giuridico chiaro e conforme alla normativa internazionale. In tal senso, sono da menzionare gli studi compiuti dall'*International Law Association*, che nel 2012 hanno condotto all'adozione delle *Guidelines for a Model Law on National Space Legislation*², e gli atti adottati dal Comitato per gli usi pacifici dello spazio dell'ONU (COPUOS),

¹ Si vedano i lavori dell'*High Level Forum: Space as a Driver for Socio-Economic Sustainable Development*, organizzato dall'*United Nations Office for Outer Space Activities* (UNOOSA) svoltosi il 19 novembre 2015 a Vienna, in preparazione della Conferenza UNISPACE+50 che si terrà nel 2018.

² *International Law Association, Resolution 6/2012, Sofia Guidelines for a Model Law on National Space Legislation*, settembre 2012.

con le *Recommendations on national legislation relevant to the peaceful exploration and use of outer space*, in seguito adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 68/74 dell'11 dicembre 2013³.

Tuttavia, la prassi rivela che le legislazioni spaziali nazionali differiscono tra loro in maniera significativa a causa delle esigenze specifiche di ogni Stato e di considerazioni pratiche⁴.

In tale contesto, il presente lavoro si propone di fornire un quadro sistematico delle normative nazionali in relazione all'attuazione degli obblighi internazionali in materia di attività spaziali.

2. Le Nazioni Unite, e il COPUOS al loro interno, hanno svolto un ruolo essenziale nella nascita e sviluppo della normativa internazionale in materia di attività spaziali. In seno al Comitato sono stati negoziati i trattati internazionali multilaterali e le dichiarazioni di principi che, ad oggi, costituiscono il nucleo centrale del quadro giuridico internazionale in materia spaziale⁵.

Il Trattato sui principi che regolano le attività degli Stati nell'esplorazione e nell'uso dello spazio extra-atmosferico, aperto alla firma il 27 gennaio 1967 (*Outer Space Treaty*, OST)⁶, è il testo normativo principale, che codifica i principi generali in materia di diritto internazionale delle attività spaziali. Tali principi erano stati definiti dalla risoluzione n. 1962 (XVIII) dell'Assemblea Generale del 13 dicembre 1963, *Declaration of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Uses of Outer Space*.

Il regime giuridico dello spazio quale delineato dall'OST è quello di una *res communes omnium*, un bene comune in cui vige il principio del libero accesso, soggetto a una serie di condizioni quali l'adozione di una condotta conforme agli interessi di tutti gli Stati, senza discriminazione fondata sul grado di sviluppo economico o scientifico, e il carattere pacifico delle attività spaziali. L'esplorazione e l'uso dello spazio extra-atmosferico

³ UN General Assembly, A/RES/68/74, *Recommendations on national legislation relevant to the peaceful exploration and use of outer space*, 11 dicembre 2013.

⁴ MARCHISIO, *Italian Space Legislation Between International Obligations and EU Law*, in IISL, *Proceedings of the 47th Colloquium on the Law of Outer Space*, The Hague, 2004, 106-116; HOBE, SCHMIDT-TEDD, SCHROGL (eds.), *'Project 2001 Plus' - Global and European Challenges for Air and Space Law at the Edge of the 21st Century*, Cologne, 2006; BRÜNNER, WALTER (eds.), *National Space Law*, Wien-Cologne, 2008; JAKHU (ed.), *National Regulations of Space Activities*, Dordrecht-Heidelberg-London-New York, 2010; VON DER DUNK (ed.), *National Space Legislation in Europe*, The Hague, 2012.

⁵ MARCHISIO, *Il ruolo del Comitato delle Nazioni Unite sugli usi pacifici dello spazio extra-atmosferico (COPUOS)*, in PILLITU (a cura di), *Scritti in onore di Giorgio Badiali*, Roma, 2007, 221-236.

⁶ Il Trattato, entrato in vigore il 10 ottobre 1967, è stato ratificato da 104 Stati.

sono appannaggio dell'intera umanità e «with due regard to the corresponding interests of all other States»⁷.

In aggiunta al principio del libero accesso, il Trattato del 1967 stabilisce il divieto di appropriazione dello spazio e dei corpi celesti in nessuna forma, il principio della conformità delle attività spaziali con il diritto internazionale, il divieto di porre armi di distruzione di massa in orbita. Inoltre, vengono stabiliti altri obblighi per le Parti. Gli articoli VI e VII prefigurano il regime giuridico relativo alla responsabilità statale per le attività nello spazio e l'art. VIII concerne l'immatricolazione degli oggetti spaziali.

Riveste un'importanza particolare l'art. III dell'OST, secondo il quale gli Stati devono condurre le loro attività di esplorazione e uso dello spazio extra-atmosferico «in accordance with international law, including the Charter of the United Nations» nell'interesse del mantenimento della pace e sicurezza internazionali e della promozione della cooperazione internazionale. Tale norma conferma che il diritto internazionale si applica alle attività spaziali, andando dunque a colmare eventuali lacune normative in relazione a fattispecie non direttamente regolamentate dal Trattato⁸.

I principi stabiliti dall'OST sono stati poi specificati nei trattati successivi: l'Accordo per il salvataggio degli astronauti, il ritorno degli astronauti e la restituzione degli oggetti inviati nello spazio extra-atmosferico, aperto alla firma il 22 aprile 1968 (*Rescue Agreement*, ARRA)⁹; la Convenzione sulla responsabilità internazionale per i danni causati da oggetti spaziali, aperta alla firma il 29 marzo 1972 (*Liability Convention*, LIAB)¹⁰; la Convenzione sull'immatricolazione degli oggetti spaziali lanciati nello spazio extra-atmosferico del 14 gennaio 1975 (*Registration Convention*, REG)¹¹; l'Accordo sulle attività degli Stati sulla Luna e gli altri corpi celesti, del 18 dicembre 1979 (*Moon Agreement*, MOON)¹².

Come anticipato, oltre alle norme convenzionali, fanno riferimento alle attività spaziali una serie di strumenti giuridici che hanno lo scopo di regolamentare determinati aspetti quali le trasmissioni radiotelevisive, il telerilevamento, le fonti di energia nucleare nello spazio, e la cooperazione internazionale in ambito spaziale. In tal senso, l'Assemblea Generale ha

⁷ L'art. IX dell'OST dispone che, in caso di attività suscettibili di causare «potentially harmful interference with activities of other States Parties in the peaceful exploration and use of outer space, including the Moon and other celestial bodies, it shall undertake appropriate international consultations before proceeding with any such activity or experiment». Per approfondimenti si veda S. MARCHISIO, *Article IX*, in S. HOBE, B.SCHMIDT-TEDD, K.U. SCHROGL (eds.), *Cologne Commentary on Space Law, Vol. I, The Outer Space Treaty*, Cologne, 2009.

⁸ Si pensi, ad esempio, alle norme sul divieto dell'uso della forza e sulla protezione dell'ambiente.

⁹ L'Accordo, entrato in vigore il 3 dicembre 1968, è stato ratificato da 94 Stati.

¹⁰ La Convenzione, entrata in vigore l'1 settembre 1972, è stata ratificata da 92 Stati.

¹¹ La Convenzione, entrata in vigore il 15 settembre 1976, è stata ratificata da 62 Stati.

¹² L'Accordo, entrato in vigore l'11 luglio 1984, è stato ratificato da 16 Stati.

svolto un ruolo essenziale adottando risoluzioni che stabiliscono i principi generali applicabili a tali attività¹³: la n. 37/92 del 10 dicembre 1982, sui *Principles Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for International Direct Television Broadcasting*; la n. 41/65 del 3 dicembre 1986 sui *Principles Relating to Remote Sensing of the Earth from Outer Space*; la n. 47/68 del 14 dicembre 1992 sui *Principles Relevant to the Use of Nuclear Power Sources in Outer Space*; e la n. 51/122 del 13 dicembre 1996, contenente la *Declaration on International Cooperation in the Exploration and Use of Outer Space for the Benefit and in the Interest of All States, Taking into Particular Account the Needs of Developing Countries*¹⁴.

I cinque trattati e le citate dichiarazioni di principi, insieme al diritto internazionale generale, rappresentano il *corpus iuris* internazionale applicabile alle attività spaziali. Tali norme sono il risultato di una società internazionale che ad oggi è profondamente cambiata. Il crescente coinvolgimento dei privati nelle attività spaziali ha condotto a nuove forme di commercializzazione di beni e servizi che hanno trovato regolamentazione soprattutto a livello nazionale¹⁵. Ciò non esclude che a livello internazionale vi sia la responsabilità statale per le attività condotte nello spazio extra-atmosferico, e per i danni derivanti da esse.

2.1. In materia di responsabilità internazionale relativa alle attività spaziali rilevano gli articoli VI, VII e VIII dell'OST, in quanto principi generali in seguito specificati dalla Convenzione sulla responsabilità per danni causati da oggetti spaziali del 1972 e da quella sull'immatricolazione degli oggetti spaziali del 1975.

Secondo l'art. VI dell'OST, gli Stati contraenti sono internazionalmente responsabili per le loro attività nello spazio extra-atmosferico, compresi la Luna e gli altri corpi celesti, siano esse condotte da organi governativi o da privati, e garantiscono che le attività stesse saranno condotte conformemente alle norme del Trattato del 1967. Si specifica che le attività nello spazio extra-atmosferico condotte da privati devono essere autorizzate e sottoposte a continua sorveglianza da parte dello Stato¹⁶.

¹³ Sul valore delle Dichiarazioni di principi adottate dall'Assemblea Generale si veda ARANGIO-RUIZ, *The Normative Role of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations*, in *Rec. des Cours*, III, 1972, 431-628.

¹⁴ MARCHISIO, *The 1986 United Nations Principles on Remote Sensing: A Critical Assessment*, in *Scritti in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, 1311-1340; MARCHISIO, *Il diritto delle attività spaziali nell'era della cooperazione*, in BIAGINI, BIZZARRI (a cura di), *Spazio. Scenari di collaborazione*, Firenze, 2013, 11-20.

¹⁵ HERMIDA, *Commercial Space Launch Services Contracts in France and the United States of America*, in *HULR*, 2004, 537-546; RAVILLON, *Droit des activités spatiales, Adaptation aux phénomènes de commercialisation et de privatisation*, Paris, 2004.

¹⁶ VON DER DUNK, *The Origins of Authorization: Article VI of the Outer Space Treaty and International Law*, in VON DER DUNK (ed.), *op. cit.*, 3-19; LYALL, LARSEN, *Space Law: A Treatise*, London-New York, 2016, 57-58.

La norma dunque prevede che una data attività compiuta nello spazio sia ricondotta automaticamente allo Stato, che ne assume la piena responsabilità internazionale. Tale attribuzione si traduce in un obbligo per gli Stati di autorizzare e sorvegliare le attività dei privati, lasciando alla Parte la scelta dei mezzi nazionali più idonei per raggiungere tale risultato¹⁷. È evidente che i soggetti privati hanno il diritto di svolgere attività nello spazio, ma possono farlo solo se autorizzati dal loro Stato.

L'art. VI dell'OST fa riferimento al concetto di "appropriate State", in relazione allo Stato responsabile di autorizzare l'attività e di garantire la supervisione, e copre tutte le attività spaziali condotte dallo Stato e da altri soggetti ad esso riconducibili.

Il Trattato del 1967 istituisce un regime speciale di responsabilità, parzialmente diverso rispetto al diritto internazionale generale, come previsto nel Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale per fatti illeciti, adottato nel 2001 dalla Commissione di diritto internazionale¹⁸. L'art. 2 del Progetto prevede, infatti, che uno Stato sia internazionalmente responsabile solo per fatti a lui direttamente attribuibili¹⁹. Si deve tuttavia rilevare che, anche nel diritto internazionale generale, lo Stato può essere, in alcuni casi, internazionalmente responsabile per non aver adottato tutte le misure necessarie a prevenire, o reprimere, la condotta illecita da parte di soggetti non statali²⁰. La Corte Internazionale di Giustizia nella sentenza del 24 maggio 1980 nel caso del *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran*, rilevò che lo Stato iraniano non aveva adottato tutte le misure necessarie a proteggere l'ambasciata statunitense dall'assalto degli studenti, come stabilito dalla normativa internazionale²¹. In tali situazioni, dunque, la responsabilità statale si configura a fronte dell'omissione degli organi dello Stato.

2.2. L'art. VII del Trattato del 1967 prevede che lo Stato che effettua il lancio di un oggetto nello spazio extra-atmosferico, come pure lo Stato dal cui territorio un oggetto viene lanciato o le cui installazioni servono al lancio, sono responsabili internazionalmente per i danni arrecati ad altri Stati o a persone fisiche o giuridiche, da parte dell'oggetto o delle sue parti componenti, sulla terra, nell'atmosfera o nello spazio. L'obbligo che ne deriva è di risarcire il danno causato da tali oggetti o da loro componenti.

¹⁷ HERMIDA, *Legal basis for national space legislation*, New York-Boston-Dordrecht-London-Moscow, 2004.

¹⁸ ILC, *Draft Articles on the International Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, UN Doc. A/56/10.

¹⁹ CRAWFORD, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge, 2002, 81.

²⁰ Cfr. MARCHISIO, *Corso di diritto internazionale*, Torino, 2014, 334.

²¹ Cfr. *Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States v. Iran)*, in *ICJ Rep.*, 1980, 42.

L'obbligo di risarcimento è da inquadrarsi nel contesto di rapporti interstatali, attraverso procedure di soluzione delle controversie previste dal diritto internazionale. In tali casi, la normativa nazionale può prevedere un ruolo importante per i privati, assegnando forme di responsabilità civile e istituendo procedure di autorizzazione, soggette alla presentazione di garanzie e assicurazioni, e di ricorso per ripartire i rischi e gli eventuali danni tra gli enti non governativi che hanno condotto l'attività e lo Stato internazionalmente responsabile.

Il principio generale della responsabilità internazionale per danno causato da oggetti spaziali viene ulteriormente specificato dalla citata Convenzione sulla responsabilità del 1972²². La LIAB conferma l'impostazione dell'art. VII dell'OST, identificando lo Stato di lancio come quello internazionalmente responsabile, inteso come Stato che procede o fa procedere al lancio di un oggetto spaziale e come Stato il cui territorio o i cui impianti servono al lancio di tale oggetto, e con l'espressione oggetto spaziale indica l'oggetto in sé e le sue parti componenti, compreso il vettore.

In relazione al concetto di "danno", la Convenzione si riferisce ad un evento dannoso legato alla perdita di vite umane, a lesioni corporee o altre menomazioni della salute, alla perdita e ai danni cagionati ai beni di Stato o appartenenti a persone fisiche o giuridiche oppure a enti internazionali.

Gli articoli II e III della Convenzione disciplinano due diverse forme di responsabilità a seconda della localizzazione del danno. Se il danno è cagionato alla superficie terrestre o agli aeromobili in volo, lo Stato di lancio ha la responsabilità assoluta di risarcire il danno. Se il danno è causato al di fuori della superficie terrestre, a un oggetto spaziale o a persone o beni a bordo di un tale oggetto, lo Stato è responsabile soltanto se il danno deriva da una sua colpa oppure dalla colpa di persone di cui esso deve rispondere. Nel primo caso, si tratta di una responsabilità di tipo assoluto, che comporta il risarcimento del danno per il solo fatto di averlo causato. Nella seconda ipotesi, il risarcimento è obbligatorio nel caso in cui sia provato il nesso di causalità tra la colpa del soggetto che compie l'attività e il danno. Si tratta dunque di una responsabilità per colpa tra soggetti che svolgono attività spaziali, dunque considerate potenzialmente pericolose²³. È importante notare che l'unica esimente dalla responsabilità è la colpa concorrente del soggetto leso e che non sono previsti limiti all'ammontare del risarcimento.

²² MARCHISIO, *International Legal Regime on Outer Space: Liability Convention and Registration Convention*, in *Meeting International Responsibilities and Addressing Domestic Needs. Proceedings United Nations/Nigeria Workshop on Space Law*, Vienna, 2006, 18-27; nonché GOROVE, *Liability in Space Law: An Overview*, in *Ann. Air Space L*, 1983, 373-379; KERREST, *Liability for Damage Caused by Space Activities*, in BENKÖ, SCHROGL (eds.), *Space Law: Current Problems and Perspectives for Future Regulations*, The Hague, 2005, 91-112.

²³ CHRISTOL, *International Liability for Damage Caused by Space Objects*, in *AJIL*, 1980, 346-371.

2.3. Il diritto internazionale prevede l'obbligo per gli Stati di registrare gli oggetti lanciati nello spazio extra-atmosferico. Già la risoluzione n. 1721 (XVI) dell'Assemblea Generale del 20 dicembre 1961, intitolata *International Cooperation in the Peaceful Uses of Outer Space*, chiedeva agli Stati di fornire le informazioni sui lanci da archiviare in un apposito Registro tenuto dall'ONU.

Secondo l'art. VIII dell'OST, lo Stato che registra un oggetto lanciato nello spazio extra-atmosferico conserva giurisdizione e controllo su detto oggetto e sull'eventuale suo equipaggio.

La Convenzione sull'immatricolazione degli oggetti lanciati nello spazio extra-atmosferico del 1975 specifica l'obbligo di registrazione dell'oggetto e indica il tipo di informazioni che devono essere fornite da uno Stato per la sua inclusione nel Registro dell'ONU. Secondo l'art. IV della Convenzione, ogni Stato di immatricolazione fornisce al Segretario Generale dell'ONU, non appena possibile, le informazioni concernenti l'oggetto spaziale iscritto nel proprio registro: *a)* nome dello Stato o degli Stati di lancio; *b)* numero d'immatricolazione dell'oggetto spaziale; *c)* data e luogo del lancio; *d)* principali parametri dell'orbita; *e)* funzione generale dell'oggetto spaziale. Ogni Stato d'immatricolazione può in seguito comunicare informazioni suppletive e informare il Segretario Generale circa gli oggetti spaziali che non sono più nell'orbita terrestre.

Lo Stato parte alla Convenzione ha l'obbligo di istituire un registro nazionale degli oggetti lanciati nello spazio, ai sensi dell'art. II, in modo da consentire ai privati che effettuano lanci di fornire le informazioni richieste²⁴.

Lo Stato d'immatricolazione è tenuto quindi ad esercitare giurisdizione e controllo sull'oggetto spaziale. Si deve comunque notare che, nel caso in cui vi fosse il trasferimento di proprietà di un oggetto già situato nello spazio extra-atmosferico cambierebbe anche lo Stato di immatricolazione competente a fornire le informazioni e ad esercitare giurisdizione e controllo, ma non cambierebbe lo Stato responsabile per i danni causati dall'oggetto, che resterebbe quello di lancio ai sensi della Convenzione sulla responsabilità.

3. I trattati ONU sulle attività spaziali pongono in prevalenza obblighi non *self-executing*, ragion per cui è necessario talvolta adottare atti interni per prevedere in modo dettagliato le fattispecie. È quindi necessaria un'attuazione da parte dello Stato, attraverso l'adozione di atti a carattere legislativo o amministrativo²⁵.

²⁴ Per approfondimenti si rimanda a MARCHISIO, *International Legal Regime on Outer Space*, cit., 18-27.

²⁵ Si veda, MARCHISIO, *Italian Space Legislation*, cit., 106-116; KERREST, *The Need to Implement the Outer Space Treaty through National Law in the Light of the Current and*

Vi è dunque un'esigenza di tipo "internazionale", che si accompagna a quella "interna" di disciplinare talune condotte, promuovere la commercializzazione delle attività nello spazio extra-atmosferico, e favorire gli investimenti dei privati in un settore caratterizzato da alti tassi di rischio.

Analizzando le diverse legislazioni spaziali nazionali, si possono individuare due categorie principali: Stati che si sono dotati di legislazioni organiche che, con diverse sfumature, hanno deciso di regolamentare i vari aspetti delle attività spaziali; Stati che non hanno una legislazione organica e si sono dotati di uno o più strumenti normativi per disciplinare particolari aspetti delle attività spaziali.

In relazione agli Stati membri dell'Unione Europea (UE), si deve considerare che l'UE ha sviluppato una propria politica spaziale. Tuttavia l'Unione non è titolare degli obblighi derivanti dai trattati sullo spazio, non avendo depositato la dichiarazione di accettazione prevista dall'Accordo sul salvataggio degli astronauti (art. 6), dalla Convenzione sulla responsabilità per danni (art. XXII) e dalla Convenzione sulla registrazione degli oggetti spaziali (art. VII), e non svolge direttamente attività spaziali.

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'art. 4 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) per la prima volta assegna all'organizzazione una competenza parallela in materia spaziale, potendo condurre azioni, in particolare la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro. L'art. 189 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) dispone che, al fine di favorire il progresso tecnico e scientifico, la competitività industriale e l'attuazione delle sue politiche, l'Unione elabora una politica spaziale europea, promuovendo iniziative comuni, sostenendo la ricerca e lo sviluppo tecnologico e coordinando gli sforzi necessari per l'esplorazione e l'utilizzo dello spazio. Il Parlamento e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie, che possono assumere la forma di un programma spaziale europeo, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. L'Unione può instaurare tutti i collegamenti utili con l'Agenzia Spaziale Europea. In relazione a quest'ultimo aspetto, la Commissione, nella Comunicazione adottata il 14 novembre 2012, *Establishing appropriate relations between the EU and the European Space Agency*, ha esaminato le opzioni per rafforzare tale cooperazione²⁶.

Foreseeable Space Activity, in IISL, *Proceedings of the 54th Colloquium on the Law of Outer Space*, The Hague, 2011, 551-559.

²⁶ Si veda COM(2012) 671 final, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Establishing appropriate relations between the EU and the European Space Agency*, 14 November 2012.

Non vi sono dunque le basi giuridiche per adottare atti con la finalità di armonizzare le legislazioni nazionali in materia di regolamentazione delle attività spaziali.

La strategia europea è da ultimo delineata nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni dell'ottobre 2016, *Space Strategy for Europe*, nella quale si definiscono gli obiettivi: massimizzare i benefici sociali ed economici dell'Unione, promuovere la competitività e l'innovazione nel settore delle attività spaziali, rafforzare l'autonomia europea nell'accesso e uso dello spazio extra-atmosferico tutelandone al contempo l'ambiente, rafforzare il ruolo dell'UE come attore globale e promuovere la cooperazione internazionale²⁷.

3.1. La prima legislazione nazionale in materia è stata adottata dagli Stati Uniti d'America. Le attività spaziali, sin dalla fine degli anni '50 del secolo scorso, hanno rivestito un ruolo importante nella politica statunitense e la relativa legislazione ha seguito sia lo sviluppo tecnologico che gli eventi politici legati alla Guerra fredda²⁸. Nel 1958 venne adottato il *National Aeronautics and Space Act* (NAS Act), che ha istituito la *National Aeronautics and Space Administration* (NASA) con l'obiettivo di dare esecuzione al programma spaziale civile degli Stati Uniti. Tale legislazione è stata modificata più volte ed include anche la regolamentazione sui contratti, i danni, le assicurazioni, gli indennizzi e la proprietà intellettuale.

Nel 1984, il *Commercial Space Launch Act* ha istituito un regime di autorizzazione per i lanci operati da enti non governativi, con lo scopo di incoraggiare, incentivare e promuovere l'uso commerciale dello spazio da parte dei privati²⁹. Tale legislazione si occupa del rilascio e del trasferimento delle licenze di lancio e del recupero, rilasciate dall'*Office of Commercial Space Transportation* della *Federal Aviation Administration* (FAA) del Dipartimento dei trasporti. Per ottenere il rilascio dell'autorizzazione, la normativa prevede che il richiedente debba stipulare un'assicurazione o dimostrare in altro modo la sua capacità di coprire eventuali richieste di danni avanzate da terzi o dal Governo americano, per eventuali danni causati da tale attività. Per calcolare l'ammontare della garanzia richiesta viene utilizzato il criterio del *maximum probable loss*, determinato dalla FAA; per la richiesta di terzi, l'ammontare non deve eccedere i 500 milioni \$, mentre

²⁷ Si veda COM(2016) 705 final, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Space Strategy for Europe*, 26 October 2016.

²⁸ GABRYNOWICZ, *One Half Century and Counting: The Evolution of U.S. National Space Law and Three Long-Term Emerging Issues*, in *Harvard Law and Policy Review*, 2010, 405-426.

²⁹ KAISER, *Commercial Exploitation of Space: Developing Domestic Regulation*, in *Ann. Air Space L*, 1992, 190.

per le richieste governative è di 100 milioni \$ oppure, per entrambi, la cifra massima di assicurazione per responsabilità disponibile sul mercato mondiale ad un costo ragionevole. Nel caso in cui il terzo ottenga un risarcimento superiore alla cifra coperta dall'assicurazione, il governo statunitense coprirà la cifra eccedente fino ad una richiesta totale di 1500 milioni \$³⁰.

Il *Land Remote Sensing Policy Act* del 1992 regola la procedura di autorizzazione per le attività private di telerilevamento. Il regime previsto si basa sul concetto che i dati del telerilevamento sono importanti per le ricerche, gli studi e gli enti di utilità sociale e perciò l'accesso a tali dati deve essere agevole e ad un costo ragionevole; d'altro canto la legislazione tiene in considerazione l'importanza del loro valore commerciale, istituendo un piano di protezione di tali dati, anche a fronte delle esigenze di sicurezza nazionale³¹.

Nel 2004, il *Commercial Space Launch Amendment Act* ha introdotto disposizioni relative al fenomeno del turismo spaziale. Tale legislazione prevede che gli operatori dei viaggi commerciali suborbitali debbano fornire per iscritto diverse informazioni e ottenere il consenso informato dei consumatori (*space flight participants*), che si fanno carico dei rischi ed accettano di non essere coperti dai benefici assicurativi.

Il 18 dicembre 2010, con l'approvazione del disegno di legge H.R. 3237 è stato introdotto un nuovo titolo nello *US Code*. Il Titolo 51, "National and Commercial Space Program", che raccoglie in modo organico tutta la disciplina applicabile alle attività spaziali civili.

Il *Commercial Space Launch Competitiveness Act*, ultimo atto adottato nel novembre 2015, affronta una vasta gamma di attività commerciali: trasporto spaziale, telerilevamento e attività estrattive sugli asteroidi. In relazione a quest'ultimo aspetto, il Titolo IV dell'*Act* afferma il diritto del cittadino americano che compie l'attività estrattiva di possedere, trasportare, vendere, usare le risorse ottenute, in osservanza alle leggi vigenti e agli obblighi internazionali statunitensi. La sez. 403 afferma che con tale norma gli Stati Uniti non affermano alcuna pretesa di sovranità o diritti esclusivi sui corpi celesti³².

In aggiunta alla legislazione specifica relativa alle attività spaziali, diverse leggi relative ad altri settori sono applicabili a tali attività. Un

³⁰ GOROVE, *The Growth of Domestic Space Law: a U.S. Example*, in *JSL*, 1990, 99-111.

³¹ GABRYNOWICZ, *Expanding Global Remote Sensing Services: Three Fundamental Considerations*, in *Proceedings of the Workshop on Space Law in the Twenty-First Century*, New York, 1999, 97-128.

³² In merito, si vedano il *Position Paper on Space Resource Mining*, adottato il 20 dicembre 2015 dal *Board of Directors* dell'*International Institute of Space Law*, disponibile al sito www.iislweb.org, l'articolo di GABRYNOWICZ sul *Washington Post*, del 4 febbraio 2016, in www.washingtonpost.com, e l'intervista a MARCHISIO su *Fly Orbit News*, del 19 febbraio 2016, in www.flyorbitnews.com.

esempio è rappresentato dal *Communications Act* del 1934, che nel 1970 è stato dichiarato applicabile agli operatori privati che svolgono attività spaziali di comunicazione.

In relazione alla Russia, nonostante l'allora Unione delle repubbliche socialiste sovietiche (URSS) sia stato il primo Paese a lanciare un satellite nello spazio extra-atmosferico, lo Sputnik nel 1957, per lungo tempo non venne adottata alcuna legislazione nazionale. Tuttavia, ciò non ha rallentato l'evoluzione e l'espansione delle attività spaziali sovietiche in quanto erano stati adottati atti governativi speciali. Dopo la disgregazione dell'URSS, la Federazione russa ha adottato varie leggi e regolamenti in materia di attività spaziali. Il primo, e più importante, atto adottato è la Legge federale sulle attività spaziali, n. 5663-1 del 20 agosto 1993 che assegna la competenza a livello federale per tali attività, in particolare al Presidente, al governo, all'Agenzia spaziale russa (Roscosmos) e al Ministero della difesa. La definizione di attività spaziale fornita dall'art. 2 della Legge è piuttosto ampia, comprendendo tutte le attività direttamente connesse con l'esplorazione e l'uso dello spazio extra-atmosferico³³.

La legge prevede una procedura di autorizzazione per tutte le attività, sia quelle con finalità scientifiche che socio-economiche. La procedura per il rilascio delle autorizzazioni è regolamentata dalla Legge sulle licenze per alcune attività, dell'8 agosto 2001, e nel Decreto del 30 giugno 2006 che specifica i dettagli relativi al periodo di validità e le procedure per la richiesta. In merito agli standard di sicurezza, la competenza per i controlli è della Roscosmos e del Ministero della difesa. La legge stabilisce che le attività spaziali possono essere svolte solo se condotte con il necessario rispetto dei livelli consentiti di contaminazione umana dell'ambiente e lo spazio circumterrestre; non vi sono determinati standard precisi ma la norma obbliga la Roscosmos e il Ministero ad informare le istituzioni governative e i cittadini in merito a qualsiasi minaccia alla sicurezza che derivi da attività spaziali.

In relazione al risarcimento dei danni, la legge riprende fedelmente gli articoli II e III della Convenzione sulla responsabilità. La legge istituisce un sistema binario di assicurazione, obbligatoria e volontaria. L'assicurazione è obbligatoria per la salute e la vita dei cosmonauti e del personale delle infrastrutture, nonché per la responsabilità per danni causati alla vita, alla salute e alla proprietà di terzi. L'assicurazione volontaria può essere stipulata per la perdita o il danneggiamento dell'equipaggiamento.

Per quanto riguarda la registrazione, un mese prima del lancio, la Roscosmos deve ricevere le informazioni dall'organizzazione che vuole effettuare il lancio o sta utilizzando l'oggetto. In seguito l'Agenzia comunica

³³ KAMENETSKAYA, VERESCHETIN, ZHUKOVA, *Legal Regulation of Space Activities in Russia*, in *Space Policy*, 1993, 121.

tali informazioni al Ministero degli affari esteri che le trasmette, a sua volta, al Segretario generale delle Nazioni Unite.

La Francia, così come la Russia, per molto tempo non ha adottato una legislazione spaziale nazionale. Il quadro giuridico era così composto da atti normativi relativi a diverse attività, talvolta applicabili anche alle attività spaziali³⁴. Nel 2008 è stata adottata la Legge 2008-518, *Loi relative aux opérations spatiales*, con lo scopo di istituire un regime nazionale di autorizzazione e controllo sulle operazioni spaziali, conforme con gli obblighi internazionali. Secondo la normativa, un'operazione spaziale comprende tutte le attività consistenti nel lancio, o tentativi di lancio e la conduzione di un oggetto nello spazio extra-atmosferico o il suo rientro sulla Terra.

La Legge francese, così come i decreti attuativi, si concentra su tre aspetti: l'istituzione di un sistema di autorizzazione, la suddivisione degli oneri di risarcimento dell'eventuale danno tra lo Stato e gli operatori, la previsione di un sistema sanzionatorio per le condotte non conformi con i requisiti per l'autorizzazione³⁵. Per il rilascio dell'autorizzazione è prevista una valutazione statale sulla capacità professionale e finanziaria del privato, sulla conformità delle attività con la normativa in materia sanitaria e ambientale, nonché con le questioni di sicurezza nazionale e gli obblighi internazionali dello Stato. In relazione al risarcimento, l'operatore ha la responsabilità assoluta per danni sulla Terra o nello spazio aereo da parte di un'attività autorizzata. Se la Francia è internazionalmente obbligata a risarcire un altro Stato per eventuali danni, ai sensi della Convenzione sulla responsabilità del 1972, il Governo può ricorrere contro il privato, ai sensi dell'art. 14. In tal senso, l'operatore ha l'obbligo di assicurazione o di fornire adeguate garanzie finanziarie in altre forme.

Una particolarità del modello francese è la possibilità per lo Stato di farsi garante per eventuali danni causati dal privato, oltre una certa soglia fissata dalla legge. La garanzia può essere fatta valere a determinate condizioni. Il Registro nazionale è tenuto dal Centro nazionale di studi spaziali (CNES) e le condizioni sono definite dal Decreto n. 2009-644 del 9 giugno 2009, che modifica il Decreto n. 84-510 del 28 giugno 1984, in relazione al CNES.

Per quanto riguarda il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, la Legge spaziale britannica (*Outer Space Act*) è stata adottata nel 1986. Tale normativa, a carattere generale, è stata adottata per la necessità di regolamentare le prime forme di commercializzazione delle attività spaziali. I poteri di autorizzazione e supervisione sono assegnati al Segretario di Stato per l'Innovazione, che li esercita attraverso il *British National Space Centre*

³⁴ CLERC, *Current French Plans for a National Legal Framework for Space Activities*, in IISL, *Proceedings of the 44th Colloquium on the Law of Outer Space*, The Hague, 2001, 153.

³⁵ ACHILLEAS, *Regulation of Space Activities in France*, in JAKHU (ed.), *op. cit.*, 109-122.

(BNSC), sostituito nell'aprile 2010 dalla *UK Space Agency*. Il Segretario di Stato è inoltre competente a tenere il Registro nazionale degli oggetti spaziali.

La norma definisce le attività spaziali come «il lancio o il supporto al lancio di un oggetto spaziale, la gestione di un oggetto spaziale e ogni altra attività nello spazio extra-atmosferico» e sono attività «condotte nel Regno Unito o altrove» o da cittadini britannici (compresi i cittadini dei territori dipendenti britannici, cittadini britannici d'oltremare e dei cittadini britannici situati all'estero), imprese e organismi sotto la giurisdizione del Regno Unito. La Legge prevede dunque un criterio di giurisdizione molto ampio, territoriale e personale³⁶. I criteri stabiliti dalla normativa per la concessione della licenza concernono la salute pubblica, la protezione dell'ambiente terrestre, il rispetto degli obblighi internazionali e le esigenze di sicurezza nazionale. Inoltre, a seconda del tipo di attività, può essere necessaria un'assicurazione per coprire l'eventuale risarcimento derivante da danni a terzi.

Il Belgio è uno Stato che non ha sviluppato negli anni importanti programmi spaziali, ma ha deciso di adottare una normativa organica in materia per disciplinare le crescenti attività commerciali condotte da cittadini e società di diritto belga³⁷. La Legge sulle attività di lancio, operazioni di volo e controllo degli oggetti spaziali è stata adottata nel settembre 2005, e successivamente integrata dal Decreto reale del 2008 che stabilisce alcune misure attuative.

Secondo la normativa, il Re e il Ministro competente per la ricerca spaziale e le relative applicazioni nel contesto della cooperazione internazionale, sono responsabili per la regolamentazione delle attività spaziali, che comprendono lancio, operazioni di volo e di controllo degli oggetti spaziali, effettuate da persone fisiche o giuridiche in aree sotto la giurisdizione o il controllo dello Stato belga o che utilizzano installazioni, personale o beni immobili di proprietà dello Stato belga, e stabilisce i criteri per il rilascio delle autorizzazioni e le procedure di risarcimento in caso di danni. Il Ministero gestisce il registro nazionale degli oggetti spaziali. La Legge stabilisce le misure di sicurezza che devono essere poste in essere da chi compie attività spaziali e le condizioni che riguardano il trasferimento a terzi delle attività autorizzate o diritti reali o personali, compresi i diritti di garanzia.

Negli ultimi anni, anche i Paesi Bassi si sono dotati di una normativa generale in materia di attività spaziali. La Legge sulle attività spaziali (Norme in materia di attività spaziali e istituzione di un Registro di oggetti

³⁶ LYALL, *UK Space Law*, in IISL, *Proceedings of the 35th Colloquium on the Law of Outer Space*, The Hague, 1992, 386.

³⁷ MAYENCE, *Granting Access to Outer Space: Rights and Responsibilities for States and their Citizens - An Alternative Approach to Article VI of the Outer Space Treaty, Notably Through the Belgian Space Legislation* in VON DER DUNK (ed.), *op. cit.*, 73-124.

spaziali) del 24 gennaio 2007 è stata poi integrata da altri atti quali il Decreto contenente norme in merito al registro d'informazioni riguardanti oggetti spaziali del 13 novembre 2007 e l'Ordinanza in merito alle richieste di autorizzazione per lo svolgimento delle attività spaziali e la registrazione degli oggetti spaziali del 7 febbraio 2008, come modificata dall'Ordinanza del 16 aprile 2010.

Secondo la normativa, la Legge si applica al lancio, alle operazioni di volo e al controllo degli oggetti spaziali nello spazio extra-atmosferico, effettuati nel o dal territorio dello Stato. È interessante notare che la normativa prevede un criterio di giurisdizione territoriale molto puntuale, applicandosi solo al territorio europeo dello Stato, escludendo dunque i territori olandesi d'oltremare³⁸. L'Agenzia spaziale dei Paesi Bassi è responsabile della supervisione, della conformità delle condotte private con le norme relative alle autorizzazioni, il risarcimento di danni e la registrazione, e di mantenere un registro degli oggetti lanciati nello spazio. Gli operatori spaziali devono ottenere una licenza per condurre attività spaziali. Tale licenza, subordinata alla sottoscrizione di un'assicurazione obbligatoria, è rilasciata dal Ministero degli Affari economici, dell'agricoltura e dell'innovazione competente anche a stabilire l'entità della copertura massima possibile per i potenziali danni derivanti dalle attività spaziali.

La Norvegia è stato uno dei primi Paesi a dotarsi di una legge spaziale nazionale, la Legge relativa al lancio di oggetti dal territorio norvegese nello spazio extra-atmosferico, n. 38 del 13 giugno 1969³⁹. Secondo la normativa, composta di tre articoli, il ministero competente regola il lancio di oggetti nello spazio dal territorio norvegese, le questioni relative alle autorizzazioni per i lanci, e può emanare disposizioni in materia di controllo del lancio di qualsiasi oggetto nello spazio extra-atmosferico dal territorio norvegese. Il Ministero designato, dunque, gode di ampia discrezionalità nel fissare i criteri per la concessione delle autorizzazioni. La Legge norvegese prevede il criterio territoriale per la giurisdizione e un'applicazione limitata ai lanci, escludendo dunque le altre attività spaziali.

In Svezia, la normativa in materia è composta da due atti: la Legge sulle attività spaziali e il Decreto sulle attività spaziali, entrambi del 1982. La legge svedese si applica a tutte le attività spaziali condotte nel territorio statale e da persone fisiche e giuridiche svedesi⁴⁰. In relazione all'autorizzazione, questa deve essere rilasciata dal Consiglio nazionale spaziale svedese, Agenzia istituita dal Ministero dell'Industria, Impiego e Comunicazione. La norma delega al Consiglio il potere di stabilire i criteri

³⁸ VON DER DUNK, *Implementing the United Nations Outer Space Treaties - The Case of the Netherlands*, in BRÜNNER, WALTER (eds.), *op. cit.*, 81-104.

³⁹ MARBOE, *National space law* in VON DER DUNK, TRONCHETTI (eds.), *Handbook of Space Law*, Cheltenham-Northampton, 2015, 151-152.

⁴⁰ HEDMAN, *Swedish Legislation on Space Activities*, in BRÜNNER, WALTER (eds.), *op. cit.*, 73-80.

per il rilascio delle autorizzazioni. In relazione all'immatricolazione degli oggetti, il Decreto istituisce il Registro nazionale, definendo i criteri per l'iscrizione. In merito al risarcimento di danni, se lo Stato è internazionalmente responsabile, le persone che hanno condotto l'attività devono rimborsare lo Stato, a meno che non sussistano ragioni particolari.

È evidente, a tal riguardo, la divergenza con la terminologia utilizzata dai trattati ONU, che fanno riferimento a danni causati da "oggetti spaziali", mentre la legge svedese fa riferimento a danni causati da "attività spaziali". Tale differenza può essere vista come un'estensione del dovere di risarcimento, non solo nei casi di responsabilità in base all'art. VII dell'OST, ma anche in quelli che ricadono nella disciplina dell'art. VI dell'OST⁴¹. Infine, la legislazione svedese non contiene una disciplina relativa alle assicurazioni, sebbene un requisito di questo tipo possa essere previsto come condizione per l'autorizzazione.

Per quanto riguarda l'Austria, la Legge federale sulle attività spaziali, adottata il 28 dicembre 2011, definisce il suo ambito di applicazione, sia dal punto di vista materiale, che la competenza territoriale e personale, e stabilisce le condizioni per la concessione dell'autorizzazione. La normativa disciplina inoltre la supervisione delle attività degli operatori spaziali. Il Ministero dei Trasporti, dell'innovazione e della tecnologia è responsabile per le procedure di autorizzazione e di concessione della licenza.

La Legge regola anche la registrazione degli oggetti spaziali lanciati, il diritto di ricorso del Governo, nel caso in cui abbia pagato un risarcimento per i danni causati da un oggetto spaziale, così come l'assicurazione obbligatoria, cui si può rinunciare se l'attività spaziale è condotta nell'interesse pubblico. Il Ministero, sempre nel caso in cui l'attività sia condotta nell'interesse pubblico, può stabilire un tetto massimo di richiesta finanziaria, tenendo in considerazione i rischi connessi e la capacità finanziaria dell'operatore. Un'enfasi particolare è posta sulla mitigazione dei detriti spaziali tanto che è richiesta la conformità con le linee guida riconosciute a livello internazionale. La Legge inoltre si occupa anche dei cambi di operatore di un oggetto spaziale che richiedono l'autorizzazione.

Normative organiche sono rinvenibili anche in alcuni Stati post-sovietici, i quali hanno regolamentato autonomamente le attività spaziali in seguito alla disgregazione dell'URSS.

In Ucraina, dopo l'istituzione nel 1991 dell'Agenzia spaziale nazionale ucraina, la Legge sulle attività spaziali n. 502/96 è stata adottata il 15 novembre 1996⁴². Secondo la normativa l'Agenzia spaziale nazionale ucraina, il Ministero della Difesa e altre autorità dell'Esecutivo sono coinvolti nella supervisione e il controllo attraverso, *inter alia*, delle

⁴¹ MARBOE, *The New Austrian Outer Space Act*, in *ZLW - German JASL*, 2012, 26-35.

⁴² VON DER DUNK, NEGODA, *Ukrainian National Space Law from an International Perspective*, in *Space Policy*, 2002, 15-23.

procedure di autorizzazione e certificazione delle attività spaziali, definite come attività mirate alla ricerca scientifica nello spazio, la progettazione e l'applicazione di tecnologie spaziali e l'uso dello spazio extra-atmosferico, condotte in Ucraina o sotto la giurisdizione ucraina al di fuori dei suoi confini. Ai sensi dell'art. 13, viene istituito il Registro nazionale degli oggetti spaziali, definendo le procedure per l'iscrizione e la rimozione degli oggetti dal Registro. In relazione alla responsabilità per danno, la normativa prevede, agli articoli 24 e 25, l'obbligatorietà dell'assicurazione, da quantificare a seconda del tipo di attività posta in essere, e l'obbligo di risarcire i danni causati dagli oggetti spaziali. Inoltre, la legge stabilisce espressamente il divieto di porre in orbita o nello spazio armi di distruzione di massa.

Il Kazakistan è un altro Stato post-sovietico, al pari dell'Ucraina, che in seguito alla dissoluzione dell'URSS ha dovuto adottare una legislazione nazionale in materia di attività spaziali. L'adozione di una legge spaziale era necessaria alla luce delle attività di lancio poste in essere nella base spaziale di Baikonur. Fino all'adozione della normativa nazionale si applicavano alcune normative specifiche e, soprattutto, l'Accordo bilaterale sui principi e le condizioni di utilizzo della base di Baikonur del 1994 e l'Accordo di cooperazione per la base di Baikonur del 2004, entrambi tra Russia e Kazakistan⁴³.

La Legge 528 IV del 2012 stabilisce la normativa applicabile alle attività spaziali kazake⁴⁴. In primo luogo, dispone l'obbligatorietà della licenza per condurre operazioni spaziali. Tale licenza è rilasciata dall'Agenzia spaziale nazionale, responsabile per l'attuazione della politica spaziale nazionale e incaricata di monitorare la condotta degli operatori. L'art. 11 della Legge distingue tra oggetti spaziali di persone fisiche e giuridiche kazake, per le quali è necessario fornire una serie di informazioni specifiche, e soggetti stranieri, tenuti a fornire solo informazioni basilari. L'art. 2 regola il rapporto tra la normativa statale e i trattati internazionali stabilendo che in caso di contrasto tra la Legge e un trattato di cui è parte il Kazakhstan, quest'ultimo prevale.

Al di fuori del contesto europeo si rinvengono discipline organiche anche in Australia, Corea del Sud e Sud Africa.

La normativa australiana stabilisce la responsabilità del Ministro per l'industria e l'innovazione per la regolamentazione delle attività spaziali, esercitata attraverso il rilascio di autorizzazioni ai sensi dell'*Australian*

⁴³ HOSKOVÁ, *The 1994 Baikonur Agreements in Operation*, in IISL, *Proceedings of the 42th Colloquium on the Law of Outer Space*, The Hague, 2000, 263-272; BJORNERUD, *Baikonur Continues: The New Lease Agreement Between Russia and Kazakhstan*, in *JSL*, 2004, 13-26.

⁴⁴ OMAROVA, *Perspectives for National Space Legislation in Kazakhstan*, in HOBE, SCHMIDT-TEDD, SCHROGL (eds.), *op. cit.*, 93-98.

Space Activities Act del 1998. La Legge è stata poi completata dalle *Australian Space Activities Regulations* del 2001.

L'ambito di applicazione della normativa copre tutte le attività di lancio⁴⁵. Le autorizzazioni riguardano tre tipologie di attività: le licenze spaziali, regolamentate dall'art. 18; i permessi di lancio, disciplinati dall'art. 26; i certificati di lancio all'estero, compiuti da soggetti di diritto australiani, ai sensi dell'art. 35. La Legge prevede dei requisiti per il rilascio dell'autorizzazione, così come una copertura finanziaria imposta ai richiedenti impegnati in attività spaziali, e le garanzie di sicurezza del progetto spaziale. Anche l'assicurazione è obbligatoria e deve coprire la perdita massima possibile in relazione ai danni a terzi⁴⁶. Al fine di attuare correttamente le disposizioni della Legge è stata istituito lo *Space Licensing and Safety Office*, con il compito di valutare le richieste di autorizzazione. Il Ministero per l'Industria e l'innovazione è responsabile per il mantenimento del registro degli oggetti spaziali.

In merito alla Corea del Sud, lo stato asiatico ha adottato la Legge sulla promozione dello sviluppo spaziale l'1 dicembre 2005 e ha completato il quadro giuridico con l'adozione della Legge sulla responsabilità spaziale, n. 8714 del 21 dicembre 2007. Con tali atti vengono poste le basi per lo sviluppo delle attività spaziali coreane nel rispetto degli obblighi internazionali, istituendo un comitato per le attività spaziali, un Registro nazionale degli oggetti spaziali, un sistema di autorizzazione e le procedure in caso di risarcimento dei danni a terzi⁴⁷.

Il Governo è responsabile per la pianificazione e attuazione della politica spaziale e del suo sviluppo attraverso il Comitato spaziale nazionale, organo del Ministero della Scienza e della tecnologia, che supervisiona le attività spaziali nazionali, condotti da persone fisiche e giuridiche le quali, quando sono intenzionate a lanciare un oggetto spaziale (ad esclusione del lancio di veicoli spaziali) devono richiedere e ottenere un'autorizzazione, ai sensi dell'art. 11 della Legge del 2005, ed effettuare un'immatricolazione preliminare, entro 180 giorni dalla data del lancio, e registrarlo formalmente entro 90 giorni dopo che l'oggetto ha raggiunto l'orbita. Per il rilascio dell'autorizzazione il Ministero deve valutare l'uso e la finalità dell'oggetto, la capacità finanziaria dell'operatore, incluso l'obbligo di assicurarsi per ogni eventuale responsabilità di risarcimento. Il limite massimo dell'ammontare dell'assicurazione è stabilito dal Ministero in base al mercato.

⁴⁵ FREELAND, *The Australian Regulatory Regime for Space Launch Activities: Out to Launch?*, in IISL, *Proceedings of the 47th Colloquium on the Law of Outer Space*, The Hague, 2004, 57.

⁴⁶ DAVIS, LEE, *Financial Responsibility and Government Indemnities for Commercial Space Launch Activities - The Australian Approach*, in IISL, *Proceedings of the 44th Colloquium on the Law of Outer Space*, The Hague, 1999, 5.

⁴⁷ KIM, *The Main Contents, Comment and Future Task for the Space Laws in Korea*, in *Korean JASL*, 2009, 119-152.

Lo Stato sudafricano ha adottato la Legge sugli affari spaziali, n. 84 del 1993, successivamente integrata dall'Emendamento alla Legge sugli affari spaziali, n. 64 del 1995. La normativa è centrata sull'istituzione e funzionamento del Consiglio sudafricano per gli affari spaziali⁴⁸. Il Consiglio rilascia le pertinenti autorizzazioni a condurre attività spaziali, tenendo in considerazione degli standard minimi di sicurezza, gli interessi nazionali e gli obblighi internazionali del Sud Africa. Il rilascio della licenza può essere subordinato al rispetto di standard di sicurezza più elevati e di risarcimento in caso di danno. L'ente ha l'obbligo di monitorare il rispetto di tali condizioni e può istituire degli ispettori a tal riguardo.

La Legge nazionale sull'Agenzia spaziale sudafricana, n. 36 del 2008, regola invece l'istituzione e il funzionamento dell'Agenzia spaziale nazionale sudafricana, responsabile della promozione dell'uso pacifico dello spazio, della creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo industriale della tecnologia spaziale, della promozione della ricerca e della cooperazione internazionale nelle attività spaziali.

Un caso particolare, infine, è quello del Giappone. Lo Stato asiatico ha adottato una normativa che stabilisce i principi fondamentali con la Legge fondamentale dello spazio (Legge n. 43 del 28 maggio 2008) e la Legge sulla Agenzia d'esplorazione aerospaziale giapponese (Legge n. 161 del 13 dicembre 2002)⁴⁹. Secondo la normativa, il Governo esercita una continua supervisione sulle attività dell'agenzia spaziale e tiene un registro degli oggetti spaziali ed è competente per la pianificazione, la revisione e l'autorizzazione delle attività spaziali. La normativa dispone che la *Japan Aerospace Exploration Agency* (JAXA) debba assicurarsi per ogni attività e prevede forme speciali di responsabilità per risarcire eventuali danni a terzi causati dalle attività di lancio. Tale normativa, può dunque qualificarsi come una legislazione organica, anche se di tipo basilare, in quanto fissa unicamente i principi generali fondamentali.

3.2. In Spagna, come in altri Stati, troviamo una legislazione nazionale che disciplina alcuni aspetti particolari⁵⁰. Il Regio decreto 278/1995, del 24 febbraio 1995, istituisce il Registro nazionale degli oggetti spaziali, tenuto presso il Ministero degli Affari esteri. L'obbligo di registrazione, ai sensi dell'art. 5, è previsto per i lanci promossi dallo Stato, effettuati dal territorio spagnolo o da strutture spagnole. Le informazioni devono essere comunicate al Dipartimento per la tecnologia industriale del Ministero dell'industria.

Anche in Germania sono stati disciplinati solo alcuni aspetti delle

⁴⁸ DE VILLIERS LESSING, *South Africa: Recent Developments in Space Law*, in *Telecommunications SLJ*, 1994, 139-142.

⁴⁹ AOKI, *Current Status and Recent Developments in Japan's National Space Law and Its Relevance to Pacific Rim Space Law and Activities*, in *JSL*, 2009, 363-438.

⁵⁰ WILLIAMS, *Derecho Espacial Contemporáneo: los Principios de Naciones Unidas en los Albores del Nuevo Milenio*, Madrid, 2010.

attività spaziali⁵¹. La Legge per la protezione contro i rischi alla sicurezza della Repubblica federale di Germania derivanti dalla diffusione dei dati del telerilevamento, del 23 novembre 2007, regola le operazioni, compiute da cittadini tedeschi o da persone giuridiche o associazioni di persone di diritto tedesco, effettuate attraverso sistemi di telerilevamento *high-grade* e la gestione dei dati generati da questi sistemi, compresa la loro diffusione. Le attività in questo campo richiedono una licenza o un permesso e sono soggette alla supervisione attraverso l'ispezione e l'accesso alle informazioni dell'operatore da parte delle autorità. Gli operatori devono inoltre garantire la sicurezza, la conservazione e il trasferimento di tali dati, proteggendoli dall'appropriazione illegittima di terzi non autorizzati.

In Canada, il quadro giuridico applicabile alle attività spaziali è ricavabile dall'insieme di alcuni atti normativi. In aggiunta alle previsioni relative all'aviazione civile, in parte applicabili anche al lancio di oggetti spaziali, troviamo la Legge sulle radiocomunicazioni del 1985, emendata nel 2015, la Legge sull'Agenzia spaziale canadese del 1990, la Legge del 2005 sul sistema di telerilevamento e i relativi regolamenti attuativi del 2007⁵². Secondo la normativa, le procedure di autorizzazione e il monitoraggio delle attività di telerilevamento sono svolte sotto gli auspici del Ministero degli Affari esteri e del commercio internazionale e del Ministero dei trasporti e attraverso l'Agenzia spaziale canadese, che può anche esercitare i suoi poteri e funzioni in relazione a tutte le questioni riguardanti lo spazio su cui il Parlamento è competente e che non sono assegnate per legge ad un altro dipartimento, ufficio o agenzia del governo canadese⁵³.

In Cina, diverse leggi e vari regolamenti disciplinano le attività spaziali⁵⁴. In particolare, vengono in rilievo le misure per l'amministrazione della registrazione di oggetti lanciati nello spazio extra-atmosferico dell'8 febbraio 2001, misure *ad interim* sulla concessione di permessi per i progetti civili di lanci nello spazio del 21 dicembre 2002 e le misure *ad interim* sulla mitigazione dei detriti spaziali. Vi è anche una pluralità di enti responsabili delle diverse attività spaziali, come l'Amministrazione statale per la scienza, tecnologia e industria, per la difesa nazionale, così come la Commissione della scienza e tecnologia, dell'industria, della difesa nazionale (COSTIND), che hanno il compito di regolamentare la gestione del progetto di lancio di

⁵¹ GERHARD, SCHMIDT-TEDD, *Germany Enacts Legislation on the Distribution of Remote Sensing Satellite Data*, in IISL, *Proceedings of the 50th Colloquium on the Law of Outer Space*, The Hague, 2008, 411; SMITH, *Legislating for Outer Space: The Example of Germany*, in *ZLW - German JASL*, 2012, 62-78.

⁵² JAKHU, DOLDIRINA, NYAMPONG, *Review of Canada's Remote Sensing Space Systems Act of 2005*, in *Ann. Air Space L*, 2013, 399-425.

⁵³ MANN, *Current Status and Recent Developments in Canada's National Space Law and its Relevance to Pacific Rim Space Law and Activities*, in *Journal of Space Law*, 2009, 511-522.

⁵⁴ ZHAO, *The Status Quo and the Future of Chinese Space Legislation*, in *ZLW - German Journal of Air and Space Law*, 2009, 94-122.

oggetti spaziali civili, promuovendo un solido sviluppo dell'industria civile spaziale, il mantenimento della sicurezza nazionale e il perseguimento dell'interesse pubblico, nonché l'adempimento degli obblighi che la Cina ha assunto come Parte delle convenzioni internazionali spaziali. L'Amministrazione spaziale nazionale cinese, un organo della Commissione, è responsabile della conclusione di accordi governativi per le attività spaziali e dell'attuazione della politica spaziale cinese⁵⁵. Sono anche stabilite le procedure per la concessione di licenze e per l'immatricolazione degli oggetti spaziali in un registro nazionale per i casi in cui un oggetto viene lanciato dal territorio cinese, così come per i casi in cui il lancio viene facilitato congiuntamente dalla Cina e da altri Stati.

In molti Stati, infine, un ruolo fondamentale è svolto dall'ente, agenzia o organismo governativo incaricato di promuovere e attuare la politica spaziale nazionale, ad esempio nei numerosi Paesi che stanno sviluppando competenze in materia spaziale⁵⁶.

Nel caso del Brasile, troviamo una serie di atti normativi, dal diverso valore giuridico, che creano un quadro legislativo composito. La Legge 8854 del 10 febbraio 1994 istituisce l'Agenzia spaziale brasiliana, che è responsabile del controllo, del monitoraggio e della supervisione delle attività spaziali⁵⁷. Vi sono inoltre la Legge 9112 del 10 ottobre 1995; il Decreto 1953 del 10 luglio 1996 e gli Editti amministrativi n. 27 del 2001, n. 5 del 2002, n. 96 del 30 novembre 2011. La normativa stabilisce le condizioni per la concessione necessaria all'esecuzione di un lancio dal territorio del Brasile. Tale autorizzazione è concessa soltanto alle persone giuridiche, associate o affiliate con imprese brasiliane o che abbiano la rappresentanza legale nello Stato. Sono disciplinate anche le procedure per la gestione della registrazione degli oggetti spaziali lanciati nello spazio sotto la responsabilità del governo brasiliano.

Anche in Cile, il quadro giuridico delle attività spaziali è riferibile soprattutto ai lavori dell'ente nazionale incaricato di attuare la politica spaziale⁵⁸. Il Decreto Supremo n. 0338 del 2001, sull'istituzione di un comitato consultivo presidenziale in materia spaziale, modificato dal Decreto Supremo n. 0144 del 29 dicembre 2008, istitutivo dell'Agenzia spaziale cilena presieduta dal Sottosegretario all'economia, è l'atto normativo principale. L'Agenzia esprime pareri sulle materie che riguardano politiche, piani, programmi, misure e altre attività relative allo spazio, nonché il

⁵⁵ LING, *Comments on the Chinese Space Regulations*, in *Chinese JIL*, 2008, 681-689.

⁵⁶ MARBOE, *National Space Law* in VON DER DUNK, TRONCHETTI (eds.), *op. cit.*, 177.

⁵⁷ MONSERRAT FILHO, *The new Brazilian Space Agency: a political and legal analysis*, in *Space Policy*, 1995, 121-130.

⁵⁸ OSPINA, *National Space Activities and Legislation in Latin America*, in *Disseminating and Developing International and National Space Law: The Latin America and Caribbean Perspective: Proceedings United Nations/Brazil Workshop on Space Law*, New York, 2005, 53-66.

coordinamento del Centro per le organizzazioni governative coinvolte in tali attività, che coopera, quando richiesto, con altri enti e uffici governativi.

In relazione alla Colombia, in materia di attività spaziali viene in rilievo il Decreto n. 2442, del 18 luglio 2006, relativo alla creazione della Commissione colombiana per lo spazio (CCE). Essa è istituita in qualità di agenzia intersettoriale con il compito di occuparsi della consultazione, il coordinamento, l'orientamento, la pianificazione e l'esecuzione della politica nazionale per lo sviluppo e l'applicazione delle tecnologie spaziali e per il coordinamento di piani, programmi e progetti in questo settore.

In Argentina, le attività spaziali sono monitorate, gestite e amministrate dalla Commissione nazionale sulle attività spaziali (CONAE), istituita ai sensi del Decreto nazionale n. 995/91 del 28 maggio 1991⁵⁹. La Commissione è anche responsabile della gestione del registro nazionale, ai sensi del Decreto nazionale n. 125/95 del 25 luglio 1995. La legislazione argentina prevede, infatti, l'obbligo di registrare gli oggetti lanciati e fornire informazioni circa le disposizioni di assicurazione. Vi è, poi, l'ulteriore obbligo di fornire informazioni sui tempi di recupero o di eventuale perdita di contatto con l'oggetto spaziale. Vi è, infine, l'obbligo di fornire informazioni sulle misure precauzionali adottate per evitare l'inquinamento dell'ambiente spaziale.

Nel caso del Venezuela, l'Agenzia bolivariana per le attività spaziali è un ente pubblico e ha il compito di formulare politiche in materia di attività spaziali, tra cui la ricerca scientifica e lo sviluppo tecnologico, istituito con la Legge del 25 ottobre 2007.

In Bielorussia, ai sensi del Decreto 609 del 22 dicembre 2004 sull'attuazione della politica statale relativa all'esplorazione e l'uso dello spazio extra-atmosferico per scopi pacifici, l'Accademia nazionale delle scienze è competente per la direzione politica e il coordinamento delle attività spaziali delle organizzazioni impegnate nell'esplorazione e nell'uso dello spazio per scopi pacifici. Esulano dalle competenze dell'Accademia la pianificazione, l'allocazione e l'uso efficace dello spettro delle frequenze radio.

In Algeria, le attività spaziali sono state regolamentate attraverso l'istituzione dell'Agenzia spaziale algerina (ASAL), avvenuta con il Decreto presidenziale n. 02-49 del 16 gennaio 2002. Tale Agenzia è responsabile della promozione dell'esplorazione e uso pacifico dello spazio extra-atmosferico, di garantire la sicurezza e il benessere della comunità nazionale, con l'obiettivo di rafforzare le capacità dello Stato, di promuovere lo sviluppo economico, sociale e culturale, di tutelare l'ambiente e attuare una gestione razionale delle risorse naturali.

In Nigeria, il Governo controlla e autorizza le attività spaziali attraverso l'Agenzia nazionale per la ricerca spaziale e lo sviluppo (NASDRA), istituita

⁵⁹ HERMIDA, *Argentine Space Law and Policy*, in *Ann. Air Space L*, 1996, 177.

nel 2010, e il Consiglio spaziale nazionale, responsabili anche per lo sviluppo della capacità di gestione della tecnologia scientifica spaziale, delle tecnologie satellitari, della costruzione e il lancio di oggetti spaziali, della concessione delle licenze, e della gestione di un registro degli oggetti spaziali⁶⁰.

In Kenya, nel giugno 2009 è stato istituito il *National Space Secretariat*, sotto gli auspici del Ministero della Difesa, con il compito di coordinare tutte le attività keniate connesse allo spazio. Il Segretariato, inoltre, promuovere la ricerca in materia spaziale e lo sviluppo economico-sociale attraverso l'uso delle applicazioni spaziali, e guida la transizione verso l'istituzione di un'Agenzia spaziale keniana⁶¹.

Infine, situazioni particolari sono riferibili all'India e alla Finlandia. Nel primo caso, le attività spaziali svolte dallo Stato riguardano unicamente i servizi di lancio. Le strutture utilizzate sono di proprietà del Governo e i relativi servizi sono offerti esclusivamente dall'Organizzazione indiana per la ricerca spaziale (ISRO)⁶². Tuttavia, a partire dal 2000, il Governo ha consentito l'uso di strutture per le operazioni di lancio di satelliti commerciali, di proprietà di società nazionali e, di conseguenza, vi è stata l'esigenza di introdurre meccanismi per controllare e supervisionare le attività spaziali dei privati⁶³. Ciò non ha ancora condotto all'adozione di una specifica legislazione spaziale, esistendo comunque diverse leggi, regolamenti e linee-guida relativi ad altri settori che sono applicabili alle attività spaziali. Nel secondo caso, le attività spaziali finanziate dal Governo sono gestite dal Comitato spaziale finlandese, sotto gli auspici del Ministero dell'Economia. Le attività spaziali però sono attuate attraverso l'Agenzia spaziale europea, EUMETSAT, i programmi spaziali della Commissione Europea e talvolta attraverso accordi bilaterali⁶⁴.

3.3. L'Italia rientra tra i principali Stati spaziali, essendo il terzo contributore dell'Agenzia spaziale europea (ESA) e vantando una lunga tradizione di attività di ricerca ed esplorazione in questo settore.

Lo Stato italiano è parte di quattro dei cinque trattati delle Nazioni Unite sulle attività spaziali, non essendo parte all'Accordo sulla Luna del 1979. Tali trattati sono stati recepiti nel nostro ordinamento con diversi atti:

⁶⁰ BRISIBE, *Outer Space Activities and Intellectual Property Protection in Nigeria*, in *JSL*, 2006, 229-251.

⁶¹ MWANGUDZA, NYAWADE, KIMANI, MAIMBA, *A Perspective of the Kenyan Space Programme: Past, Present and the Future*, in *Geoinformatics & Geostatistics: An Overview, Special Issue*, 2013, 1-5.

⁶² KAUL, JAKHU, *Regulation of Space Activities in India*, in JAKHU (ed.), *op. cit.*, 153-198.

⁶³ NARANG, *Commercialization and Privatization of Indian Space Activities: Need for a Regulatory Framework*, in *Gujarat NLULR*, 2009, 82-100.

⁶⁴ ADRIAENSENA, GIANNOPAPA, SAGATHB, PAPASTEFANOU, *Priorities in National Space Strategies and Governance of the Member States of the European Space Agency*, in *Acta Astronautica*, 2015, 356-367.

la Legge 28 gennaio 1970, n. 87, di ratifica ed esecuzione del Trattato sui principi del 1967; il DPR 5 dicembre 1975, n. 965, contenente la ratifica e l'ordine di esecuzione dell'Accordo sugli astronauti del 1968; la Legge 5 maggio 1976, n. 426, di ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla responsabilità del 1972; la Legge 25 gennaio 1983, n. 23, contenente le disposizioni per l'attuazione della Convenzione sulla responsabilità; la Legge 12 luglio 2005, n. 153, per la ratifica della Convenzione sull'immatricolazione del 1975.

Le attività spaziali sono condotte principalmente dall'Agenzia spaziale italiana. Lo Statuto qualifica l'Agenzia come un ente pubblico avente il compito di promuovere, sviluppare e diffondere, con il ruolo di agenzia, la ricerca scientifica e tecnologica applicata al campo spaziale e aerospaziale e lo sviluppo di servizi innovativi, perseguendo obiettivi di eccellenza, coordinando e gestendo i progetti nazionali e la partecipazione italiana a progetti europei e internazionali⁶⁵.

La legislazione nazionale relativa allo spazio concerne la responsabilità per le attività spaziali, in relazione al risarcimento del danno e all'immatricolazione degli oggetti. Per quanto riguarda il risarcimento dei danni causati da oggetti spaziali, la Legge 23 del 1983 disciplina tale fattispecie stabilendo alcune norme attuative della Convenzione del 1972 per adattare l'ordinamento italiano agli obblighi internazionali. Tuttavia, la dottrina ha rilevato alcune criticità in relazione alla definizione di danno, l'ambito di applicazione della legge e la riparazione per le vittime di danni causati da altri Stati⁶⁶. In relazione all'obbligo d'immatricolare gli oggetti lanciati nello spazio, questo è stato attuato in Italia con la Legge n. 153 del 12 luglio 2005. È opportuno ricordare che l'immatricolazione di un oggetto è essenziale per stabilire la giurisdizione applicabile e la responsabilità statale per il monitoraggio e controllo dell'oggetto spaziale.

La Legge di adesione alla Convenzione del 1975, istituisce il Registro nazionale degli oggetti spaziali e, all'art. 3, prevede che sia annotato in tale Registro ogni oggetto lanciato nello spazio da: *a*) persone fisiche o giuridiche di nazionalità italiana (pubbliche e private) o dalle stesse commissionato; *b*) persone fisiche o giuridiche di altra nazionalità da una base di lancio situata in territorio nazionale o sotto il controllo italiano.

La normativa dunque contempla la possibilità che soggetti privati intraprendano attività di lancio di oggetti nello spazio, senza però che nel nostro ordinamento vi siano disposizioni che definiscono la disciplina a cui tali soggetti si debbano attenere per effettuare attività spaziali.

A seguito dell'approvazione della Legge n. 153 del 2005, è stato

⁶⁵ Si vedano gli articoli 1 e 2 dello Statuto dell'Agenzia spaziale italiana, approvato dal Consiglio di amministrazione dell'ASI con le delibere n. 29/2015 dell'1 aprile 2015, n. 77/2015 del 3 giugno 2015 e n. 140/2015 del 28 luglio 2015.

⁶⁶ Per un'analisi dettagliata si rimanda a MARCHISIO, *The 1983 Italian Law N. 23 on the Compensation for Damage Caused by Space Objects*, in *ZLW - German JASL*, 2005, 260-270.

adottato il Regolamento istitutivo del Registro nazionale, approvato con delibera n. 10 del 2011 del Consiglio di amministrazione dell'ASI, è in vigore dal 2013⁶⁷. Il Regolamento prevede che nel Registro siano annotate le informazioni richieste dall'art. IV della Convenzione del 1975 e (ove disponibili) una serie di elementi supplementari indicati nella Risoluzione 62/101 dell'Assemblea Generale dell'ONU del 17 dicembre 2007, dal titolo *Recommendations on enhancing the practice of States and intergovernmental organizations in registering Space objects*. Ai sensi dell'art. 8 del Regolamento, l'ASI ha istituito un "Registro complementare" per le persone fisiche o giuridiche di nazionalità italiana che acquisiscono la proprietà di oggetti spaziali già in orbita, qualora ciò comporti modifiche alla giurisdizione ed al controllo di detti oggetti.

L'Italia ha dunque adottato negli anni vari atti di diversa natura giuridica con i quali ha ratificato ed eseguito gli obblighi contenuti nei trattati internazionali sullo spazio di cui è parte. Manca tuttavia una disciplina organica e tale lacuna rileva sotto diversi profili.

In primo luogo, la mancanza di una legislazione nazionale in materia di attività spaziali costituisce un freno agli investimenti dei privati in questo settore. L'assenza di norme certe non consente a tali soggetti di effettuare le necessarie valutazioni economiche e di opportunità. Oltre questo importante elemento di carattere economico e strategico per l'industria spaziale italiana, una legge spaziale nazionale è opportuna poiché tali investimenti sono destinati a crescere, in linea con la rapida evoluzione che le attività spaziali stanno vivendo a livello internazionale, e ciò richiede con urgenza la previsione di una disciplina a livello interno per promuovere gli investimenti di capitali privati nello sviluppo di tecnologie e servizi spaziali.

In secondo luogo, l'adozione di una legge spaziale nazionale garantirebbe all'Italia il pieno rispetto degli obblighi internazionali e consentirebbe di affrontare questioni ancora aperte, quali l'istituzione di un regime di autorizzazione e controllo sulle attività spaziali, la creazione di un regime assicurativo per potenziali danni a terzi, la definizione di standard per la sicurezza delle attività spaziali e la tutela ambientale dello spazio extra-atmosferico, la previsione di una disciplina per il trasferimento di proprietà di satelliti già in orbita.

4. Come evidenziato nel corso del presente lavoro, molti Stati si sono dotati di leggi spaziali nazionali. Esse presentano contenuti e caratteri differenti, ma sono ispirate in larga parte dai principi generali contenuti nella normativa internazionale sulle attività spaziali. A ben vedere, in tali legislazioni sono rinvenibili elementi comuni, quali la definizione di un regime di autorizzazione e controllo delle attività, l'istituzione di un registro

⁶⁷ BINI, *L'istituzione del Registro nazionale degli oggetti lanciati nello spazio. Elementi di novità e prospettive*, in BIAGINI, BIZZARRI (a cura di), *op. cit.*, 39-45.

nazionale per l'immatricolazione degli oggetti spaziali, la previsione di procedure di risarcimento per danni causati a terzi. Alcune di queste legislazioni disciplinano anche aspetti particolari, quali la previsione di forme di assicurazione per le attività spaziali, la ripartizione degli oneri tra Stato e privati per eventuali danni, le garanzie di tutela ambientale, il controllo delle esportazioni e del commercio di beni ad uso duale, gli incentivi per i privati, la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, la regolamentazione del trasferimento di proprietà di un oggetto già in orbita, la regolamentazione di attività commerciali, fino alla recente disciplina relativa all'estrazione e allo sfruttamento delle risorse spaziali.

La scelta di un modello legislativo dipende principalmente dagli interessi e dalla tradizione spaziale dello Stato. Una buona legislazione spaziale nazionale dovrebbe comunque mirare a disciplinare alcuni aspetti essenziali, quali: l'istituzione di un regime di autorizzazione, supervisione e controllo delle attività spaziali nazionali; la previsione di procedure di risarcimento per danni a terzi e la definizione di un regime di assicurazioni obbligatorie per coprire i rischi e i potenziali danni; l'istituzione di registri nazionali per l'immatricolazione degli oggetti spaziali; la definizione di standard per garantire la sicurezza delle attività e il rispetto dell'ambiente spaziale; la definizione di una disciplina per i casi di trasferimento della proprietà di satelliti già in orbita.

L'analisi degli obblighi internazionali e del loro recepimento nelle legislazioni nazionali ci consente di fare qualche affermazione sul valore consuetudinario di tali norme. Come affermato dalla Corte Internazionale di Giustizia, nel caso della *Delimitazione della piattaforma continentale nel Mare del Nord*, per ritenere esistente una norma consuetudinaria occorrono due elementi: la prassi uniforme e generalizzata degli Stati (elemento oggettivo), e la loro convinzione di conformarsi a un obbligo (elemento soggettivo)⁶⁸.

Le materie regolamentate da tali legislazioni sono molto complesse e necessitano spesso di una mediazione tra esigenze economiche, sociali, ambientali e di difesa. Pur in presenza di elementi comuni, alcuni aspetti affrontati si differenziano tra loro in modo significativo a seconda dello Stato in questione. Ad oggi, non esistono indizi che consentano di affermare che le legislazioni nazionali stiano contribuendo al progressivo consolidamento di norme consuetudinarie, sempre in relazione alle materie regolamentate.

Altro aspetto concerne invece l'esistenza di norme consuetudinarie derivanti dai principi generali stabiliti dall'OST. Anche in questo caso, la rapida evoluzione delle attività spaziali e della prassi statale, non consente di definire con certezza l'esistenza di un nucleo di norme consuetudinarie dal contenuto chiaramente definito.

⁶⁸ Cfr. *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany v. Netherlands; Federal Republic of Germany v. Denmark)*, in *ICJ Rep.*, 1969, 43.

Le legislazioni nazionali possono rivestire un ruolo importante nella risposta alle nuove esigenze. Ad esempio, le attività di tipo satellitare sono aumentate negli ultimi anni e, proporzionalmente, si registra un aumento dei satelliti lanciati in orbita. Tali attività sono tuttavia compromesse dalla presenza di detriti spaziali orbitali, che minacciano la funzionalità dei satelliti mettendo a rischio gli investimenti effettuati⁶⁹. Attualmente non vi sono norme internazionali vincolanti relative alla prevenzione, allo smaltimento e rimozione dei detriti spaziali esistenti. Sulla base di strumenti non vincolanti, quali le *Space Debris Mitigation Guidelines* del COPUOS, adottate dall'Assemblea Generale dell'ONU con la risoluzione n. 62/217 del 22 dicembre 2007, alcuni Stati hanno adottato una legislazione nazionale in materia di detriti spaziali applicabili agli operatori spaziali nazionali⁷⁰.

Le attività legate al turismo spaziale suborbitale rappresentano inoltre una delle prospettive più interessanti nel settore. Anche in tal caso, le legislazioni nazionali non possono risolvere in modo definitivo le diverse questioni giuridiche che attività di questo tipo sollevano, quali la definizione del confine tra lo spazio aereo e lo spazio extra-atmosferico, l'applicabilità del diritto aeronautico per un volo sub-orbitale che attraversa diversi spazi aerei nazionali, o infine, la definizione dello *status* giuridico dei partecipanti ai voli spaziali privati. Tuttavia, le legislazioni statali possono fornire importanti indicazioni sugli orientamenti giuridici in materia⁷¹.

Al centro del dibattito internazionale vi sono infine le questioni della sicurezza, intesa nel doppio significato di *safety* e *security*, e della sostenibilità delle attività spaziali⁷². Tali aspetti potrebbero certamente essere affrontati anche a livello statale, attraverso l'adozione di normative nazionali, il più possibile armonizzate, finalizzate alla creazione di pratiche uniformi e conformi agli obiettivi internazionali.

ABSTRACT

Considerations About National Legislation On Space Activities

Over the last decades, space activities have changed due to the growing

⁶⁹ PELTON, *Orbital Debris and Other Space Threats*, New York-Heidelberg-Dordrecht-London, 2013.

⁷⁰ MIRMINA, *The Regulation of Orbital Debris through National Measures*, in *ASL*, 2004, 137-146.

⁷¹ MASSON-ZWAAN, FREELAND, *Between Heaven and Earth: The Legal Challenges of Human Space Travel*, in *Acta Astronautica*, 2010, 1597-1607.

⁷² Per approfondimenti si rimanda a MARCHISIO, *Security in Space: Issues at Stake*, in *Space Policy*, 2015, 67-69; ID., *The Legal Dimension of The Sustainability of Space Activities*, in ABASHIDZE, ZHUKOV, SOLNTSEV (eds), *Current Problems of Modern International Law. Studies in Memory of Professor Igor Pavlovich Blishchenko*, Moscow, 2012, 156-177.

participation of non-state actors to the space economy. Some space activities became relevant for the international community and for the wellbeing of humankind. In this context, national space legislation can be crucial to implement international obligations.

Different international institutions have dealt with national legislation on space activities, trying to promote the harmonization of such regulations. However, practice shows that national space law can differ significantly because of the specific needs and practical reasons of each State.

This research aims to describe the legal framework of national space activities in various countries, considering the relevant international obligations.

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

NAZIONI UNITE

Consiglio di Sicurezza
(gennaio-giugno 2016)

1. *Considerazioni introduttive.* – Nel periodo in esame il Consiglio di Sicurezza ha continuato la sua attività di rinnovo delle operazioni di *peacekeeping*, di missioni di osservazione, delle autorizzazioni alle forze multinazionali, delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti ed individui e di meccanismi istituiti sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite o al di fuori di esso. Inoltre si è espresso con parole di condanna nei confronti della Corea del Nord a seguito dei suoi *test* balistici e nucleari ed è tornato ad occuparsi di situazioni ormai drammatiche come quelle della Siria e del Burundi, in particolare, per quanto riguarda la prima, chiedendo il varo e il rispetto di una tregua per permettere la fornitura di aiuti umanitari e sanitari a una popolazione ormai allo stremo dopo anni di guerra e, in alcune città, di vero e proprio assedio. Inoltre, proseguendo nel percorso di pacificazione e riconciliazione in Colombia, ha istituito una missione politica composta da osservatori internazionali che contribuirà a monitorare la cessazione delle ostilità. Da segnalare, tra le altre cose, due risoluzioni relative alla profonda crisi e instabilità in cui versa la Libia e il rinnovo delle misure sanzionatorie con riferimento alle situazioni umanitarie e sociali altamente deteriorate in Sud Sudan, Darfur, Repubblica Centrafricana e Repubblica Democratica del Congo.

2. *Il rinnovo dei mandati delle peacekeeping operations, di missioni di osservazione e di altri meccanismi.* – Il Consiglio di Sicurezza, nel primo semestre del 2016, ha adottato alcune misure per consentire il prosieguo di azioni già intraprese nel quadro di operazioni di *peacekeeping*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi. Le risoluzioni ricomprese in questo ambito, tutte adottate all'unanimità tranne quella sul Sahara occidentale (2285), sono: (a) la 2263, del 28 giugno, che ha rinnovato il mandato della *Forza di peacekeeping delle Nazioni Unite a Cipro* (UNFICYP) fino al 31 luglio 2016 aumentandone i livelli della forza a 888 unità; (b) la 2267 del 26 febbraio, che ha rinnovato il mandato dell'*Ufficio integrato di peace-building delle Nazioni Unite in Guinea-Bissau* (UNIOGBIS) per 12 mesi, dal 1° marzo 2016 al fino al 28 febbraio 2017; (c) la 2273 del 15 marzo,

con la quale ha esteso il mandato della *Missione di sostegno delle Nazioni Unite in Libia* (UNSMIL) fino al 15 giugno 2016, e la 2291 del 13 giugno, che ne ha prorogato ulteriormente il mandato fino al 15 dicembre 2016¹; (d) la 2274 del 15 marzo, che ha prorogato il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite in Afghanistan* (UNAMA) fino al 17 marzo 2017; (e) la 2275 del 24 marzo, che ha esteso il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite in Somalia* (UNSOM) fino al 31 marzo 2017; (f) la 2285 del 29 aprile, che ha rinnovato il mandato della *Missione delle Nazioni Unite per il referendum nel Sahara Occidentale* (MINURSO) fino al 30 aprile 2017²; (g) la 2294 del 29 giugno, che ha rinnovato il mandato della *Forza di Osservatori delle Nazioni Unite per il Disimpegno* (UNDOF) per un ulteriore periodo di sei mesi, fino al 31 dicembre 2016; (h) la 2296 del 29 giugno, che ha esteso il mandato dell'*Operazione ibrida Nazioni Unite/Unione Africana in Darfur* (UNAMID) fino al 30 giugno 2017, specificandone anche la forza che dovrà essere di 15.845 militari, 1.583 membri del personale di polizia e 13 unità di polizia formate fino a 140 membri ciascuna³.

¹ I compiti dell'UNSMIL sono: il monitoraggio del rispetto dei diritti umani; il sostegno nelle operazioni di messa in sicurezza delle armi e del materiale ad esse connesso che risultano incontrollati e il relativo contrasto alla loro proliferazione; il supporto alle istituzioni-chiave della Libia; il sostegno, su richiesta, alla fornitura dei servizi essenziali e dell'assistenza umanitaria in accordo con i principi umanitari; il coordinamento dell'assistenza internazionale.

² Come anticipato, a differenza delle altre, questa risoluzione non è stata approvata all'unanimità, bensì con soli dieci voti favorevoli, viste le tre astensioni di Angola, Nuova Zelanda e Federazione Russa, e i due voti contrari di Uruguay e Venezuela. Il Rappresentante neozelandese Van Bohemen, evidenziando come sia la prima volta che il suo Paese non vota favorevolmente una risoluzione, ha motivato la sua astensione lamentando la scarsa concertazione nel preparare la risoluzione, sostanzialmente affidata al solo *Group of Friends*, che non è totalmente rappresentativo delle posizioni in campo nel Sahara occidentale, tra i protagonisti della vicenda, né nel Consiglio di Sicurezza. Ramírez Carreño, diplomatico della Repubblica bolivariana del Venezuela, ha spiegato che il voto contrario della sua delegazione è dovuto a ragioni sia sostanziali che di procedura, dovute all'incapacità del Consiglio di Sicurezza di prevenire e scongiurare i comportamenti poco collaborativi del Governo del Marocco, che addirittura, ad un certo punto, ha espulso la componente civile della MINURSO e ha ostacolato il lavoro sia dell'Inviato personale del Segretario Generale, sia di quest'ultimo. Inoltre, la parte venezuelana ha sottolineato la scarsa trasparenza del Consiglio nell'affrontare la questione, il fatto che la risoluzione ignori l'attuale situazione sul terreno e anche la sostanziale inutilità della stessa MINURSO, stante l'assenza della sua componente civile, che è quella che, da mandato, dovrebbe preparare il *referendum* per l'indipendenza del Sahara occidentale e del popolo Saharawi. L'Angola, altra delegazione astenutasi, ha spiegato per bocca del suo delegato Gaspar Martins che il mancato voto favorevole è dipeso da numerose ragioni, tra cui l'assenza di una «meaningful negotiation on this text», la mancata presa in considerazione delle sue proposte costruttive e soprattutto il mancato reintegro della componente civile all'interno della MINURSO, che, oltre ad allontanare l'obiettivo del *referendum*, potrebbe essere sfruttato da elementi radicali, come sottolineato dallo stesso rapporto del Segretario Generale (UN Doc. S/2016/355, par. 93). A nome della delegazione russa, Safronkov ha motivato l'astensione per carenze sostanziali nella risoluzione, che non tiene conto della realtà maturata sul terreno, che rende il testo non più credibile e adeguato alla nuova fase. Infine Rosselli, per l'Uruguay, usando una formula sarcastica riferendosi al *Group of Friends* «[a]lthough we feel that we are friends of the Western Sahara, apparently we are not qualified to be members of that select group», ha spiegato che il voto contrario è maturato in quanto la risoluzione ha avuto un *iter* di approvazione poco trasparente e partecipato. Inoltre ha fatto notare che il rinnovo del mandato della MINURSO, nonostante sia stata colpita nel profondo nella sua capacità di intervento e nelle sue funzionalità, sia quantomeno contraddittorio e incoerente e, sebbene la risoluzione, in un paragrafo, chieda l'immediato ripristino della piena funzionalità, il Consiglio di Sicurezza non specifica cosa fare e in che modo.

³ Le priorità strategiche a cui dovrà prestare particolare attenzione l'UNAMID devono tenere conto di appositi *benchmarks* elencati nell'Allegato I del rapporto del Segretario Generale del 15 aprile 2014 (UN Doc. S/2014/279), ossia: il processo di pace inclusivo attraverso la mediazione tra Governo sudanese e movimenti armati non firmatari, sulla base del Documento di Doha per la pace in Darfur; la protezione

3. *Il rinnovo dei mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti ed individui.* – Nel primo semestre del 2016 il Consiglio di Sicurezza ha provveduto a rinnovare i mandati di alcuni meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Le risoluzioni di riferimento tutte approvate all'unanimità dai Quindici sono: (a) la risoluzione 2266 del 24 febbraio, che è tornata sul pesante contesto di guerra in Yemen e ha deciso di rinnovare fino al 26 febbraio 2017 il congelamento dei beni degli individui e delle entità e il divieto di viaggio degli individui (ingresso in e transito attraverso i territori degli Stati membri) designati dal Comitato per le sanzioni e ha prorogato fino al 27 marzo 2017 il mandato del *Panel* di esperti⁴; (b) la risoluzione 2271 del 2 marzo riguardante il Sudan del Sud, che ha esteso il mandato del *Panel* di esperti fino al 15 maggio 2016 e fino al 15 aprile 2016 le misure imposte dalla risoluzione 2206 (2015), cioè il divieto di viaggi e il congelamento dei beni per individui e entità designati dal Comitato delle sanzioni; (c) la risoluzione 2277 del 30 marzo, con la quale è stato prorogato il mandato fino al 31 marzo 2017 della *Missione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite di stabilizzazione nella Repubblica Democratica del Congo* (MONUSCO) e, «on an exceptional basis and without creating a precedent or any prejudice to the agreed principles of peacekeeping», della sua Brigata d'intervento; (d) la risoluzione 2281 del 26 aprile, che ha esteso il mandato della *Missione multidimensionale integrata delle Nazioni Unite per la stabilizzazione nella Repubblica Centrafricana* (MINUSCA) fino al 31 luglio 2016, di cui, due mesi e mezzo prima, il 9 febbraio, erano stati specificati i livelli della forza tramite la risoluzione 2264 (2016) e fissati a un massimo di 10.750 militari, tra cui 480 osservatori militari e ufficiali di stato maggiore, 2.080 membri del personale di polizia e 108 *corrections officers*; (e) la risoluzione 2284 del 28 aprile, che ha esteso fino al 30 giugno 2017 il mandato dell'*Operazione delle Nazioni Unite in Costa d'Avorio* (UNOCI). Peraltro, l'Organizzazione, nel semestre in parola, è intervenuta altre due volte sulla situazione del Paese africano con le risoluzioni 2260 del 20 gennaio e 2283 del 28 aprile, che hanno deciso la prima di ridurre la componente militare della missione da 5.437 a 4.000 membri a partire dal 31 marzo 2016, la seconda, da un lato, di porre fine, con effetto immediato, alle misure sanzionatorie relative all'*embargo* di armi e materiale collegato, al divieto di viaggi e al congelamento dei beni finanziari, dall'altro lato, di sciogliere con effetto immediato il Comitato e il Gruppo di esperti istituiti rispettivamente con le risoluzioni 1572 (2004) e 1584 (2005); (f) la risoluzione 2287 del 12 maggio, che ha prorogato il mandato della *Forza di sicurezza interinale delle Nazioni Unite per Abyei* (UNISFA) fino al 15 novembre 2016; (g) la risoluzione 2289 del 27 maggio, che ha deciso di autorizzare gli Stati membri dell'Unione Africana a mantenere il dispiegamento della *Missione dell'Unione Africana in Somalia* (AMISOM) fino all'8 luglio 2016, che dovrà essere composta di un massimo di 22.126 militari; (h) la risoluzione 2288 del 25 maggio, che ha posto fine all'*embargo* sulle armi in Liberia e ha sciolto il Comitato delle sanzioni e il *Panel* di esperti istituiti sulla base della

dei civili, l'accesso umanitario senza ostacoli e la sicurezza e protezione del personale umanitario; la prevenzione o mitigazione del conflitto comunitario attraverso la mediazione e, in collaborazione con il *country team* delle Nazioni Unite, l'adozione di misure per affrontare le sue cause profonde.

⁴ Comitato e *Panel* sono stati istituiti sulla base rispettivamente dei paragrafi 19 e 21 della risoluzione 2140 (2014).

risoluzione 1521 (2003); (h) la risoluzione 2295 del 29 giugno, che ha esteso il mandato della *Missione multidimensionale integrata di stabilizzazione delle Nazioni Unite in Mali* (MINUSMA) fino al 30 giugno 2017 e ha accresciuto il livello della forza a 13.289 militari e 1.920 membri del personale di polizia⁵. Inoltre i Quindici hanno autorizzato le forze militari francesi, entro i propri limiti, capacità e zona di competenza, a utilizzare tutti i mezzi necessari e fino alla fine del mandato di MINUSMA per intervenire in supporto degli elementi di quest'ultima quando si verificano minacce gravi e imminenti. Infine, hanno autorizzato il Segretario Generale a prendere le misure necessarie per garantire la cooperazione tra le missioni delle Nazioni Unite impegnate nel quadrante, a partire dall'UNOCI e dall'UNMIL.

4. *Situazione della Repubblica Popolare Democratica di Corea.* – Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nel semestre considerato, ha adottato due risoluzioni concernenti la Repubblica Popolare Democratica di Corea (RPDC), entrambe ai sensi dell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite e quindi del capitolo VII. La prima è la 2270 del 2 marzo, che ha innanzitutto condannato il *test* nucleare del 6 gennaio 2016 e il lancio di un missile balistico del 7 febbraio successivo condotti da Pyongyang. Inoltre, ha riconfermato le misure sanzionatorie decise con le altre risoluzioni⁶ e ha esteso l'obbligo a carico degli Stati membri di prevenire la fornitura diretta e indiretta, la vendita o il trasferimento, in qualunque modo e con qualunque mezzo, a tutti i tipi di armi e relativi materiali, anche quelle leggere e di piccolo calibro, alle transazioni finanziarie, alla formazione tecnica e ai servizi o all'assistenza connessa alla fornitura, fabbricazione, mantenimento o utilizzo di tali armi e dispositivi. Il Consiglio ha anche deciso che gli Stati membri devono garantire l'estensione del congelamento dei fondi, delle attività finanziarie e delle risorse economiche a carico di una serie di individui e entità (imprese, accademie, centri di ricerca, banche) elencati in due appositi annessi alla risoluzione. A determinate personalità, inoltre, deve essere interdetto l'ingresso e il transito nel territorio degli Stati membri. Il Consiglio ha deciso, altresì, che lo Stato membro che accerta che un diplomatico, un rappresentante governativo o qualsiasi altra persona che agisce in rappresentanza del Governo della RPDC, opera in nome e per conto di un individuo o entità sotto sanzione, può espellere tale soggetto dal proprio territorio. Altre misure rilevanti che gli Stati membri dovranno attuare sono: il divieto di fornire formazione specializzata a cittadini nordcoreani nel campo della proliferazione e dei sistemi d'arma nucleari; l'ispezione dei carichi all'interno del o transitanti nel proprio territorio, anche all'aeroporto, porto marittimo e aree di libero commercio, che provengono dalla o sono destinati alla RPDC; il divieto di noleggiare o cedere temporaneamente navi o aeromobili battenti le loro bandiere che potrebbero essere utilizzati per aggirare il regime sanzionatorio e i relativi controlli; la prevenzione nella vendita o fornitura di carburante per aerei; la proibizione dell'apertura di uffici di rappresentanza e di banche, filiali e conti bancari della RPDC e chiudere entro novanta giorni quelli esistenti, se lo Stato interessato ha delle

⁵ Infatti, nella risoluzione 2227 (2015), che aveva prorogato il mandato di MINUSMA fino al 30 giugno 2016, la forza era composta da 11.240 militari e 1.440 membri del personale di polizia.

⁶ Quelle che più rilevano sono le risoluzioni 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013) e 2094 (2013).

informazioni credibili e quindi il timore fondato che possano essere utilizzati per sostenere programmi nucleari e balistici.

La seconda risoluzione è la 2276 del 24 marzo e con essa i Quindici hanno convenuto di estendere fino al 24 aprile 2017 il mandato del *Panel* di esperti incaricato di fornire al Comitato delle sanzioni entro e non oltre il 5 agosto 2016 una relazione di medio termine sul lavoro svolto e una finale entro il 1° febbraio 2017 con i suoi risultati e raccomandazioni. Entrambi i *report*, dopo una discussione con il Comitato, dovranno essere presentati al Consiglio di Sicurezza rispettivamente entro il 7 settembre 2016 e il 15 marzo 2017.

5. *Sviluppi nel processo di pace in Colombia.* – Anche se con difficoltà e battute d'arresto, il processo di pace in Colombia sembra proseguire e, dopo l'Accordo generale per la fine del conflitto e la costruzione di una pace stabile e duratura firmato a L'Avana (Cuba) il 26 agosto 2012 tra Governo colombiano e *Forze armate rivoluzionarie della Colombia-Esercito popolare* (FARC-EP), il Consiglio di Sicurezza ha approvato la risoluzione 2261 del 25 gennaio che segna un ulteriore passo in questa direzione. Ha deciso, così, di istituire una missione politica costituita da osservatori internazionali disarmati e guidata da un Rappresentante speciale del Segretario Generale che, per un periodo di dodici mesi, rappresenterà la componente internazionale e la coordinatrice del meccanismo tripartito previsto dall'Accordo di pace per monitorare e verificare il cessate il fuoco e la cessazione delle ostilità bilaterale definitiva. Il Consiglio, infine, ha chiesto al Segretario Generale di presentare una relazione ogni 90 giorni sull'attuazione del mandato della missione politica.

6. *Siria e Burundi.* – Il Consiglio di Sicurezza ha adottato alcune risoluzioni per affrontare situazioni di profonda crisi, instabilità e minaccia e violazione dei diritti umani. Per quanto riguarda la drammatica situazione in Siria, i Quindici hanno adottato la risoluzione 2268 del 26 febbraio, con la quale hanno sostanzialmente espresso il loro pieno appoggio al *Joint Statement* di Stati Uniti e Federazione Russa, co-presidenti del *Gruppo internazionale di sostegno alla Siria* (ISSG), sulla sospensione delle ostilità e hanno chiesto che questa cominci dalla mezzanotte ora di Damasco del 27 febbraio 2016.

La risoluzione 2279 del 1° aprile sul Burundi, invece, va ad inserirsi in un quadro altamente deteriorato di continue violenze di diverso tipo, di *impasse* politica e di gravi conseguenze umanitarie. Il Consiglio di Sicurezza ha esortato il Governo burundese e tutte le parti a rigettare ogni tipo di violenza e a trovare una soluzione pacifica alle controversie, ha condannato ogni dichiarazione pubblica di incitamento alla violenza e all'odio, ha sollecitato il Governo a rispettare, proteggere e garantire i diritti umani e le libertà fondamentali per tutti e ha chiesto al Segretario Generale di sostenere il dialogo tra le varie fazioni del Paese e a gli Stati di contribuire alla soluzione della crisi.

7. *Aggiornamenti sul Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia.* – Con risoluzione 2269 del 29 febbraio 2016, approvata in conformità al capitolo VII dello Statuto dell'ONU, il Consiglio di Sicurezza ha nominato Serge Brammertz *Prosecutor* del Meccanismo residuale internazionale del Tribunale penale a partire dal 1° marzo 2016 fino al 30 giugno 2018 e ha deciso che, nonostante alcuni articoli

dello Statuto del Meccanismo non lo prevedano, il *Prosecutor* stesso, i giudici e il segretario del Meccanismo possano essere nominati e rinominati per un periodo di due anni.

8. *Situazione in Libia e relative misure.* – Il Consiglio di Sicurezza ha adottato, ai sensi del capitolo VII della Carta, due risoluzioni che cercano di intervenire efficacemente nella situazione di guerra e instabilità della Libia, che si protrae nonostante sia stato formato un Governo di intesa nazionale (GNA) da metà dicembre 2015. La prima è la 2278 del 31 marzo, che ha esteso fino al 31 luglio 2017 le misure sanzionatorie previste dalla risoluzione 2146, come l'ispezione nelle acque internazionali delle navi designate dal Comitato delle sanzioni e, nel pieno rispetto del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani, l'adozione delle misure necessarie per restituire il greggio alla Libia con il coordinamento del Governo di quest'ultima e il consenso dello Stato di bandiera della nave. Inoltre, lo Stato di bandiera di una nave designata dal Comitato adotta le misure necessarie per far sì che esse non carichi, trasporti o scarichi il petrolio greggio proveniente dalla Libia; tutti gli Stati membri sono tenuti a prendere le misure volte a proibire alle navi designate dal Comitato di entrare nei loro porti, a meno che tale ingresso sia indispensabile ai fini di un'ispezione, in caso di emergenza o di ritorno in Libia; tutti gli Stati membri adottano misure per proibire l'erogazione di combustibile o altri servizi di assistenza alle navi indicate dal Comitato, effettuata dai loro cittadini o tramite il loro territorio, fatta salva quella per scopi umanitari o nel caso di ritorno in Libia; infine, tutti gli Stati membri adottano le misure necessarie per richiedere ai loro cittadini e entità e agli individui presenti nel loro territorio di non farsi promotori di qualsivoglia transazione finanziaria che abbia ad oggetto il greggio proveniente dalla Libia trasportato da navi sanzionate. I Quindici hanno chiesto al GNA di comunicare al Comitato il momento in cui inizia ad esercitare la piena, unica e efficace supervisione sulla National Oil Corporation, sulla Banca centrale di Libia e sulla Libyan Investment Authority. Inoltre, hanno sollecitato il GNA a presentare una richiesta preventiva al Comitato per la fornitura, la vendita e il trasferimento di armi e relativo materiale, tra cui munizioni e pezzi di ricambio, per il loro utilizzo da parte delle forze armate sotto il loro controllo nella guerra contro l'ISIL e gruppi affiliati, Ansar Al Sharia e altre formazioni collegate ad Al-Qaeda operative in Libia. La risoluzione, poi, ha ribadito l'intenzione dell'Organizzazione di garantire che le risorse e i beni congelati degli individui e delle entità colpite da sanzioni siano messi a disposizione della popolazione libica e, infine, ha esteso fino al 31 luglio 2017 il mandato del *Panel* di esperti istituito con risoluzione 1973 (2011) e poi più volte modificato.

La seconda risoluzione è la 2292 del 14 giugno 2016, che, dopo aver condannato i flussi di armi e materiali connessi verso la o dalla Libia in violazione dell'*embargo* sulle armi, viste «these exceptional and specific circumstances», ha autorizzato gli Stati membri, da soli o attraverso le organizzazioni regionali, per un periodo di 12 mesi dalla data di adozione di questa risoluzione, a ispezionare in acque internazionali al largo della Libia le navi dirette in o provenienti da quest'ultima sospettate, con fondati motivi, di trasportare armi in o dalla Libia in violazione del relativo *embargo*. Inoltre, il documento ha autorizzato gli Stati membri, da una parte, a utilizzare tutte le misure commisurate alle specifiche circostanze per condurre tali ispezioni, nel pieno rispetto del diritto internazionale

umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani, dall'altra, nel caso in cui dovessero rinvenire armi e materiali sottoposti a *embargo*, a sequestrarle ed eliminarle, distruggendole, rendendole inoperabili, immagazzinandole o trasferendole a uno Stato diverso da quelli di origine o destinazione per l'opportuno smaltimento. Infine, i Quindici hanno stabilito che quando uno Stato, da solo o attraverso un'organizzazione regionale, conduce un'ispezione su una nave, deve presentare immediatamente una relazione scritta al Comitato, completa di tutta l'attività svolta e di tutte le informazioni del caso (spiegazione dei motivi dell'ispezione, sforzi fatti per cercare il consenso dello Stato di bandiera della nave, risultati dell'ispezione, ecc.).

9. *Rinnovo delle misure sanzionatorie in alcuni Paesi africani.* – Alcune risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, tutte approvate ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, hanno riguardato il rinnovo delle sanzioni in Sud Sudan, Darfur, Repubblica Centrafricana e Repubblica Democratica del Congo. Con riferimento al primo caso, sono state adottate due risoluzioni, di cui la prima è la 2280 (2016) del 7 aprile, con la quale si sono rinnovate fino al 1° giugno 2016 misure quali divieto di viaggi e congelamento dei beni imposte con risoluzione 2206 (2015) a carico individui e entità individuati dall'apposito Comitato delle sanzioni. Inoltre, è stato prorogato fino al 1° luglio del 2016 il mandato del *Panel* di esperti che, tra le altre cose, ha il compito di assistere il Comitato nell'espletamento del suo mandato⁷. La seconda risoluzione è la 2290 del 31 maggio, che ha esteso fino al 31 maggio 2017 le sanzioni sui viaggi e sulle risorse finanziarie nei confronti di chi si rende responsabile o complice o si impegna, direttamente o indirettamente, in azioni che minacciano la pace, la sicurezza e la stabilità nel Sudan del Sud⁸, e ha rinnovato il mandato del *Panel* di esperti fino al 1° luglio 2017.

Per ciò che concerne il Darfur, la risoluzione 2265 del 10 febbraio ha esteso il mandato del *Panel* di esperti istituito dalla risoluzione 1591 (2005) e poi costantemente rinnovato, a cui ha chiesto di presentare al Comitato delle sanzioni un *report* intermedio entro il 12 agosto 2016 e di fornire ogni tre mesi, sempre al Comitato, aggiornamenti sulle attività svolte. Oltre a ciò, ha espresso preoccupazione per la violazione dell'*embargo* sulle armi, anche da parte del Governo del Sudan, e ha condannato tale atteggiamento, che esacerba la situazione di crisi nel Darfur, soprattutto nelle aree settentrionali, meridionali e occidentali; in aggiunta, ha manifestato timori per la non attuazione da parte degli Stati membri di misure sanzionatorie quali divieto di viaggi e congelamento di beni e attività finanziarie a carico di individui colpiti da questi provvedimenti. Per questo ha incoraggiato tutti

⁷ Entrambi gli organismi sono stati creati dalla risoluzione 2206 (2015), il Comitato in conformità con il par. 16, il *Panel* con il par. 18.

⁸ Un elenco di azioni di questo tipo è fornito dalla stessa risoluzione al par. 9, ossia, azioni che hanno il fine o l'effetto di estendere il conflitto nel Paese o ostacolare la riconciliazione o i colloqui di pace, azioni che minacciano gli accordi transitori o minano il processo politico sud-sudanese, la pianificazione, la direzione o l'attuazione di atti che violano il diritto internazionale dei diritti umani o il diritto internazionale umanitario o atti che costituiscono una violazione dei diritti umani, atti di violenza contro i civili (tra cui donne e bambini) quali omicidi, mutilazioni, torture, stupri, rapimenti, sparizioni forzate, attacchi alle scuole, agli ospedali o ai luoghi religiosi, l'uso e il reclutamento di bambini da parte dei gruppi armati o delle forze armate, l'ostruzione delle attività di *peacekeeping* internazionale, diplomatiche o delle missioni umanitarie, gli attacchi contro le missioni delle Nazioni Unite, le presenze di sicurezza internazionali, le altre operazioni di *peacekeeping* o il personale umanitario e, infine, le azioni commesse in nome e per conto di individui e entità sottoposti a sanzioni.

gli Stati, soprattutto quelli della regione, di informare il Comitato sulle azioni prese per attuare le misure sanzionatorie e ha insistito con il Governo sudanese affinché rimuova tutte le restrizioni, limitazioni e impedimenti burocratici imposti al corretto e efficace funzionamento del *Panel* di esperti, tra cui, ad esempio, il rilascio tempestivo dei visti per più ingressi nel Paese a tutti i membri di quest'ultimo per l'intera durata del mandato. Infine, ha chiesto sempre al Governo sudanese di rispondere alle richieste del Comitato in merito alle misure messe in atto per proteggere la popolazione civile in varie zone del Darfur.

Con riferimento alla situazione nella Repubblica Centrafricana, i Quindici hanno adottato la risoluzione 2262 del 27 gennaio, che ha esteso fino al 31 gennaio 2017 l'obbligo per gli Stati membri di continuare a prendere le misure necessarie per concretizzare e rendere effettivo l'*embargo* generale sulle armi, con alcune dispense, come ad esempio nei confronti della *Missione multidimensionale integrata delle Nazioni Unite per la stabilizzazione nella Repubblica Centrafricana* (MINUSCA), dell'*African Union-Regional Task Force* e delle missioni dell'Unione Europea e delle forze francesi dispiegate nel Paese centrafricano. Inoltre, hanno autorizzato gli Stati membri, nel momento in cui scoprono il materiale e i dispositivi proibiti, a sequestrarli, registrarli e smaltirli. Al 31 gennaio 2017 sono stati prorogati anche il divieto di viaggi e il congelamento dei beni di personalità singole e collettive designate dal Comitato delle sanzioni in quanto autori, diretti o indiretti, di atti che compromettono pace, stabilità e sicurezza del Paese, tra cui azioni che minacciano o impediscono il processo politico transitorio, o la stabilizzazione e il processo di riconciliazione e alimentano la violenza. Infine la risoluzione ha esteso il mandato sia del Comitato delle sanzioni (anche se non indica fino a che data o per quanti mesi)⁹, sia del *Panel* di esperti fino al 28 febbraio 2017.

Infine, la risoluzione 2293 del 23 giugno è intervenuta sulla situazione deteriorata della Repubblica Democratica del Congo (RDC) e ha rinnovato fino al 1° luglio 2017 l'*embargo* sulle armi, il divieto di viaggi, le misure sui trasporti¹⁰ e il congelamento dei beni, ormai in vigore da quasi dieci anni. Il documento, peraltro, ha esteso fino al 1° agosto 2017 il mandato del Gruppo di esperti che, tra i vari compiti, agisce in appoggio al Comitato delle sanzioni. I Quindici hanno altresì chiesto alle Forze democratiche per la liberazione del Ruanda (FDLR), alle Forze democratiche alleate (ADF) e all'Esercito di Resistenza del Signore (LRA) e agli altri gruppi armati operativi nel Paese di cessare immediatamente tutte le forme di violenza e le altre attività destabilizzanti, di deporre le armi e di liberare e smobilizzare i bambini inquadrati nei loro ranghi. Inoltre, hanno invitato il Governo della

⁹ In base al par. 15 della risoluzione, infatti, il Consiglio di Sicurezza: «Decides that the mandate of the Committee established pursuant to paragraph 57 of resolution 2127 (2013) shall apply with respect to the measures imposed in paragraphs 54 and 55 of resolution 2127 (2013) and paragraphs 30 and 32 of resolution 2134 (2014) extended by this resolution».

¹⁰ Esse si sostanziano nel fatto che tutti i governi della regione, in particolare quello congolese e quelli degli Stati confinanti con le regioni di Ituri e Kivus, devono: garantire che gli aeromobili che operano nella regione rispettino la Convenzione sull'aviazione civile internazionale (Chicago, 1944), soprattutto verificando la validità dei documenti di volo e le licenze dei piloti; proibire immediatamente nei loro rispettivi territori le operazioni degli aeromobili non conformi alle disposizioni della Convenzione; garantire che tutti gli aeroporti o campi d'aviazione civili e militari nei loro territori non vengano usati per scopi contrari alle misure relative all'*embargo* sulle armi. In aggiunta, i governi dei medesimi Stati, devono adoperarsi per rafforzare i controlli doganali alle frontiere tra le regioni di Ituri o Kivus e quelle degli Stati vicini e garantire che tutti i mezzi di trasporto nei loro territori non siano usati in violazione delle misure prese dagli Stati membri per attuare l'*embargo* sulle armi.

RDC a continuare a aumentare l'immagazzinamento sicuro, responsabile e la gestione delle armi e le munizioni, con l'assistenza dei *partner* internazionali, e ad assicurare un ambiente che contribuisce a un processo elettorale libero, imparziale, credibile, inclusivo, trasparente, pacifico e tempestivo in accordo con la Costituzione congolese. Infine, hanno invitato da un lato tutti gli Stati, specialmente quelli della regione, ad adoperarsi affinché si prevenga e si ponga fine al reclutamento e all'impiego dei bambini nelle operazioni belliche e, dall'altro lato, il Governo congolese a fronteggiare lo sfruttamento illegale e il contrabbando delle risorse naturali.

10. *Peacekeeping operations, post-conflict peace-building e protezione dei civili nei conflitti armati.* – Nel semestre in commento, il Consiglio di Sicurezza ha adottato anche delle risoluzioni per talune specifiche attività che l'Organizzazione svolge nei teatri di crisi e guerra. La prima è la risoluzione 2272 dell'11 marzo, con la quale il Consiglio ha deciso di appoggiare la decisione del Segretario Generale di rimpatriare l'unità militare o l'unità di polizia che dovesse rendersi responsabile di abusi e sfruttamenti sessuali estesi o sistematici e ha chiesto al Segretario Generale di dare effetto immediato a questa decisione. Peraltro ha chiesto, sempre a quest'ultimo, di provvedere alla sostituzione di tutte le unità militari e di polizia del Paese contributore inquadrato in una operazione di *peacekeeping* delle Nazioni Unite se questo non ha preso le misure adeguate per indagare sulle accuse di sfruttamento o abusi sessuali mosse nei confronti di propri militari o non ha informato il Segretario Generale sullo stato di avanzamento delle indagini e delle azioni intraprese. Inoltre, ha incoraggiato tutti gli Stati membri e tutte le forze non appartenenti al sistema delle Nazioni Unite, ma autorizzate dal Consiglio di Sicurezza, ad adottare misure adeguate per prevenire e combattere l'impunità per casi di sfruttamento sessuale e abusi da parte del loro personale e ha chiesto al Segretario Generale di raccogliere e conservare le prove in vista delle indagini su casi di sfruttamento e abuso sessuale nelle operazioni di *peacekeeping* dell'ONU con la dovuta considerazione per la sicurezza, la protezione e la riservatezza delle vittime, al fine di garantire che le operazioni di pace delle Nazioni Unite interessate prendano misure immediate per impedire ulteriori futuri episodi di sfruttamento e abusi sessuali.

La risoluzione sul *post-conflict peace-building*, adottata il 27 aprile, è la 2282, che ha riaffermato la titolarità e la *leadership* nazionale nelle operazioni di *peace-building* e l'importanza della *Peace-building Commission* (PC) nell'adempiere compiti quali: promuovere un approccio integrato, strategico e coerente al *peace-building*, prestando particolare attenzione alla sicurezza, allo sviluppo e ai diritti umani che devono essere necessariamente interconnessi e rinforzati vicendevolmente; fungere da ponte tra organi e entità principali dell'ONU, condividendo consigli e pareri sui bisogni e le priorità del *peace-building*; servire da piattaforma per riunire tutti gli attori rilevanti all'interno e all'esterno delle Nazioni Unite; portare l'attenzione internazionale a sostenere la pace e fornire accompagnamento politico e consulenza ai Paesi colpiti da conflitti. La risoluzione ha incoraggiato la PC a diversificare i suoi metodi di lavoro per migliorare la sua efficienza e flessibilità in sostegno ai processi di pace, fornendo opzioni per i suoi *meeting* e formati specifici in base al Paese interessato, prendendo in considerazione le questioni regionali e trasversali rilevanti per sostenere la pace, aumentando le sinergie con il *Peace-building Fund* e, infine, continuando a servirsi della sua sessione annuale per

facilitare un impegno ancora più stretto con gli *stakeholders* rilevanti. In diversi punti della risoluzione si sottolinea l'importanza della cooperazione tra tutte le articolazioni del sistema delle Nazioni Unite e tra queste ultime e i più importanti partner regionali e subregionali, tra cui l'Unione Africana, e si avanza la richiesta al Segretario Generale di provare a rafforzare la collaborazione ONU-Banca Mondiale nei Paesi interessati da conflitti allo scopo di assistere gli stessi nel creare un ambiente favorevole alla crescita economica, agli investimenti esteri e alla creazione di posti di lavoro, fare ordine tra le risorse e allineare le loro strategie regionali e nazionali per promuovere la pace, sostenere la creazione di piattaforme di finanziamento allargate per riunire le risorse del *World Bank Group*, dei donatori bilaterali e multilaterali e degli attori regionali, al fine di condividere e mitigare il rischio e massimizzare l'impatto per il sostegno alla pace e, infine, scambiare e incoraggiare gli scambi regolari in merito alle priorità nelle aree del *peace-building*.

Per concludere, il Consiglio di Sicurezza ha adottato una risoluzione relativa alla protezione dei civili nei conflitti armati. La risoluzione 2286 del 3 maggio 2016 *in primis* ha condannato gli atti di violenza, gli attacchi e le minacce contro feriti e malati e contro il personale medico e umanitario, ha deplorato le conseguenze di lungo periodo di tali attacchi sulle popolazioni e sui sistemi sanitari dei Paesi coinvolti e ha incoraggiato gli Stati e tutti gli attori coinvolti nei conflitti ad adottare misure idonee per prevenirli e fronteggiarli. Inoltre ha chiesto a tutte le parti coinvolte nei conflitti armati di facilitare il passaggio del personale medico e umanitario (e del relativo equipaggiamento) e di rispettare pienamente i loro obblighi internazionali, derivanti innanzitutto dal diritto internazionale dei diritti umani e dal diritto internazionale umanitario, anche con riferimento alle convenzioni di Ginevra del 1949 e i relativi Protocolli aggiuntivi. Inoltre, il Consiglio di Sicurezza ha incoraggiato gli Stati a condurre, in maniera indipendente, delle indagini complete, tempestive, imparziali ed efficaci nell'ambito delle loro giurisdizioni in merito alle violazioni del diritto internazionale umanitario collegato alla protezione dei feriti e degli ammalati e al personale medico e umanitario esclusivamente impegnato in missioni mediche e, se del caso, intraprendere azioni contro i responsabili in conformità con il proprio diritto interno e con il diritto internazionale. Infine, ha chiesto al Segretario Generale di includere nelle sue relazioni specifiche per Paese e nelle altre relazioni rilevanti riguardanti la protezione dei civili, la questione della protezione dei feriti, dei malati, del personale medico e umanitario, degli ospedali e delle altre strutture mediche e includervi gli atti di violenza contro di loro, le azioni correttive intraprese dalle parti in conflitto per prevenire simili incidenti e le azioni adottate per identificare coloro che commettono tali atti.

LUIGI D'ETTORRE

ISTITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE E ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

L'ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI REGIONALI IN AMERICA LATINA E NEI CARAIBI

(gennaio 2015 - giugno 2016)

1. *Il quadro generale delle organizzazioni operanti in America Latina e nei Caraibi.*- L'attività delle molteplici forme associative operanti in America Latina e nei Caraibi nel periodo fra gennaio 2015 e giugno 2016 è stata abbastanza ridotta e, come sempre, alquanto contraddittoria. Così, mentre alcune organizzazioni sembrano quasi sopravvivere a se stesse (ALADI, Comunità andina, ALBA), in altri casi (SICA, CARICOM, SELA, OECS, AEC) si è operato senza particolare vigore nel conseguimento degli obiettivi istituzionali. Infine, con riguardo alle organizzazioni generalmente più attive (MERCOSUR, Alleanza del Pacifico, SICA) solo a seguito dei Summit presidenziali, in programma nel mese di luglio, se ne potrà valutare meglio la vitalità.

Tale generalizzata "pausa di riflessione" può trovare differenti spiegazioni e risulta collegata, in primo luogo, con le difficoltà economiche che investono il sub-continente. In secondo luogo, rileva la situazione politica di alcuni Paesi dell'area. Così, ad esempio, in Venezuela e Brasile sono in corso crisi interne di particolare rilevanza che si riflettono sulle relazioni regionali. In altri Stati, si sono tenute elezioni presidenziali che hanno, talora, portato ad un mutamento dell'orientamento politico apicale. Questo, in ragione dell'accentuato presidenzialismo tipico degli ordinamenti nazionali anche nelle relazioni esterne, ha determinato un riallineamento di talune posizioni nazionali in seno ad alcune organizzazioni: si pensi all'Argentina nell'ambito del MERCOSUR¹.

2. *La Comunità degli Stati Latinoamericani e Caraibici (CELAC).*- Per quanto riguarda le attività della CELAC, il 27.1.2016 si è tenuto il *IV Cumbre* a Quito, che ha portato all'approvazione della *Declaración política*². Vi si trattano tematiche assai eterogenee e si mira a definire posizioni comuni soprattutto per quanto riguarda problematiche globali (clima, disarmo, crisi finanziaria, migrazione, tutela della pace e della sicurezza, ecc.) oltre a reiterare l'impegno nel rispetto dei diritti umani e della democrazia. Di contro, una attenzione minore sembra esser dedicata alle singole politiche di cooperazione interne fra gli Stati membri. Com'è prassi diffusa nell'esperienza latinoamericana e caraibica, le problematiche interne della CELAC sono state affrontate nel Piano di Azione 2016³. In tale documento sono definite sia le politiche interne sia le diverse articolazioni delle relazioni esterne da

¹ In tal senso si è ipotizzata l'adesione dell'Argentina del nuovo Presidente Macri all'OCSE, accanto a Messico e Cile mentre l'adesione della Colombia è attesa per il 2017.

² *Declaración política de Quito - Mitad del Mundo*, Quito, 27.1.2016.

³ *Plan de acción de la CELAC*, Quito, 27.1.2016.

realizzare con Stati terzi o con altre organizzazioni. In occasione del *IV Cumbre* sono state, inoltre, sottoscritte ben ventuno *Declaraciones especiales*, di cui alcune di una certa rilevanza⁴.

Per quanto riguarda le attività a livello ministeriale, sono state tenute alcune riunioni dei Ministri degli esteri e dei Coordinatori nazionali, che hanno discusso soprattutto delle relazioni esterne ed hanno preparato i lavori della *Cumbre* dei Capi di Stato⁵. Hanno inoltre avuto luogo incontri ministeriali su tematiche specifiche come, ad esempio, l'agricoltura e la lotta alla droga, concluse con l'approvazione di atti di natura dichiarativa⁶. Infine, di particolare rilievo appare l'elaborazione su iniziativa dell'Ecuador, titolare della presidenza *pro tempore*, di una *Agenda de Planificación CELAC, 2020*⁷.

Come osservato, nella CELAC una particolare rilevanza assume la proiezione esterna che, nel periodo considerato, si è realizzata in particolare con alcuni importanti attori delle relazioni internazionali⁸. Di rilievo è il *II Cumbre UE-CELAC* tenuto a Bruxelles il 10-11.6.2015, conclusosi con l'approvazione di tre diversi documenti: la Dichiarazione politica, la Dichiarazione di Bruxelles ed il Piano d'azione UE-CELAC⁹. La breve Dichiarazione politica si limita a reiterare i principi su cui si fonda la relazione strategica bi-continentale nonché a manifestare la comune valutazione su singoli aspetti delle relazioni politiche internazionali.

La Dichiarazione di Bruxelles è un documento assai lungo di ben 75 punti. Nella sua prima parte, *Retos globales: modelar nuestro futuro común* (punti 5-43), si analizzano tutti gli aspetti delle attuali relazioni internazionali, mentre la seconda parte, *Asociación birregional Trabajar juntos por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos* (punti 44-59) ripercorre la ormai consolidata cooperazione bi-continentale¹⁰. La terza parte della Dichiarazione di Bruxelles, relativa a *Un plan de acción birregional actualizado* (punti 60-75), si

⁴ Di rilievo appaiono *Declaración especial 16: sobre un marco indicativo de prioridades; Declaración especial 18: sobre los desafíos particulares de los Países de Renta Media de América Latina y el Caribe; Declaración especial 19: Financiamiento para el Desarrollo*, Quito, 27.1.2016.

⁵ In particolare sono state tenute tre *Reuniones de Cancilleres*, rispettivamente l'VIII a Quito nel maggio del 2015, la IX a Quito nel gennaio 2016 e la X a Santo Domingo nell'aprile 2016. Per una documentazione relativa alle attività realizzate è di estrema utilità il corposo volume *Memoria Presidencia Pro-Tempore CELAC*, Costa Rica, 2014-2015, pubblicato dal MRE, San José, aprile 2016. Si segnalano altresì la *XIII Reunión de Coordinadores Nacionales*, Quito, 2-3.5.2015; *XV Reunión de Coordinadores Nacionales*, Quito, 16-17.11.2015; *XVI Reunión de Coordinadores Nacionales*, Quito, 25.1.2016; *XVII Reunión de Coordinadores Nacionales*, Mié, 30.3.2016.

⁶ Cfr. *II Reunión Ministerial sobre el problema mundial de las drogas de la CELAC – Declaración de Quito*, Quito, 21-22.5.2015; *Declaración Ministerial de la CELAC sobre agricultura familiar*, San José, 6.11.2015.

⁷ *La Propuesta de Agenda de Planificación CELAC, 2020* è stata presentata a Santo Domingo, 19-20.10.2015 in occasione della riunione dei Ministri degli esteri.

⁸ Per le relazioni internazionali della CELAC, si veda la relativa documentazione nel volume di cui alla nota 5 a cura del MRE di Costa Rica.

⁹ Cfr. *Declaración política “Una asociación para la próxima generación”*, *Declaración de Bruselas “Modelar nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos”* e *Plan de acción UE-CELAC*, Bruselas, 11.6.2015.

¹⁰ La parte seconda è dedicata soprattutto alla cooperazione economica e approfondisce, talora criticamente, la passata cooperazione bi-continentale introducendo considerazioni sociali come la responsabilità sociale dell'impresa (punto 50) ed il finanziamento alla cooperazione.

collega direttamente al Piano d'azione ed individua taluni approfondimenti della precedente cooperazione UE-CELAC¹¹.

Di indubbio interesse ai nostri fini è la parte finale della Dichiarazione di Bruxelles (punto 75), che analizza lo stato dell'arte della cooperazione settoriale fra UE, organizzazioni regionali e sub-regionali latinoamericane e caraibiche, gruppi di Stati ovvero singoli Paesi¹².

Sempre con riguardo alle relazioni esterne della CELAC, in occasione dell'Assemblea Generale delle NU è stata approvata una Dichiarazione congiunta con la Russia che istituzionalizza il Dialogo politico bilaterale con la denominazione *Mecanismo CELAC-Rusia*¹³. Infine, per quanto riguarda i rapporti con la Cina, è stato tenuto il primo incontro ministeriale del *Foro CELAC-China*, il quale si è concluso con l'approvazione di tre documenti che manifestano il particolare interesse della Cina per il sub-continente americano¹⁴.

3. *Il Sistema Economico Latino Americano (SELA) e l'Associazione Latinoamericana di Integrazione (ALADI)*.- Nel novembre del 2015 è stato festeggiato il 40° anniversario dalla sottoscrizione del Trattato istitutivo del SELA ed è stata tenuta la XLI Riunione ordinaria del *Consejo Latinoamericano* (Caracas, 25-27.11.2015). In tale occasione, come tradizione, ci si è limitati all'approvazione di alcune decisioni di non particolare rilievo, fra cui il programma di lavoro per il 2016 (n. 551), il Bilancio (n. 558) e si è invitato il Segretariato a sottoscrivere accordi di cooperazione con organismi ed istituzioni extraregionali¹⁵. Viceversa, nella prospettiva di studio e ricerca, che ormai è propria del SELA, sono stati elaborati ed approvati una serie di documenti di indubbio interesse sulla cooperazione nell'area sia in generale, sia su singole organizzazioni¹⁶. In proposito occorre ricordare l'intensa attività svolta dal SELA per favorire tutte le possibili forme di cooperazione sia con

¹¹ Il *Plan de acción UE-CELAC* analizza i dieci temi della cooperazione e, per ciascuno di essi, indica il programma di lavoro, le attività ed i risultati previsti.

¹² Si tratta delle relazioni talora già formalizzate dell'UE con tre dei Paesi della Comunità andina (Perù, Colombia ed ora anche Ecuador), con i Paesi del CARIFORUM, con i Paesi centroamericani nonché con il MERCOSUR e singoli Paesi latinoamericani.

¹³ *Declaración conjunta de la CELAC-Federación de Rusia. Establecimiento del Mecanismo Permanente del Diálogo Político y de Cooperación entre la CELAC y la Federación de Rusia*, New York, 29.9.2015. In realtà si tratta di un documento assai sintetico di carattere prevalentemente programmatico.

¹⁴ A differenza di quanto stabilito con la Russia, i rapporti CELAC-Cina sono definiti in maniera articolata in tre distinti documenti relativi rispettivamente a i) *Declaración de Beijing de la Primera Reunión Ministerial del Foro China-CELAC*, ii) *Plan de Cooperación de Estados Latinoamericanos y Caribeños-China (2015-2019)* e iii) *Disposiciones Institucionales y Reglas de Funcionamiento del Foro CELAC-China*, Beijing, 8-9.1. 2015.

¹⁵ Cfr. *Informe Final*, XLI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 25-27.11.2016, SP/CL/XLI.O/IF-15; *Programa de Trabajo para 2016*, XLI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 25-27.11.2016, SP/CL/XLI.O/DT N° 4-15.

¹⁶ Cfr. *Estado actual del proceso de integración en América Latina y el Caribe*, XLI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 25-27.11.2016, SP/CL/XLI.O/Di N° 15-15. Per i contributi relativi a singole forme associative, cfr. *Evolución de la Asociación de Estados del Caribe*, XLI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 25-27.11.2016, SP/CL/XLI.O/Di N° 3-15; *Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*, XLI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 25-27.11.2016, SP/CL/XLI.O/Di N° 10-15; *Evolución del Acuerdo de Cooperación Energética PETROCARIBE*, XLI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 25-27.11.2016, SP/CL/XLI.O/Di N° 6-15 ed ancora *La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)*, Caracas, Agosto de 2015, SP/Di N° 11-15

organizzazioni universali che regionali, nonché con soggetti privati e ONG. In proposito, di rilievo appare la sollecitazione del SELA alla cooperazione fra iniziative regionali e sub-regionali, in particolare delle aree centroamericana (SICA) e caraibica (CARICOM)¹⁷.

Con riguardo alle relazioni esterne, particolarmente intensa è l'attività di ricerca e di elaborazione realizzata nell'ambito del Segretariato del SELA in relazione non solo agli storici rapporti con l'UE¹⁸, ma anche alla dimensione Sud-Sud e, in particolare, con l'ASEAN¹⁹.

Per quanto riguarda l'ALADI, in ambito istituzionale sono state tenute una pluralità di riunioni, a partire da quelle del *Comité de Representantes*, dei sostituti e degli innumerevoli organi sussidiari di carattere tecnico²⁰. In tale prospettiva, specialistica e frammentaria tipica dell'attività dell'ALADI, sono stati conclusi dagli Stati membri diversi accordi (spesso protocolli addizionali ad accordi preesistenti), di cui è evidente il carattere settoriale e "secondario" che sono stati sottoscritti da due o più membri. In tale ultimo caso si tratta di accordi di dimensione sub-regionale (*Acuerdos de Complementación Económica*), come quelli conclusi fra gli Stati membri del MERCOSUR, che sono stati trasmessi all'ALADI²¹.

4. *Unione delle Nazioni Sudamericane (UNASUR)*.- Per quanto riguarda l'UNASUR, organizzazione di cooperazione caratterizzata da una forte valenza politica, proprio le sue peculiarità sembrano frenarne l'attività. Così il Summit del 2015 è stato rinviato all'aprile 2016, ma non è stato poi tenuto a causa del terremoto che ha colpito l'Ecuador, Paese ospite, né se ne prevede una convocazione a breve. In proposito, può osservarsi come l'attuale instabilità politica di alcuni Paesi membri ed i mutamenti di governo realizzati in altri si riflettano sull'attività dell'Organizzazione. In tal senso, per quanto riguarda la crisi interna brasiliana, a fronte di una dichiarazione di sostegno alla Presidente Rousseff da parte del Segretariato²², il nuovo Governo brasiliano ne ha respinto il contenuto sottolineando l'incompetenza in materia dello stesso Segretario, mentre, in relazione alla crisi venezuelana, un tentativo di mediazione²³ fra governo (presidenziale) e opposizione (maggioranza

¹⁷ A Georgetown presso la sede del Segretariato del CARICOM il 15-16.6.2016 è stata tenuta la *Reunión de evaluación sobre relaciones económicas y de cooperación entre Centroamérica, el Caribe y México*.

¹⁸ *Las relaciones económicas y de cooperación de América Latina y el Caribe con la Unión Europea (Actualización del estudio efectuado en 2014)*, Caracas, Agosto de 2015, SP/Di N° 5-15.

¹⁹ *Análisis de las relaciones económicas de América Latina y el Caribe con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)*, Caracas, Octubre de 2015, SP/Di N° 12-15.

²⁰ Per il resoconto delle attività dei vari organi dell'ALADI, talora significativa, talora assolutamente marginale se non irrilevante, cfr. www.aladi.org. Si ricorda come, di regola, gli accordi settoriali firmati dagli Stati membri prevedano la presenza di una *Comisión Administradora del Acuerdo Regional*.

²¹ Così l'*Acuerdo de complementación económica N° 14 suscrito entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil*, Montevideo, 25.6.2015, che disciplina il commercio di autoveicoli fra i due Paesi del MERCOSUR; il *Quincuagesimo Octavo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N°35*, Montevideo, 18.5.2016, concluso fra gli originari Paesi MERCOSUR ed il Cile; il *Quinto Protocolo Adicional al Apéndice II "sobre el comercio en el sector automotor entre Brasil y México" del Acuerdo de Complementación Económica N°55*, Montevideo, 17.3.2015.

²² *Declaración del Secretario General de UNASUR sobre la decisión de la Cámara de Diputados de Brasil de avanzar en el proceso de destitución de la Presidenta Dilma Rousseff*, 18.4.2016.

²³ L'organo di mediazione è composto dall'ex primo ministro Zapatero (Spagna) e dagli ex Presidenti Fernández (Dominica) e Torrijos (Panama). Cfr. *Comunicado de la Secretaría General sobre la Declaración de la OEA*, 6.6.2016.

parlamentare) è stata respinta dal Presidente Maduro, sì che l'opera di mediazione appare, al momento, sospesa.

In ragione di tali differenti approcci politici, non sembra procedere il negoziato sul Protocollo istitutivo del Parlamento dell'UNASUR e si è avuta solo una riunione dei Presidenti dei Parlamenti di alcuni Stati membri²⁴.

In assenza di *cumbres* dei Presidenti sono stati tenuti incontri a livello di Ministri degli esteri e, in particolare, si è realizzato nell'aprile 2016 il passaggio della Presidenza *pro tempore* da Uruguay a Venezuela. In tale occasione, in una relativamente ampia dichiarazione finale²⁵, si è avuto modo di fare il punto sull'attività svolta nel lungo periodo della Presidenza uruguaiana. Si sono altresì confermati i principi della cooperazione ed indicati i futuri sviluppi. In precedenza i Ministri degli esteri si erano riuniti nel dicembre 2015 per l'approvazione di *resoluciones* relative alla gestione interna dell'Organizzazione²⁶. Per quanto riguarda le riunioni dei *Consejos Ministeriales sectoriales* (ben dodici), i loro lavori sono in genere preceduti e seguiti dall'attività di organi sub-ministeriali (*Consejo de delegados, Grupos, Grupos de trabajo, Grupos de expertos*, ecc.). Tuttavia, in ragione delle difficoltà "politiche" della cooperazione, sinora ci si è limitati all'approvazione di *declaraciones, informes, actas* di cui è evidente il carattere istruttorio o, talora, raccomandatorio per gli Stati membri. Va ancora osservato come le riunioni dei ministri competenti *ratione materiae*²⁷ si svolgano soprattutto in ambiti tecnici: cultura²⁸, infrastrutture²⁹, sanità³⁰, sviluppo sociale³¹, energia³², problema mondiale della droga³³, ove appare più agevole conseguire il consenso espresso, di regola, in *declaraciones*.

²⁴ Il dialogo politico fra i Parlamenti nazionali è stato espresso nella *Reunión de la Mesa de Diálogo y Convergencia de Presidentas y Presidentes de Parlamentos Nacionales de los Países de UNASUR*, Quito 10.4.2015. Peraltro alla seconda riunione tenuta il 15.7.2015 hanno partecipato le delegazioni di solo cinque Stati, mentre alla prima la partecipazione era di sei Stati su dodici.

²⁵ *Declaración de la Reunión ordinaria del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR*, *Mitad del Mundo*, Quito, 23.4.2016. Nella dichiarazione possono cogliersi sia gli aspetti politici che quelli tecnico-funzionali della cooperazione nell'ambito dell'UNASUR e, soprattutto, la particolare attenzione dedicata a problematiche quali la tutela dei diritti umani, della democrazia e della garanzia alla correttezza dei processi elettorali.

²⁶ Cfr. *Archivo digital de UNASUR* in docs.unasur.org

²⁷ Può osservarsi come talora il Ministro competente di Suriname non partecipi agli incontri di persona. In alcuni casi, viene sostituito da un alto funzionario, in altri approva per iscritto in un momento successivo quanto deliberato in sede di Consiglio.

²⁸ Cfr. *Acta de la III Reunión de Ministros del Consejo Suramericano de Cultura, Declaración de las Ministras y Ministros de Cultura de los Estados Miembros de UNASUR. Tercera Reunión del Consejo Suramericano de Cultura e Declaración de compromiso las Ministras y Ministros de Cultura y Culturas de Suramerica para la prevención y lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales patrimoniales*, Montevideo, 4.9.2015.

²⁹ Cfr. *la Declaración de las Ministras y Ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento*, Montevideo, 3.12.2015.

³⁰ Cfr. *IX Reunión del Consejo de Salud Suramericano (CSS) de la Union de Naciones Suramericanas (UNASUR)*, 11.9.2015. In tale occasione furono sottoscritte una serie di Dichiarazioni su tematiche specifiche.

³¹ Cfr. *VII Reunión de Ministros y Ministras del Consejo Suramericano de Desarrollo Social*, Montevideo, 29.4.2015.

³² Cfr. *la Declaración de la IV Reunión del Consejo Energético de Suramérica*, Quito, 19.4.2015.

³³ Cfr. *Acta de la I Reunión Extraordinaria del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD)*, Montevideo, 9.2.2015.

5. *Il Mercato Comune del Sud (MERCOSUR)*.- Nel marzo 2016 il MERCOSUR ha celebrato il 25° anniversario dalla sottoscrizione del Trattato istitutivo e nel periodo considerato l'Organizzazione ha operato con particolare prudenza, anche a causa delle difficoltà politiche interne, cui si è fatto cenno, che colpiscono in particolare due Paesi: Venezuela e Brasile³⁴. Si sono tenuti due Summit dei Presidenti dei Stati membri che, come tradizione, sono stati seguiti dagli incontri con i Capi di Stato dei Paesi associati. Dalla lettura dei comunicati congiunti approvati al termine dei lavori sembrano emergere le difficoltà della cooperazione nell'area, sia con riguardo all'agenda interna sia nelle relazioni con Paesi terzi. In proposito corre l'obbligo di osservare come, nell'ambito di dichiarazioni di carattere programmatico, il contenuto di alcuni paragrafi dei comunicati finali dei due Summit risulti perfettamente identico.

Il primo Summit del 2015 è stato tenuto nel mese di luglio a Brasilia e si è posto in una prospettiva di *profundización de la integración, el desarrollo de los pueblos, la consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos*³⁵. In questa occasione è stata formalizzata l'adesione della Bolivia ma la relativa procedura non è ancora stata formalmente completata per il ritardo nella ratifica del Protocollo di adesione da parte del Brasile³⁶. Nel merito, nel comunicato congiunto si fa stato, in realtà in maniera abbastanza confusa, della cooperazione nei diversi settori e si ribadisce la necessità di operare per la riduzione delle asimmetrie e per una politica industriale che crei alternative competitive alle importazioni (punti 8 e 9). Il comunicato congiunto del luglio 2015 illustra in maniera quasi alluvionale sia le diverse articolazioni della cooperazione fra gli Stati membri, sia la cooperazione con le altre forme di integrazione del sub-continente e con altri soggetti delle relazioni internazionali. Peraltro, la visione "sociale e democratica", che caratterizza l'attuale fase di sviluppo del MERCOSUR, si ritrova nell'approvazione di una specifica Dichiarazione in materia sociale e di lavoro³⁷.

Simile appare il comunicato congiunto del Summit dei Presidenti tenuto ad Asunción nel dicembre 2015³⁸, cui ha partecipato il nuovo Presidente argentino M.

³⁴ Non è un caso che la cerimonia per i 25 anni dall'istituzione non abbia visto la presenza dei Presidenti ma quella dei Ministri degli esteri e, per taluni Stati, dei Viceministri.

³⁵ *Comunicado conjunto de la Presidenta y los Presidentes de los Estados partes del Mercosur*, Brasilia, 16.7.2015, sub 3. Il Summit costituisce formalmente la XLVIII *Reunión ordinaria* del CMC cui hanno partecipato anche il Presidente della Bolivia nonché i rappresentanti di ALADI, CEPAL, UNASUR, CAF, OTCA.

³⁶ Per quanto riguarda la procedura di adesione della Bolivia, si procede in maniera assai singolare: è stata infatti approvata la Decisione *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 13/15 Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR*, che, ai sensi del suo articolo 5, "no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes". Tuttavia, l'*Anexo* è costituito dal Protocollo di Adesione che prevede all'art. 13 la ratifica da parte degli Stati, sicché tecnicamente la Bolivia non è ancora membro del MERCOSUR. Va detto, ancora, come l'adesione comporti naturalmente l'adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello del MERCOSUR e, di regola, si prevede un periodo relativamente lungo per il nuovo Stato membro. Si può peraltro osservare come sembra che il Venezuela non abbia ancora proceduto a tale attività di *incorporación*, onde possono immaginarsi analoghe future difficoltà per la Bolivia.

³⁷ *Declaración Socialaboral del Mercosur*, Brasilia, 16.7.2015.

³⁸ *Comunicado conjunto de la Presidenta y los Presidentes de los Estados partes del Mercosur*, Asunción, 21.12.2015. Si tratta formalmente della XLIX *Reunión ordinaria* del CMC e, in qualità di invitati speciali, vi hanno partecipato i Presidenti di Cile e Guyana, nonché i rappresentanti di SEGIB, Comunità andina, BID, CAF e ALADI. Può osservarsi come i rappresentanti di forme associative regionali siano diversi nei due Summit. Le difficoltà dell'organizzazione emergono anche dalla lunghezza del comunicato: 39 punti rispetto ai 69 del Summit precedente.

Macri. Il carattere interlocutorio è espresso nella reiterazione delle tematiche del Summit precedente e non emerge alcun impulso politico che favorisca una ripresa reale della cooperazione. Tuttavia, sono state approvate, fra l'altro, due brevi Dichiarazioni relative rispettivamente ai diritti umani³⁹ ed alle relazioni esterne⁴⁰ ed un accordo in materia di migrazione⁴¹.

Come accennato, in occasione dei Summit di Brasilia⁴² e di Asunción⁴³, sono stati tenuti anche quelli con i Paesi associati, ove gli Stati si sono posti in una analogia *dimensión social*. Nei due comunicati si reitera la volontà di rafforzare le forme di cooperazione regionale e sub regionale dell'area⁴⁴. Tuttavia, le difficoltà di tale più ampia cooperazione risultano evidenti nell'estensione di documenti approvati che risultano lunghi, di carattere programmatico ed illustrativi di mere aspirazioni⁴⁵. In relazione ai rapporti concreti fra MERCOSUR e Paesi associati, ci si è limitati alla sottoscrizione di un accordo in materia di documenti di viaggio⁴⁶ ed alla proposta della definizione di un Protocollo in materia di lotta alla corruzione⁴⁷. Viceversa, i rapporti istituzionali con i Paesi associati sono stati meglio definiti in alcune decisioni del *Consejo Mercado Común* (CMC) di carattere sia generale⁴⁸ che individuale (nella specie Guyana e Suriname)⁴⁹.

Di sicuro interesse nell'ambito della disciplina istituzionale è la *Decisión n. 52/15* che regola, con saggio equilibrio, gli interessi degli Stati membri del MERCOSUR in relazione alle modalità di rappresentanza dell'Organizzazione in caso di controversie sorte in relazione ad accordi commerciali conclusi con soggetti

³⁹ *Declaración especial sobre el Protocolo de Asunción sobre el compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos en el Mercosur*, Asunción, 21.12.2015.

⁴⁰ *Declaración sobre relacionamiento externo del Mercosur*, Asunción, 21.12.2015.

⁴¹ *Acuerdo sobre registraci3n migratoria electr3nica*, XLIX CMC - Asunción, 21.12.2015. Si tratta di un trattato in forma semplificata e, ai sensi del suo art. 8, è entrato in vigore il 20.1.2016.

⁴² *Comunicado conjunto de la Presidenta y los Presidentes de los Estados partes del Mercosur y Estados Asociados*, Brasilia, 16.7.2015.

⁴³ *Comunicado conjunto de la Presidenta y los Presidentes de los Estados partes del Mercosur y Estados Asociados*, Asunción, 21.12.2015.

⁴⁴ *Comunicado conjunto de la Presidenta y los Presidentes de los Estados partes del Mercosur y Estados Asociados*, Brasilia, 16.7.2015, punti 25-26, 37, 43-49 e *Comunicado conjunto de la Presidenta y los Presidentes de los Estados partes del Mercosur y Estados Asociados*, Asunción, 21.12.2015 punti 31-33, 36-38.

⁴⁵ I due Comunicati finali sono divisi in tre sezioni relative rispettivamente al MERCOSUR (punti 1-32 e 1-33), alla cooperazione in ambito regionale (punti 33-55 e 34-43) e a quella multilaterale (punti 56-77 e 44-63).

⁴⁶ *MERCOSUR/VMC/DEC. N°46/15 Acuerdo sobre documentos de viaje y de retorno de los Estados partes del Mercosur y Estados Asociados*, XLIX CMC - Asunción, 21.12.2015. Si tratta di un trattato concluso in forma semplificata, entrato in vigore il 20.1.2016 ai sensi del suo art. 5.

⁴⁷ Punto 8 del Comunicato di Brasilia e punto 14 del Comunicato di Asunción.

⁴⁸ *Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. N° 14/15 Régimen de participación de los Estados Asociados en el MERCOSUR*, XLVIII - Brasilia, 16.7.2015 che modifica le precedente *Decisión CMC N° 18/04* mentre la *Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. N° 17/15 Modelo de Acuerdo para participación de los Estados Asociados en la actividades de Fondos del MERCOSUR*, XLVIII - Brasilia, 16.7.2015

⁴⁹ *Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. N° 18/15 Acuerdo Marco de Asociacion entre el MERCOSUR y la República Cooperativa de Guyana*, XLVIII CMC - Brasilia, 16.7.2015 e *Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. N° 19/15 Atribuci3n de la condici3n de Estado Asociado del MERCOSUR a la República Cooperativa de Guyana*, XLVIII CMC - Brasilia, 16.7.2015 nonché *Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. N° 20/15 Acuerdo Marco de Asociacion entre el MERCOSUR y la República Cooperativa de Surinam*, XLVIII CMC - Brasilia, 16.7.2015 e *Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. N° 21/15 Atribuci3n de la condici3n de Estado Asociado del MERCOSUR a la República de Surinam*, XLVIII CMC - Brasilia, 16.7.2015.

terzi⁵⁰. Nel merito delle questioni sostanziali, le *Decisiones* del CMC approvate nel corso del 2015 non appaiono particolarmente rilevanti ed il CMC ha operato con grande prudenza fra disciplina commerciale/doganale e politiche strutturali realizzate nell'ambito del FOCEM, mentre una significativa attenzione è stata posta al graduale adeguamento dell'ordinamento del Venezuela alla disciplina già approvata dagli Stati fondatori⁵¹.

Per quanto riguarda l'attività degli organi non-governativi, da un lato, continuano ad apparire evidenti le difficoltà di funzionamento del Parlasur. In merito alla sua composizione, si segnala invece l'elezione diretta dei parlamentari argentini. Dall'altro lato, la società civile, riunita nel *XVIII Cumbre social* (Brasilia, 15-17.7.2015), ha ribadito l'importanza della democrazia come principio cardine della cooperazione regionale e al riguardo ha auspicato un rafforzamento del ruolo del Parlasur come vero organo di rappresentanza politica. Nella medesima occasione ci si è poi espressi apertamente contro la prosecuzione dei negoziati con l'Unione europea per la realizzazione di una zona di libero scambio bi-continentale, in quanto si imporrebbero condizioni ingiuste ed obblighi volti a limitare lo sviluppo autonomo degli Stati membri del MERCOSUR. Incentrato su questioni più tecniche, in particolare il problema dell'occupazione e lo sviluppo dell'idrovia per l'esportazione delle merci, è stato invece il 60° incontro del *Foro consultivo económico e social* (Asunción, 21-22.9.2015). Di scarso rilievo appare invece l'attività condotta dal *Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos*⁵².

Per quanto riguarda la soluzione delle controversie, non vi è stata alcuna pronuncia arbitrale e questo appare segno evidente del sostanziale disinteresse che investe al momento le attività dell'Organizzazione.

Nelle relazioni esterne di sicuro interesse è l'avvicinamento del MERCOSUR all'Alleanza del Pacifico che si manifesta, fra l'altro, con la richiesta dell'Argentina dello *status* di osservatore, peraltro direttamente collegata con l'elezione del nuovo Presidente. Oltre ad incontri minori, si è tenuto un incontro informale fra i Ministri degli esteri⁵³. In relazione all'ormai storico negoziato con l'Unione Europea, vi è stato uno scambio delle offerte ma le difficoltà rimangono significative, anche per il prossimo mutamento della presidenza che, da luglio, dovrebbe passare al Venezuela, Paese membro del MERCOSUR ma non del negoziato con l'UE⁵⁴. Va, infine,

⁵⁰ Com'è noto, il MERCOSUR ha concluso una pluralità di accordi commerciali con Paesi terzi o gruppi di Stati ove l'Organizzazione è qualificata come *Parte Contratante* ed i suoi Stati membri come *Parte Signataria*, formule che riflettono la natura complessa se non ambigua dell'Organizzazione. In tali accordi è spesso prevista una clausola arbitrale e la *Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. N°52/15, XLIX CMC – Asunción, 20.12.2015 Actuación del MERCOSUR en controversias derivadas de acuerdos comerciales con terceros países o grupos de países*, disciplina le norme procedurali interne al MERCOSUR sia quando risulti coinvolta l'organizzazione che ove sia interessato uno (o più Stati). Con riguardo agli aspetti istituzionali si segnala altresì l'adozione del *MERCOSUR/RMS Ext/Acuerdo N° 05/15, Creación del Comité ad hoc para negociación de precios de medicamentos de alto costo en los Estados partes y Asociados del Mercosur*, Montevideo, 8.9.2015.

⁵¹ Per quanto riguarda *Resoluciones* del GMC, il loro contenuto sostanziale appare più diversificato e insiste soprattutto su materie come la sanità (umana e animale) e su problematiche secondarie relative alla libera circolazione dei fattori della produzione.

⁵² *Acta de la XVI Reunión Plenaria del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur*, Brasilia, 16.7.2015.

⁵³ Tale relazione è stata oggetto di uno studio della CEPAL, *La Alianza del Pacifico y el MERCOSUR, Hacia la convergencia en la diversidad*, Santiago, CEPAL, 2014.

⁵⁴ In tal senso si è ipotizzato che l'Uruguay conservi la Presidenza anche nel secondo semestre del 2016.

osservato come l'1.4.2016 siano terminate le procedure di ratifica dell'accordo fra il MERCOSUR e la SACU, mentre per quello con l'Egitto manca solo una ratifica⁵⁵.

6. *Comunità andina.*- Per quanto riguarda la storica esperienza della Comunità andina, si procede con grande prudenza nell'opera di rilancio iniziata nel 2013. Si è già provveduto alla ristrutturazione della Segreteria e dell'apparato intergovernativo sub-ministeriale, mentre non sembra procedere il negoziato relativo al Parlamento andino ed al sistema di soluzione delle controversie⁵⁶. Nel merito, l'attività si concentra su un rilancio della cooperazione economica favorendo le possibili sinergie del settore privato in una visione di apertura delle economie e, in tal senso, si procede a tenere delle Fiere annuali ed *Encuentros empresariales*⁵⁷. Le contraddizioni, comunque esistenti, si manifestano nella ridotta attività degli organi intergovernativi apicali; non si è infatti tenuta la riunione del Presidenti e, a livello di Ministri degli esteri, ha avuto luogo solo la XXXIX riunione allargata, ove peraltro sono state affrontate problematiche assolutamente marginali⁵⁸.

L'attività degli organi sussidiari si è concentrata su materie "minori", sulle quali risulta possibile trovare il consenso fra gli Stati membri⁵⁹. Per quanto riguarda il Parlamento andino, cui partecipa anche il Cile in qualità di membro associato, si è limitato nel periodo in esame all'adozione di atti meramente esortativi, spesso nella forma di dichiarazioni o raccomandazioni. A fronte di una attività particolarmente ridotta di tali organi, appare eccezionalmente ampia l'attività del Tribunale andino che, fra gennaio del 2015 e giugno 2016, ha reso ben 473 sentenze⁶⁰. Si tratta nella stragrande maggioranza di pronunce realizzate a seguito di rinvii pregiudiziali e aventi ad oggetto nella quasi totalità dei casi l'interpretazione della normativa andina in materia di proprietà industriale (decisioni n. 313, n. 486 e n. 344)⁶¹. Tale particolarità si spiega con l'obbligatorietà del rinvio pregiudiziale al Tribunale da parte dei giudici nazionali, anche in presenza di una giurisprudenza costante e questo comporta il carattere meramente reiterativo delle sentenze in questione⁶². Nel

⁵⁵ Le difficoltà politiche del MERCOSUR si riflettono anche nelle relazioni esterne con altri soggetti statuali e regionali, come con l'ASEAN ove non risultano progressi.

⁵⁶ Peraltro, l'ipotizzata abolizione del Parlamento andino e la modifica del Tribunale di giustizia comporterebbero una radicale trasformazione della Comunità andina ed il riconoscimento del sostanziale fallimento del processo di integrazione sub-regionale, nato nel 1969 e sviluppatosi ad imitazione del modello comunitario europeo. Può ipotizzarsi che, dopo decennali retoriche affermazioni di solidarietà andina, nessuno Stato intenda assumersi in concreto tale responsabilità.

⁵⁷ Cfr. la pubblicazione della Segreteria, *Dimensión económico comercial de la Comunidad Andina*, Lima, April 2015

⁵⁸ *XXXIX Reunión ampliada del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE) con la Comisión de la CAN – Declaración del CAMRE* -, Lima, 11.1.2016.

⁵⁹ Si tratta di materie come l'estrazione mineraria illegale, lo statuto migratorio andino, disciplina in materia sanitaria e fitosanitaria, il *programa estadístico comunitario*, nonché una serie di provvedimenti in materia doganale che mirano a differire i termini per l'entrata in vigore di precedenti atti obbligatori.

⁶⁰ In pratica risulta l'emaneazione di circa una sentenza per ogni giorno lavorativo.

⁶¹ Fra le pronunce pregiudiziali rese nel periodo considerato due riguardano la prestazione di servizi di telecomunicazione (*Proceso 322-IP-2014*; *Proceso 385-IP-2015*), cinque sono relative all'interpretazione della disciplina sul diritto d'autore (*Proceso 181-IP-2015*; *Proceso 281-IP-2015*; *Proceso 248-IP-2014*; *Proceso 238-IP-2014*; *Proceso 165-IP-2015*) e due soltanto concernono la materia doganale (*Proceso 223-IP-2014*; *Proceso 200-IP-2015*).

⁶² In tal senso, cfr. *Proceso 11-IP-96, Belmont*, 29.9.1997. Diversamente, la Corte di Giustizia UE ha chiarito che l'obbligo di rinvio per i giudici di ultima istanza non sussiste qualora sulla questione esista già una giurisprudenza consolidata (*Srl CILFIT e Lanificio di Gavardo SpA contro Ministero della sanità*, causa 283/81, 6.10.1982).

periodo considerato il Tribunale si è altresì pronunciato a seguito di un ricorso per infrazione (Proceso 01-AI-2013) e di un'azione in annullamento (Proceso 01-AN-2016). Quest'ultima ha costituito l'occasione per precisare che gli atti adottati dal Parlamento andino non sono passibili di impugnazione, in primo luogo, in quanto non annoverati fra quelli impugnabili ai sensi dell'art. 17 del *Tratado TJCA* e, in secondo luogo, in ragione del loro carattere non vincolante.

7. *Il Sistema di Integrazione Centroamericano (SICA) e il Sistema di Integrazione Economica Centroamericana (SIECA)*.- Anche per quanto riguarda il SICA, forma di cooperazione politica in Centroamerica, il processo di integrazione procede con difficoltà. Nel giugno del 2015 si è tenuta la XLV Riunione ordinaria dei Presidenti, conclusa con la *Declaración de Antigua Guatemala*, in cui si è discusso di temi eterogenei (relazioni esterne, ambiente, cambiamento climatico, agricoltura, pesca, ecc.), senza tuttavia giungere all'adozione di decisioni rilevanti nell'ottica di un approfondimento della cooperazione nell'Istmo⁶³. Nel successivo XLVI Summit del dicembre 2015 sono emersi con tutta evidenza i forti contrasti fra Costa Rica e Nicaragua, in particolare, per la questione dei migranti cubani. Così, nel corso del Summit, conclusosi senza la pubblicazione della tradizionale dichiarazione finale, si è avuto il ritiro della delegazione costaricense⁶⁴. Al momento (giugno 2016) la questione sembra in via di soluzione sulla base di una mediazione svolta dall'Honduras.

Al di là di tale questione, nel periodo considerato si sono tenute una pluralità di riunioni ministeriali, sia a livello di Ministri degli esteri⁶⁵ sia settoriali⁶⁶, nonché nell'ambito della composita e complessa struttura istituzionale della cooperazione centroamericana⁶⁷. A tal riguardo, per quel che concerne il SIECA⁶⁸, è noto come uno degli obiettivi finali sia la creazione di una unione doganale (*Acuerdo Marco* del 2014), peraltro collegata con l'Accordo di associazione concluso con l'UE. L'unione doganale viene realizzata attraverso *rounds* negoziali, sia collettivi che fra i

⁶³ XLV Reunión ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana, Antigua Guatemala, 26.6.2015

⁶⁴ In assenza di un comunicato ufficiale, le indicazioni del testo sono desunte da notizie di stampa.

⁶⁵ Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Ciudad de San Salvador, 2.9.2015; Reunión extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores del Sistema de la Integración Centroamericana, Ciudad de San Salvador, 13.11.2015; Reunión ordinaria del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Sistema de la Integración Centroamericana, Antigua Guatemala, 16-17.12.2015, ecc. Cfr. altresì, XLIII Reunión del Comité Ejecutivo del Sistema de la Integración Centroamericana, Ciudad de San Salvador, 21.10.2015.

⁶⁶ XLII Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana, 11.6.2015; III Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros de Energía del SICA, Ciudad de San Salvador, 21.7.2015; Reunión Extraordinaria del Consejo Agropecuario Centroamericano, Managua, 23.9.2015; IV Reunión ordinaria de Ministros de Energía de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Ciudad de San Salvador, 3.12.2015; Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros de Salud Centroamericana, Tegucigalpa, 17.2.2016; LVI Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros de Medio Ambiente, Copán Ruinas, 12.2.2016, ecc.

⁶⁷ Cfr. LXIV Reunión Ordinaria del Consejo de la Integración Social Centroamericana, Tegucigalpa, 3.3.2016.

⁶⁸ Si ipotizza l'adesione al SIECA anche della Repubblica Dominicana, che dal 2013 costituisce l'ottavo Stato membro del SICA.

singoli Stati. A tale riguardo, dovrebbe essere operativa a partire da settembre 2016 la libera circolazione di merci e persone fra Guatemala ed Honduras⁶⁹.

Relativamente attivo è stato l'impegno integrazionista degli organi non-governativi del SICA, a partire dal PARLACEN, dai cui atti risulta una attività contraddittoria, che passa dal discutere e deliberare su tematiche significative ad affrontare problematiche assolutamente marginali⁷⁰. Per quel che riguarda il *Comité Consultivo*, nel maggio del 2016 si è tenuta la *Asamblea Plenaria* ove, fra l'altro, si è sottolineato il ruolo della società civile nel processo di integrazione centroamericano⁷¹.

Per quanto riguarda l'attività della Corte centroamericana di giustizia, è stata emanata una *Opinión Consultiva* su richiesta dello Segretario del SIECA che appare di indubbio interesse⁷². Si confermano, infatti, la “*plena validez y mayor jerarquía*” del diritto comunitario sul diritto nazionale, anche di livello costituzionale, e l'applicabilità del diritto dell'integrazione centroamericana da parte dei giudici nazionali. Può tuttavia osservarsi come il parere consultivo non brilli per chiarezza espositiva ed il primato del diritto dell'integrazione, nel caso di specie relativo all'immunità del SIECA rispetto al diritto nazionale, sia espresso in maniera indiretta e piuttosto confusa⁷³.

Sul piano delle relazioni esterne, il SICA si è mostrato particolarmente attivo nel periodo in esame. Con riguardo ai rapporti con l'Europa, si è tenuta la *Cumbre de los Estados miembros del SICA y la Unión Europea* (Bruxelles, 11.6.2015)⁷⁴, conclusa con un comunicato congiunto in cui le parti hanno reiterato l'impegno alla cooperazione, sollecitato la pronta conclusione del processo di ratifica dell'Accordo di associazione ai fini della sua entrata in vigore integrale e definito lo stanziamento di aiuti europei per la cooperazione centroamericana. Sempre a livello dei Capi di Stato e di Governo si è avuto altresì un incontro con la Spagna, volto a promuovere i tradizionali rapporti reciproci di amicizia e collaborazione⁷⁵. Si sono tenute inoltre

⁶⁹ Il *Protocolo habilitante para el proceso de integración profunda hacia el libre tránsito de mercancías y personas naturales entre la República de Guatemala y Honduras*, Panama, 10.4.2015 è entrato in vigore il 13 maggio 2016, a seguito del deposito degli strumenti di ratifica presso la Segreteria del SIECA, e dovrebbe essere concretamente operativo nel mese di settembre.

⁷⁰ Si veda www.parlacen.it ove *Documentos Plenaria: Actas, Resoluciones, Declaraciones, Pronunciamientos*.

⁷¹ In occasione della Asamblea plenaria tenuta a Antigua Guatemala, il 6 maggio 2016 si è ribadito il ruolo fondamentale della società civile e l'importanza del coinvolgimento del *Comité Consultivo* nel funzionamento istituzionale dell'organizzazione.

⁷² *Expediente N° 8-25-11-2015. Solicitud de Opinión Consultiva sobre la Interpretación y Aplicación de Algunas Normas, con fundamento en el Convenio Sede de la SIECA, Protocolo de Tegucigalpa y Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, presentada por la Licenciada Carmen Gisela Vergara Mas, Secretaria General de la Secretaría General de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)*, 9.2.2016. Buona parte del parere (5-7) risponde alla richiesta di definire l'efficacia della Convenzione in materia di immunità del SIECA conclusa con il Guatemala. Nel periodo considerato la Corte ha emanato due altre sentenze “minori” ove ha rigettato per motivi procedurali le istanze presentate da soggetti privati (*Expediente N° 1-01.16-2015 e Expediente N° 3-20-4-2015*).

⁷³ *Expediente N° 8-25-11-2015*, cit., 5, ove si afferma altresì: «*Dicho Derecho, al integrarse al Derecho Nacional, al internalizarse al sistema normativo nacional y complementarlo es de obligatorio acatamiento tanto para los particulares como para el Estado*».

⁷⁴ All'incontro hanno preso parte i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri del SICA, il Presidente del Consiglio Europeo, il Presidente della Commissione europea e l'Alta rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

⁷⁵ *Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno SICA y España*, Ciudad de Guatemala, 9.3.2015.

riunioni bilaterali a livello ministeriale con Russia⁷⁶, Argentina⁷⁷, India⁷⁸, Giappone⁷⁹, Corea⁸⁰, mentre con il Cile si è giunti alla firma del *Memorandum para la creación del Foro de Diálogo Político y de Cooperación* (Antiguo Cuscatlán, 17.12.2015). Si segnalano infine la conclusione di un Accordo-quadro di cooperazione fra la *Secretaría general* dell'ALADI e il SIECA⁸¹ e l'attribuzione dello *status* di osservatore a Serbia e Turchia.

8. *L'Associazione degli Stati dei Caraibi (AEC)*.- Com'è noto, nell'ampia area caraibica opera l'AEC che, nel periodo in esame, ha continuato nella sua attività di cooperazione fra gli Stati membri ripresa, dopo una lunga pausa, con il Summit di Pétition Ville del 2013. Così, nel giugno 2016, preceduto dalle riunioni preparatorie del 20th e del 21st *Ministerial Meeting*, si è tenuto a Cuba il VII Summit. In tale occasione sono stati approvati la *Declaración de la Habana* ed il *Plan de acción para el periodo 2016-2018*⁸².

Per quanto riguarda i contenuti, nella *Declaración de la Habana* si conferma la prospettiva ampia delle precedenti dichiarazioni, con estesi riferimenti anche a problematiche globali e continentali, oltre che alle questioni proprie dell'area caraibica ed ai progetti strategici definiti nei Summit precedenti (in particolare, punti 33-35). Dal punto di vista istituzionale si sottolinea come sembrano essere risolti i problemi di carattere finanziario che limitavano l'attività dell'AEC (punto 39) e si è ammesso quale membro associato St. Martin (punto 37). Com'è ovvio, una maggiore attenzione alle problematiche interne all'Organizzazione si ritrova nel Piano d'azione, ove si indicano i progetti specifici e le attività proprie dell'area da realizzare nel triennio sino al 2018⁸³. Nel complesso l'attività dell'AEC sembra assumere un certo rilievo, in ossequio a quanto deciso nei precedenti Summit del 2013 e del 2014, e appare proficua la decisione di concentrare tutte le risorse disponibili su un numero limitato di iniziative⁸⁴.

9. *La Comunità Caraibica (CARICOM)*.- Sempre nell'area caraibica ma in una dimensione più ristretta, limitata a quindici Stati, opera il CARICOM che, nel

⁷⁶ *Reunión de Cancilleres SICA-Rusia*, Ciudad de Guatemala, 26.3.2015.

⁷⁷ *I Reunión de cancilleres del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la República Argentina*, Ciudad de Guatemala, 27.3.2015.

⁷⁸ *Reunión ministerial entre los países miembros del SICA y la República de la India*, Ciudad de Guatemala, 28.3.2015.

⁷⁹ *XVII Reunión del Foro de Diálogo y Cooperación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y Japón*, Ciudad de Guatemala, 6.2.2015.

⁸⁰ *XII Reunión del Foro de Diálogo y Cooperación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la República de Corea - Comunicado Conjunto*, Ciudad de Guatemala, 15.5.2015.

⁸¹ ALADI/SEC/di 2681, *Acuerdo marco de cooperación entre la Secretaría general de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)*, Montevideo, 19.5.2016.

⁸² *Séptima Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe e Plan de acción para el periodo 2016-2018*, La Habana, 4.6.2016.

⁸³ Nel *Plan de acción para el periodo 2016-2018* indica i settori di attività: *Turismo sostenible, Desarrollo del comercio y las relaciones económicas externas, Transporte, Reducción del riesgo de desastres, Comisión del Mar Caribe, Cultura y educación*.

⁸⁴ Il *Plan de acción para el periodo 2016-2018 sub 7. Fondo especial* fa riferimento a finanziamenti provenienti da donatori esterni sia regionali che extraregionali.

periodo interessato, ha tenuto a livello apicale il XXXVI Summit ordinario⁸⁵ e due Summit inter-sessional, rispettivamente XXVI⁸⁶ e XXVII⁸⁷. Nei comunicati finali appare prevalente la dimensione politica della cooperazione e le problematiche trattate sono soprattutto relative alla proiezione esterna⁸⁸, sì che uno spazio relativamente ridotto è attribuito ad una accelerazione della cooperazione fra gli Stati membri nella dimensione interna. Così, com'è ormai consuetudine, nelle dichiarazioni finali dei Capi di Stato e di Governo particolare attenzione è dedicata alle problematiche globali, come lo sviluppo sostenibile ivi comprese le questioni ambientali⁸⁹, nonché alle relazioni bilaterali con riguardo sia a problemi di confine⁹⁰, che ai rapporti con la Repubblica Dominicana⁹¹ e con l'UE⁹².

Per quanto riguarda le problematiche interne, in ambito istituzionale è stato creato il *CARICOM Committee of Ambassador as a Body of the Community*, che dovrà costituire il punto di collegamento fra esigenze nazionali e attività regionali, nonché seguire la fase di recepimento negli ordinamenti statuali⁹³. Inoltre, si sta procedendo alla definizione dello *status* di membro associato⁹⁴. Sul piano sostanziale la ridotta attività si limita ad iniziative di carattere programmatico, in particolare in materia culturale, di ricerca⁹⁵ e di sanità⁹⁶.

La Corte di Giustizia ha emanato nel periodo considerato una sola sentenza, la cui procedura era iniziata da tempo. Nella pronuncia la Corte ha dichiarato non esistente una violazione, da parte di Belize e di Trinidad & Tobago, del diritto del CARICOM in tema di libera circolazione delle persone⁹⁷, nella misura in cui le leggi nazionali potenzialmente discriminatorie non sono state applicate alla fattispecie concreta. Non risulta invece alcuna attività da parte dell'Assemblea parlamentare, tradizionalmente poco attiva.

Per quanto riguarda le relazioni esterne, si ricorda che quelle con l'UE sono tenute con il CARIFORUM, costituito dagli Stati caraibici membri dell'Accordo

⁸⁵ *Communiqué Issued at the Conclusion of the 36th Regular Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community (CARICOM)*, Bridgetown, 2-7.7.2015.

⁸⁶ *Communiqué Issued at the Conclusion of the 26th Inter-sessional Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community (CARICOM)*, Nassau, 26-27.2.2015.

⁸⁷ *Communiqué Issued at the Conclusion of the 27th Inter-sessional Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community (CARICOM)*, Placencia, 16-17.2.2016.

⁸⁸ La dimensione esterna della cooperazione è stata oggetto di particolare attenzione in occasione del *Nineteenth Meeting of the Council for Foreign and Community Relations*, St Vincent & the Grenadines, 9-10.5.2016 ove si è sottolineata l'importanza di un coordinamento della politica estera degli Stati membri.

⁸⁹ *Communiqué Issued at the Conclusion of the 27th Inter-sessional*, cit., 3-4 e 10-14.

⁹⁰ *Communiqué Issued at the Conclusion of the 27th Inter-sessional*, cit., 5 e 9-10, *Communiqué Issued at the Conclusion of the 26th Inter-sessional*, cit., 3-4 in relazione alle controversie Belize-Guatemala e Guyana-Venezuela.

⁹¹ *Communiqué Issued at the Conclusion of the 27th Inter-sessional*, cit., 8-9, *Communiqué Issued at the Conclusion of the 26th Inter-sessional Meeting*, cit., 4-5.

⁹² *Communiqué Issued at the Conclusion of the 27th Inter-sessional*, cit., 7-8.

⁹³ *Communiqué Issued at the Conclusion of the 26th Inter-sessional*, cit., 2. Nella 36^a sessione si fa anche riferimento (2-3) alla definizione di regole istituzionali relative alla identificazione di candidati in posizioni internazionali nonché (5-6) alla creazione del *Caribbean Centre for Renewable Energy and Energy Efficiency (CCREEE)* e del *Caribbean Energy Fund*.

⁹⁴ *Communiqué Issued at the Conclusion of the 27th Inter-sessional*, cit., 4.

⁹⁵ *Communiqué Issued at the Conclusion of the 26th Inter-sessional*, cit., 2.

⁹⁶ *Communiqué Issued at the Conclusion of the 27th Inter-sessional*, cit., 3-4.

⁹⁷ *CCJ Application N° OA 1 of 2013 M. Tomlison v. the State of Belize and CCJ application N° OA 2 of 2013*, 10.6.2016. Per la prima fase del contenzioso, cfr. questa *Rivista*, 2015, 150, nota 60.

UE-ACP. In tale ambito è stato tenuto il tradizionale *Meeting*⁹⁸ ove, a parte i riferimenti alla cooperazione allo sviluppo, si è affrontato con posizioni differenti la problematica della materia fiscale oggetto di una comunicazione da parte della Commissione Europea⁹⁹. Si segnala infine la firma con l'Italia di un Memorandum (Parigi, 14.12.2015) teso alla creazione di meccanismi di cooperazione in vari ambiti, fra cui la tutela del patrimonio culturale, la lotta al crimine organizzato, la sicurezza alimentare, etc.

10. *L'Organizzazione degli Stati Caraibici Orientali (OECS)*.- Per quanto riguarda l'attività della OECS, Organizzazione con una ridotta partecipazione soggettiva i cui membri partecipano altresì al CARICOM, occorre notare l'adesione del territorio francese della Martinica quale decimo membro associato¹⁰⁰. Nel periodo considerato si sono tenuti ben tre *Meeting* dell'*Authority*¹⁰¹ e vari incontri di livello ministeriale di diversa composizione¹⁰². Complessivamente i risultati conseguiti non appaiono di rilievo, soprattutto nella prospettiva – già prevista nel *Revised Treaty of Basseterre* – della creazione di *a single economic and domestic space*. Tale processo appare ancora assai lungo e complesso anche se, per un verso, si sottolineano le caratteristiche sovranazionali della cooperazione sub-regionale¹⁰³ e, per altro verso, si ipotizza il 2017 come «*deadline date for the operationalization of the Free Circulation Regime (inclusive of Goods) within the OECS*»¹⁰⁴. Inattive continuano poi ad essere la *Eastern Caribbean Supreme Court* con riguardo alla *Treaty Jurisdiction*, e l'*OECS Assembly*, di cui si auspica lo svolgimento di una sessione il prossimo luglio, la seconda dopo quella inaugurale tenutasi nel 2012.

11. *L'Alleanza Bolivariana per i Popoli della nostra America*.- L'ALBA, giunta al suo undicesimo anno, appare la forma associativa operante in America Latina e nei Caraibi che risente in maniera più significativa delle “turbolenze” del Venezuela, uno dei suoi Stati leader. Infatti, sia la crisi economica con la caduta del prezzo del petrolio, sia la situazione politica interna nello Stato caraibico si riflettono sulla attività dell'Organizzazione che, nel periodo considerato, ha approvato una serie di dichiarazioni e di comunicati di cui è evidente la valenza politico-ideologica. In particolare, si tratta di atti in sostegno al Presidente

⁹⁸ *Joint Press Communiqué Cariforum-European Union Political Dialogue at the Level of Senior Officials*, Georgetown, 15.3.2016

⁹⁹ Si tratta della *Comunicazione della Commissione su una strategia esterna per una imposizione effettiva*, Bruxelles, 28.1.2016, COM (2016) 24 final. Tale comunicazione è stata oggetto di una valutazione critica da parte di tutte le organizzazioni caraibiche: AEC, CARICOM, OECS.

¹⁰⁰ *60th Meeting of the OECS Authority Communiqué*, Schoelcher, Martinique, 4.2.2015. In occasione del 62° Summit del novembre 2015 si è ipotizzata l'adesione, sempre come membro associato, di Guadaloupe e di St Martin.

¹⁰¹ Oltre al 60° Summit sono stati tenuti il *61st Meeting of the OECS Authority Communiqué*, Grande Anse, 29.6.2015, e il *62nd Meeting of the OECS Authority Communiqué*, Roseau, 18-19.11.2015.

¹⁰² *II Meeting of OECS Council of Ministers on Tourism*, Grenada, 9.7.2015; *III OECS Council of Ministers meeting on Tourism*, Castries, 18.4.2016; *Meeting of OECS Ministers for Youth and Social Development*, Kingstown, 27.4.2016; *II Meeting of the OECS Council of Ministers (Foreign Affairs)*, Kingstown, 8.5.2016.

¹⁰³ *60th Meeting of the OECS Authority Communiqué...op. cit.*, p.4, sub 5 ove: «*The OECS Heads recognized the benefits of supra-nationality provided by Article 14 of the Revised Treaty of Basseterre and the dividends which this governance model was already delivering in areas such as Trade Policy*».

¹⁰⁴ *61st Meeting of the OECS Authority Communiqué*, cit., 2.

venezuelano Maduro in relazione ad asserite azioni di “aggressione” alla sovranità nazionale realizzate dagli Stati Uniti¹⁰⁵ e dal Segretario generale dell’OSA¹⁰⁶. Come accennato, le difficoltà economiche del Venezuela limitano l’attività delle iniziative economiche previste fra gli Stati membri.

12. *L’Alleanza del Pacifico (AP)*.- Per quanto riguarda tale attiva forma di cooperazione, peraltro qualificabile come accordo multilaterale in via di istituzionalizzazione, l’evento più importante è l’entrata in vigore il 1.5.2016 del Protocollo addizionale all’Accordo quadro. Si prevede l’abolizione dei dazi doganali per il 92% delle merci mentre il restante 8% sarà progressivamente ridotto nel tempo.

In ambito istituzionale l’XI Summit è previsto per il luglio 2016 e in tale occasione si dovrebbe prendere atto, anche da parte del nuovo Presidente peruviano, dell’indubbio successo sinora realizzato. Nel periodo considerato vi sono stati alcuni incontri dei Ministri degli esteri¹⁰⁷ e di quelli competenti per specifiche materie¹⁰⁸, fra cui il XV incontro del Consiglio dei Ministri volto a preparare i lavori dell’imminente Summit dei Capi di Stato¹⁰⁹. Particolarmente attivo è stato poi il *Grupo de Alto Nivel*, formato dai Viceministri del commercio e degli affari esteri, che nel periodo in esame ho tenuto ben otto incontri¹¹⁰. Il dinamismo dell’AP si manifesta inoltre in una intensa attività istruttoria a differenti livelli e, in particolare, nella collaborazione di Gruppi tecnici sub-ministeriali (ad es. in materia finanziaria) che, fra l’altro, stanno studiando un ampliamento della libera circolazione anche ai servizi. Peraltro, la cooperazione si sta progressivamente estendendo alle singole amministrazioni statali¹¹¹ nonché al mondo accademico, e mira soprattutto a coinvolgere il mondo imprenditoriale¹¹².

¹⁰⁵ *Comunicado: Declaración final: firme y enérgico rechazo a la imposición de sanciones por parte de los EE.UU.*, Caracas, 10.2.2015; *Comunicado: Rechazo al “Decreto ejecutivo” emitido por el Presidente de los EE.UU. Barack Obama*, Quito, 9.3.2015, e *Comunicado: Compromiso y apoyo irrestricto con Venezuela en la búsqueda de diálogo con el gobierno de los EE.UU.*, Caracas, 17.3.2015.

¹⁰⁶ *V Reunión Extraordinaria del Consejo Político del ALBA-TCP*, Caracas, 8.6.2016, *Declaración Especial en Respaldo a la Institucionalidad Democrática, el Diálogo y la Paz en la República Bolivariana de Venezuela* e, in precedenza, *Comunicado: Países de Alba rechazan declaraciones de Almagro contra Venezuela*, 19.5.2016.

¹⁰⁷ *Reunión de trabajo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Alianza del Pacífico*, Ciudad de México, 18.3.2016, ove in particolare si è trattato dello *status* dei numerosi osservatori ammessi a partecipare ad una parte dei lavori dell’AP.

¹⁰⁸ *VI Reunión de Ministros de Finanzas de la Alianza del Pacífico*, Ciudad de Mexico, 26-27.7.2015; *I reunión de Ministros de Trabajo: Agenda Laboral entre los países de la Alianza del Pacífico*, Lima, 14-15.12.2015; *Reunión de Ministros de Economía y Hacienda*, Lima, 12.10.2015; *I Reunión de Ministros de Cultura de la Alianza del Pacífico*, Guanajuato, 7.10.2015; *Reunión de Ministros de Hacienda*, New York, 7.3.2016 alla quale hanno preso parte investitori stranieri.

¹⁰⁹ *XV Reunión del Consejo de Ministros de la Alianza del Pacífico*, Ciudad de México, 8.6.2016.

¹¹⁰ *XXVIII Reunión del Grupo de Alto Nivel (GAN) de la Alianza del Pacífico*, Lima, 26.3.2015; *XXIX Reunión del Grupo de Alto Nivel (GAN) de la Alianza del Pacífico*, Ciudad de México, 29.4.2015; *XXXI Reunión de Grupos de Alto Nivel (GAN) de la Alianza del Pacífico*, Paracas, 30.6.2015; *XXXII Reunión del Grupo de Alto Nivel (GAN)*, Punta Arenas, 22.10.2015; *XXXIII Reunión de Grupo de Alto Nivel*, Bogotá, 3.3.2016; *XXXIV Reunión del Grupo de Alto Nivel (GAN) de la Alianza del Pacífico*, Lima, 24-25.4.2016; *XXXV Reunión del Grupo de Alto Nivel de la Alianza del Pacífico*, Ciudad de México, 7.6.2016; *XXXVI Reunión del Grupo de Alto Nivel (GAN) de la Alianza del Pacífico*, Puerto Varas, 28.6.2016.

¹¹¹ Le amministrazioni doganali degli Stati dell’AP hanno sottoscritto nel maggio 2016 un *Acuerdo de reconocimiento mutuo multilateral*, mirante a favorire gli operatori economici del settore.

¹¹² Nell’ottobre 2015 si è tenuto a Città del Messico il *I Foro de Empresarias Líderes de la Alianza del Pacífico*, organizzato da *Agencias de Promoción* dei quattro Stati parte.

Per quanto riguarda le relazioni esterne si è detto dell'avvicinamento con il MERCOSUR e, in proposito, si segnala un incontro bilaterale a livello di Viceministri tenutosi nel maggio del 2016. Sono poi in fase di avanzata elaborazione l'accordo quadro di cooperazione fra i quattro Paesi dell'AP e l'ASEAN, nonché quello con la Nuova Zelanda, mentre si è tenuto nel novembre 2015 un incontro informale fra i rappresentanti dell'AP e dell'APEC, *soft organization* operante dal 1989 nel Pacifico.

PIERO PENNETTA

L'ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI REGIONALI IN ASIA-PACIFICO NEL 2015-2016

1. *Premessa.* – Anche nel corso del 2015 e del 2016 la cooperazione regionale nel continente asiatico e nell'area del Pacifico ha continuato a svilupparsi in maniera differenziata, mostrandosi sempre attenta alla tutela della sovranità nazionale. Così, come si vedrà, alcune organizzazioni, quali l'ASEAN e in qualche misura l'APEC, hanno continuato a caratterizzarsi per una discreta vivacità, mentre altre fattispecie associative, pur registrando il regolare svolgimento degli incontri degli organi intergovernativi a vari livelli, si sono limitate a mere dichiarazioni di intenti e, di fatto, non sono state in grado di conseguire risultati significativi sul piano dell'approfondimento della cooperazione interstatale su base regionale o sub-regionale. Infine, nella BIMSTEC si è addirittura registrata l'ennesima situazione di stallo. In tale contesto, un indubbio interesse riveste la firma dell'Accordo commerciale relativo alla *Trans-Pacific Partnership*, la cui entrata in vigore avrà senz'altro un impatto rilevante sull'economia degli Stati parti.

1.1. *Il Dialogo per la Cooperazione Asiatica (ACD).* – La situazione di stallo, che ha caratterizzato l'ACD negli ultimi anni e ha causato il mancato svolgimento sia del *Summit* dei Capi di Stato che delle riunioni di livello ministeriale in programma per il 2015¹, sembra essere stata superata. Nel corso del 2016 si è infatti tenuto a Bangkok il 14th *ACD Ministerial Meeting*², che ha preparato i lavori del 2nd *ACD Summit*³. In occasione di quest'ultimo gli Stati membri hanno ribadito l'intenzione di fare dell'ACD una *Asian Community*, che superi la frammentazione associativa del continente, e hanno reiterato l'impegno ad approfondire la cooperazione in sei ambiti strategici (promozione dello sviluppo sostenibile ed i collegamenti multidimensionali, cultura e turismo, istruzione, scienza, tecnologia ed innovazione, alimentazione e sicurezza energetica). A tale riguardo, è stato approvato un documento programmatico di carattere non vincolante, l'«*ACD Vision for Asia Cooperation 2030*» predisposto dai Ministri degli esteri. Nel periodo in esame si sono altresì tenuti il primo incontro dei Ministri del turismo⁴ ed il 1st *ACD Connect 2016 Business Forum*, dedicato a innovazione e connettività finanziaria come strumenti per l'integrazione dell'Asia ai mercati globali⁵.

¹ Come di consueto, un incontro di coordinamento dei delegati degli Stati membri dell'ACD si è tenuto a New York, a margine della 70^a e della 71^a sessione ordinaria dell'Assemblea Generale delle NU.

² Cfr. 14th *Asia Cooperation Dialogue (ACD) Ministerial Meeting - Chairman's Statement*, Bangkok, 9-10.3.2016; *Concept Paper "ACD – The Way Forward"*, Bangkok, 10.3.2016.

³ Cfr. 2nd *Asia Cooperation Dialogue Summit – Bangkok Declaration "One Asia, Diverse Strengths"*, Bangkok, 9-10.10.2016; *ACD Statement on Reigniting Growth through Partnerships for Connectivity*, Bangkok, 10.10.2016.

⁴ Cfr. 1st *ACD Tourism Ministers Conference*, Tabriz, 29-30.8.2016.

⁵ Cfr. 1st *ACD Connect 2016 Business Forum*, "Innovative Financial Connectivity for a Sustainable Asia", Bangkok, 9.10.2016. Appare opportuno sottolineare come lo svolgimento dell'ACD Business Forum risponda all'esigenza di favorire l'avvicinamento dell'Organizzazione agli ambienti della società civile interessati dalle sue attività e a promuoverne la pragmaticità.

Sul piano istituzionale, si è decisa l'istituzione di un Segretariato permanente⁶ e di un Fondo di sviluppo⁷, mentre con riguardo alla *membership* si segnala l'ammissione del Nepal quale 34° Stato membro.

In buona sostanza, nel periodo considerato l'ACD ha continuato ad operare secondo la sua natura di organizzazione di concertazione, a vocazione continentale, senza però conseguire risultati rilevanti.

1.2. *L'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN)*.- Nel periodo considerato l'ASEAN ha continuato a confermarsi l'Organizzazione più "dinamica" dell'area, sia sul piano interno che delle relazioni internazionali, con riguardo tanto all'intensità dei lavori dei vari organi quanto ai risultati conseguiti. Si sono tenuti infatti ben quattro *Summit* dei Capi di Stato e di Governo (di cui gli ultimi due si sono svolti congiuntamente)⁸, durante i quali si è discusso di temi correlati ai tre ambiti principali di attività (politico e di sicurezza, economico, socio-culturale)⁹, ribadendo la volontà di creare un'Organizzazione *people-oriented* e *people-centred*¹⁰. Sul piano istituzionale, si segnala la formale istituzione dell'*ASEAN Community*, costituita da *Political Security Community*, *Economic Community* e *Socio-Cultural Community*¹¹ e basata sul rispetto della *rule of law*, sulla soluzione pacifica delle controversie e sulla realizzazione di uno sviluppo equo e sostenibile¹². L'ASEAN viene quindi ora definita come una «*politically cohesive, economically integrated and socially responsible Community for the wellbeing of our peoples*»¹³, di cui continua a sostenersi la necessità di un rafforzamento istituzionale, con

⁶ Al riguardo, si è prevista l'istituzione di un gruppo di lavoro incaricato di definire le modalità di istituzione e le caratteristiche del Segretariato permanente. Appare opportuno ricordare che dal 2013 opera nell'ACD un Segretariato provvisorio, dotato di funzioni burocratico-amministrative, nonché organizzative dei vari *meetings*, con sede in Kuwait.

⁷ Al fine dell'istituzione dell'*ACD Development Fund* il Kuwait ha proposto lo stanziamento di due miliardi di dollari.

⁸ Cfr. 26th *ASEAN Summit – Chairman's Statement "Our People, Our Community, Our Vision"*, Kuala Lumpur/Langkawi, 26-27.4.2015; 27th *ASEAN Summit – Chairman's Statement Our People, Our Community, Our Vision"*, Kuala Lumpur, 21.11.2015; 28th and 29th *ASEAN Summit – Chairman's Statement*, Vientiane, 6-7.9.2016.

⁹ A conclusione dei *Summit* dei Capi di Stato e di Governo, sono state adottate una serie di dichiarazioni relative a temi specifici. In particolare, in occasione del 27th *ASEAN Summit* si è proceduto all'adozione di: *Kuala Lumpur Declaration on Ageing: Empowering Older Persons in ASEAN*; *Kuala Lumpur Declaration on ASEAN 2015: Forging Ahead Together*; *ASEAN Joint Statement on Climate Change 2015*; *Regional Framework and Action Plan to Implement the ASEAN Declaration on Strengthening Social Protection*; *Kuala Lumpur Declaration on Higher Education*. In occasione del 28th/29th *Summit*, invece, sono state adottate: *Vientiane Declaration on Reinforcing Cultural Heritage Cooperation in ASEAN*; *Vientiane Declaration on the Adoption of the Initiative for ASEAN Integration Work Plan III*; *Vientiane Declaration on the Adoption of the Master Plan on ASEAN Connectivity 2025*; *Vientiane Declaration on Transition from Informal Employment to Formal Employment*; *ASEAN Declaration on Strengthening Education for Out-of-School Children and Youth*; *ASEAN Joint Statement on Biodiversity Conservation*; *ASEAN Declaration on one ASEAN, one response: ASEAN Responding to Disasters as One in The Region and Outside The Region*.

¹⁰ Al riguardo, in occasione del 26th *ASEAN Summit* è stata adottata la *Kuala Lumpur Declaration on a People-Oriented, People-Centred ASEAN*, in cui i Capi di Stati e di Governo hanno sottolineato l'intenzione di rendere l'Organizzazione un veicolo per la realizzazione delle aspirazioni dei popoli, del miglioramento delle loro condizioni di vita, dello sviluppo sostenibile, ecc.

¹¹ Cfr. 2015 *Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Community*, 21.11.2015.

¹² Al riguardo, in occasione del 26th *ASEAN Summit* è stata adottata la *Langkawi Declaration on the Global Movement of Moderates*.

¹³ Cfr. 27th *ASEAN Summit – Chairman's Statement*, cit., par. 7

particolare riguardo al Segretariato e ai vari organi intergovernativi. Sempre in relazione agli aspetti istituzionali, si è decisa l'istituzionalizzazione dell'*ASEAN Ministerial Meeting on Drug Matters*, con il compito di dare impulso politico alla cooperazione in materia di lotta al traffico di sostanze stupefacenti, e lo svolgimento annuale del *Ministerial Meeting on Disaster Management*. Continua infine da parte dell'*ASEAN Coordinating Council Working Group* la valutazione dell'adesione di Timor Est.

Particolarmente significativi sono i risultati conseguiti in ambito economico. Ai fini della realizzazione della libera circolazione delle merci si è infatti proceduto all'adozione del *Protocol 7 on Customs*¹⁴ e all'ulteriore abbassamento delle tariffe doganali da parte di Cambogia, Laos, Vietnam e Myanmar. È stato inoltre firmato il *Protocol to Implement the 9th Package of Commitments on Air Transport Services*, volto a favorire la liberalizzazione del trasporto aereo, mentre nell'ambito dell'accordo-quadro in materia di servizi, nell'ottica della realizzazione di una integrazione bancaria, è stato firmato dai Ministri delle Finanze degli Stati membri il *Protocol to Implement the 6th Package of Financial Services Liberalisation*¹⁵. Continuano, infine, i negoziati per la *Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)*, mentre si segnala l'entrata in vigore del protocollo sulla libera circolazione delle persone impegnate in attività economiche¹⁶.

In materia di sicurezza rileva l'adozione dell'*ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children*, mentre in ambito sociale si è confermata l'attenzione al tema della violenza sia contro le donne che contro i bambini, tanto da costituire l'oggetto di due piani d'azione regionali¹⁷.

Nel periodo in esame l'intensa attività dell'ASEAN si è estrinsecata altresì attraverso i numerosi incontri dei Ministri competenti *ratione materiae* (esteri¹⁸, cultura¹⁹, turismo²⁰, ambiente²¹, sviluppo economico e finanza²²,

¹⁴ Cfr. *Protocol 7 on Customs Transit System*, Bangkok, 24.2.2015. Il Protocollo, realizzato nell'ambito dell'*ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit*, è stato firmato da tutti gli Stati membri.

¹⁵ Cfr. *Protocol to Implement the 6th Package of Financial Services Liberalisation*, Kuala-Lumpur, 20.3.2015. Il protocollo in questione, concluso in forma semplificata, è entrato in vigore in seguito alla firma da parte dei Ministri delle Finanze di tutti gli Stati membri.

¹⁶ Cfr. *ASEAN Agreement on Movement of Natural Persons (MNP)*, Phnom Penh, 19.11.2012. Tale accordo è stato firmato e ratificato da tutti gli Stati membri dell'ASEAN.

¹⁷ Cfr. *Regional Plan of Actions on Elimination of Violence Against Women* e *Regional Plan of Actions on Elimination of Violence against Children*, Kuala Lumpur, 21.11.2015.

¹⁸ Cfr. *48th ASEAN Foreign Ministers Meeting*, Kuala Lumpur, 4.8.2015; *49th ASEAN Foreign Ministers Meeting*, Vientiane, 24.7.2016.

¹⁹ Cfr. *13th ASEAN Socio-Cultural Community Council*, Melaka, 26.3.2015; *14th ASEAN Socio-Cultural Community Council*, Kuala Lumpur, 7.10.2015; *15th ASEAN Socio-Cultural Community Council*, Luang Prabang, 4.6.2016; *7th Meeting of ASEAN Ministers Responsible for Culture and Arts*, Vientiane, 26.8.2016.

²⁰ Cfr. *18th Meeting of ASEAN Tourism Ministers*, Nay Pyi Tawra, 25.1.2015; *19th ASEAN Tourism Ministerial Meeting*, Pakse, 22.6.2016.

²¹ Cfr. *13th ASEAN Ministers Meeting on Environment*, Ha Noi, 26-30.10.2015.

²² Cfr. *21st ASEAN Economic Ministers*, Kota Bharu, 28.2-01.3.2015; *1st Joint Meeting of the ASEAN Finance Ministers and Central Bank Governors*, Kuala Lumpur, 21.3.2015; *47th ASEAN Economic Ministers Meeting*, Kuala Lumpur, 22.8.2015; *9th ASEAN Ministers Meeting on Rural Development and Poverty Eradication*, Vientiane, 13-17.10.2015; *37th Meeting of the ASEAN Ministers on Agriculture and*

sicurezza²³, tecnologia²⁴, ecc.) che, come da prassi, si sono conclusi con l'adozione di un *joint statement* e, in taluni casi, di dichiarazioni su questioni specifiche.

Con riguardo alle istituzioni non-governative, nel periodo considerato si sono svolte con regolarità le attività dell'*ASEAN Business Advisory Council* e dell'*ASEAN Inter-Parliamentary Assembly (AIPA)*²⁵, di cui il *Summit* dei Capi di Stato e di Governo ha riconosciuto l'importanza quali "intermediari" nella piena realizzazione di un'*ASEAN People-Centred* e, più in generale, la loro significativa strumentalità nel pragmatico conseguimento degli obiettivi statutari²⁶.

Per quanto riguarda la proiezione esterna, l'ASEAN si è impegnata in maniera intensa nella cooperazione con i *dialogue partners* (in particolare Cina, Giappone, Russia, Corea, Stati Uniti, India). Come di consueto, si sono tenuti incontri bilaterali a margine dei Summit annuali dei Capi di Stato²⁷ e/o di taluni incontri ministeriali²⁸, nonché nell'ambito dei *Joint Cooperation Committees*²⁹, sia attraverso i meccanismi dell'*ASEAN Plus One*, *ASEAN Plus Three*, dell'*East Asian Summit*³⁰, ecc. Al riguardo appare opportuno segnalare l'entrata in vigore l'1.7.2015 dell'*ASEAN-India Trade in Services and Investment Agreements*, la firma di due Protocolli che emendano rispettivamente il preesistente Accordo-quadro sulla cooperazione economica con la Cina³¹ e l'Accordo sulla liberalizzazione del commercio

Forestry, Makati City, 10.9.2015; 5th *ASEAN Ministerial Meeting on Minerals*, Vientiane, 10.9.2015; 33rd *ASEAN Ministers on Energy Meeting*, Kuala Lumpur, 7.10.2015.

²³ Cfr. 9th *ASEAN Defence Ministers' Meeting (ADMM)*, Langkawi, 16.3.2015; 10th *ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime*, Kuala Lumpur, 28.9-1.10.2015; 4th *ASEAN Ministerial Meeting on Drug Matters*, Langkawi, 28-29.10.2015.

²⁴ Cfr. 14th *ASEAN Telecommunications and Information Technology Ministers Meeting*, Bangkok, 22-23.1.2015; 16th *ASEAN Ministerial Meeting on Science and Technology*, Vientiane, 6.11.2015.

²⁵ Cfr. 36th *General Assembly of the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly*, Kuala Lumpur, 6-12.9.2015 e 37th *General Assembly of the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly*, Nay Pyi Taw, 30.9.-2.10.2016 durante le quali si è discusso di questioni eterogenee in relazione alle quali sono state adottate specifiche risoluzioni.

²⁶ Cfr. *Chairman's Statement of the 26th ASEAN Summit*, cit., par. 18; *Chairman's Statement of the 27th ASEAN Summit*, cit., par. 22 e par. 55; 47th *ASEAN Economic Ministers's Meeting Joint Statement* (Kuala Lumpur, 22.8.2015), paragrafi 37-39.

²⁷ 18th *ASEAN-China Summit – Chairman Statement* -, Kuala Lumpur, 21.11.2015; 13th *ASEAN-India Summit – Chairman Statement* -, Kuala Lumpur, 21.11.2015; 18th *ASEAN-Japan Summit – Chairman Statement* -, Kuala Lumpur, 22.11.2015; 17th *ASEAN-Republic of Korea – Chairman Statement* -, Kuala Lumpur, 22.11.2015; *Joint Statement on the ASEAN-US Strategic Partnership*, Kuala Lumpur, 21.11.2015.

²⁸ In particolare, con Giappone, Cina e Corea si sono tenuti incontri a livello ministeriale a margine dei vari *meetings* dei Ministri degli Esteri, dei Trasporti, dell'Energia, dell'Agricoltura, della Lotta alla criminalità, ecc.

²⁹ Cfr. 13th *ASEAN-Russia Joint Cooperation Committee Meeting*, Jakarta, 4.5.2015; 3rd *Meeting of the ASEAN-Republic of Korea (ROK) Joint Cooperation Committee*, Jakarta, 11.3.2016; 14th *Meeting of the ASEAN-Russia Joint Cooperation Committee*, Jakarta, 16.4.2016; 18th *ASEAN-India Senior Officials Meeting*, Ha Noi, 18.3.2016; 17th *Meeting of the ASEAN-China Joint Cooperation Committee (JCC)*, Jakarta, 12.4.2016; 28th *ASEAN-Australia Forum*, Canberra, 22.4.2016; 7th *ASEAN-U.S. Joint Cooperation Committee (JCC) Meeting*, Jakarta, 29.4.2016; 9th *ASEAN-U.S. Dialogue*, Kuala Lumpur, 13.5.2016; 20th *ASEAN-Russia Dialogue*, Sochi, 19-20.5.2016.

³⁰ Cfr. 3rd *EAS Economic Ministers' Meeting*, Kuala Lumpur, 24.8.2015. Oltre ai Ministri dell'Economia e del Commercio degli Stati membri dell'ASEAN, hanno preso parte all'incontro anche gli omologhi di Australia, Cina, Giappone, India, Corea, Nuova Zelanda, Russia e USA.

³¹ Cfr. *Protocol to amend the Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation and Certain Agreements thereunder between the ASEAN and the People's Republic of China*, Kuala Lumpur,

con la Corea³². Tutti questi trattati sono strumentali alla realizzazione di una zona di libero scambio fra l'Organizzazione e ciascuno degli Stati *partner*. Si segnala, inoltre, l'adesione di Cile, Marocco ed Egitto al *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*³³.

Continuano infine le relazioni con l'Unione Europea che, oltre ad inserirsi nell'ampio contesto dell'ASEM³⁴, si realizzano altresì attraverso incontri bilaterali a vari livelli. Nel corso del 2015 e del 2016 si sono infatti tenuti una *ASEAN-EU Post-Ministerial Conference* (Kuala Lumpur, 29.8.2015) e l'*Informal ASEAN-EU Ministerial Meeting* (Lussemburgo, 6.11.2015), in cui si è espresso compiacimento per lo stato di implementazione delle attività di cooperazione previste nel *Plan of Action to Strengthen the ASEAN-EU Partnership* (2013-2017). Ha inoltre avuto luogo la 23rd *ASEAN-EU Joint Cooperation Committee* (Jakarta, 4.2.2016), cui ha fatto seguito una riunione fra i Ministri dell'Economia degli Stati membri dell'ASEAN e il Commissario europeo del commercio (14th *ASEM-EU Trade Consultations*, Chiang Mai, 3.3.2016). In tali occasioni le parti hanno reiterato l'impegno reciproco a rafforzare la partnership, in particolare in ambito economico³⁵.

1.3. *L'Organizzazione per la Cooperazione Economica (ECO)*.- Diversamente dall'ASEAN, anche nel corso del 2015 e del 2016 l'ECO ha continuato a caratterizzarsi per scarsa vitalità. Il *Summit* dei Capi di Stato e di Governo non si tiene, infatti, dal 2012, mentre il Consiglio dei Ministri, organo decisionale, si è riunito solo in via straordinaria, a margine rispettivamente della 70^a e della 71^a sessione dell'Assemblea Generale delle NU; in tali occasioni, come di consueto, si è limitato a reiterare l'impegno dei Membri nella cooperazione regionale e la necessità di avviare riforme istituzionali e finanziarie che rendano l'Organizzazione più dinamica ed efficiente. Del pari "improduttivi", sul piano sostanziale, sono stati gli incontri dei Ministri della Salute³⁶ e dell'Ambiente³⁷, entrambi conclusi con l'adozione di dichiarazioni non vincolanti in cui si sono ribaditi gli impegni degli

21.11.2015. Appare opportuno notare che per l'ASEAN l'accordo è stato firmato dal delegato di Governo di ciascuno Stato membro.

³² Cfr. 3rd *Protocol to amend the Agreement on Trade in Goods under the Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation among the Governments of member States of ASEAN and the Republic of Korea*, Kuala Lumpur, 22.11.2015. Anche in relazione a tale Protocollo appare opportuno notare come per l'ASEAN questo sia stato firmato dal delegato di Governo di ciascuno Stato membro.

³³ Cfr. *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, Bali, 24.2.1976. Tale trattato è stato emendato nel 1998 in modo da consentire anche ai Paesi non appartenenti al sud-est asiatico di aderirvi. Attualmente conta 35 Stati parte.

³⁴ Nello specifico, nel periodo in esame si è tenuto prima il 12th *ASEM Foreign Ministers' Meeting* (Lussemburgo, 5-6.11.2015), durante il quale si è discusso di varie problematiche, fra cui il cambiamento climatico, lo sviluppo sostenibile e la gestione e riduzione del rischio di disastri. Successivamente, ha avuto luogo in Mongolia il 11th *ASEM Summit* (Ulaanbaatar, 15-16.7.2016) durante il quale i Capi di Stato e di Governo hanno reiterato la volontà politica alla cooperazione, impegnandosi nel rafforzamento di una partnership *multi-dimensional* e *people-centered*.

³⁵ Appare opportuno ricordare che l'Unione Europea rappresenta il secondo più grande *partner* commerciale dell'ASEAN e la principale fonte di investimenti diretti.

³⁶ Cfr. 2nd *Health Ministerial Meeting*, Ginevra, 19.5.2015.

³⁷ Cfr. *ECO Ministerial Conference on Climate Change*, Safranbolu, 27.3.2015; 2nd *ECO Consultative Ministerial Meeting on Environment*, Nairobi, 27.5.2016.

Stati a rispondere congiuntamente alle sfide in ambito sanitario e climatico-ambientale sia regionali che globali³⁸.

Più intensa si è confermata l'attività degli organi sub-ministeriali settoriali³⁹ e dei gruppi di esperti⁴⁰, che si sono riuniti con una certa frequenza ma che, tuttavia, solo di rado hanno adottato atti di rilievo normativo⁴¹. Al riguardo, di qualche interesse appare l'approvazione di una serie di misure relative alla semplificazione e alla armonizzazione delle procedure doganali e all'ammodernamento dei valichi di frontiera⁴², volte alla piena implementazione del *Transit Transport Framework Agreement*⁴³. In tale prospettiva si colloca l'intenzione di creare l'*Islamabad-Tehran-Istanbul (ITI) Road Corridor*⁴⁴. Si continua poi a procedere con molta difficoltà nella realizzazione della zona di libera scambio⁴⁵.

Per quanto riguarda le relazioni esterne, si segnalano la partecipazione del Segretario Generale dell'ECO ad una serie di conferenze internazionali⁴⁶ e l'attribuzione all'Organizzazione dello *status* di osservatore in alcune iniziative internazionali in materia ambientale, quali l'*United Nations Environment Assembly*,

³⁸ Cfr. *Geneva Declaration on Better Health for ECO Region in post-2015*, ECO/Health/2nd MM/2, 19.5.2015; *Safranbolu Declaration on Climate Change*, 27.3.2015.

³⁹ Cfr. *200th Meeting of ECO Council of Permanent Representatives*, Qazvin, 18.2.2015; *202nd Meeting of ECO Council of Permanent Representatives*, Kashan, 11.5.2015; *25th Meeting of the ECO Regional Planning Council (RPC)*, Teheran, 1-5.3.2015; *6th Meeting of ECOTA Cooperation Council*, Ankara, 15-16.6.2015; *7th Meeting of ECO Transit Transport Coordination Council*, Ankara, 12.11.2015; *26th Meeting of the ECO Regional Planning Council (RPC)*, Teheran, 13-17.12.2015.

⁴⁰ Cfr. *3rd Meeting of the ECO High Level Experts Group (HLEG) on Health*, Teheran, 21-22.1.2015; *6th Meeting of the ECO High Level Working Group (HLWG) on Standardization, Conformity Assessment, Accreditation & Metrology*, Teheran, 1.2.2015; *12th Meeting of Heads of ECO Railway Authorities*, Teheran, 17-18.5.2015; *3rd High Level Experts Group (HLEG) Meeting on Energy*, Teheran, 25-26.5.2015; *3rd meeting of the ECO Coordination Committee on Industrial Property Rights*, Teheran, 17.8.2015; *4th Meeting of Customs Transit Committee of Transit Transport Coordination Council (TTCC)*, Kabul, 26.8.2015; *1st Meeting of the ECO Geomatics Committee*, Teheran, 20-21.10.2015; *4th Meeting of the Permanent Steering Committee on Economic Research*, Ankara, 3.12.2015; *6th ECO Working Group Meeting on Environment*, Islamabad, 1-2.6.2016; *2nd Working Group Meeting on the Establishment of ECO Center of Excellence for Efficient Water Utilization for Agriculture*, Islamabad, 25-26.6.2016.

⁴¹ Con riguardo agli organi non-governativi, nessuna notizia si ha dell'attività svolta dalla Assemblée parlamentare (PAECO) istituita nel 2013.

⁴² In materia di trasporti si segnala l'adesione del Pakistan alla *Convention on International Transport of Goods Under Cover of TIR Carnets*, Ginevra, 14.11.1975.

⁴³ Cfr. *ECO Transit Transport Framework Agreement*, Almaty, 9.5.1998.

⁴⁴ A tal fine, si è tenuto il *4th High Level Working Group Meeting on Islamabad-Tehran-Istanbul (ITI) Road Corridor*, Islamabad, 17-18.8.2016 in cui si è discusso degli aspetti tecnici legati alla sua piena realizzazione, fra cui facilitazioni nella concessione di visti per i camionisti, la sicurezza stradale, ecc.

⁴⁵ Invero, gli Stati membri non riescono ad accordarsi sulla data a partire dalla quale procedere alla riduzione delle tariffe doganali.

⁴⁶ In particolare, il Segretario Generale ha partecipato, rappresentando l'Organizzazione, a: *5th IRENA Assembly*, Abu Dhabi, 17-18.1.2015; *UN Conference on Disaster Risk Reduction*, Sendai, 14-18.3.2015; *FAO and OIE International Conference for the Control and Eradication of Peste des Petits Ruminants (PPR)*, Abidjad, 31.3.2015; *2nd South Caspian Petroleum & Energy Summit*, Vienna, 14.4.2015; *48th Annual Meeting of the Board of Governors of the Asian Development Bank*, Baku, 4-5-5.2015; *1st Forum of Ministers and Environmental Authorities of Asia Pacific*, Bangkok, 19-20.5.2015; *71st annual session of ESCAP*, Bangkok, 26-29.5.2015; *ECO-UNIDO Meeting*, Teheran, 30.8.2015; *United Nations Sustainable Development Summit*, New York, 25-26.9.2015; *International Conference on the Policy of Neutrality*, Ashgabat, 12.11.2015; *2nd International Water Conference*, Teheran, 2-3.3.2016; *59th Session of Commission on Narcotic Drugs*, Vienna, 14-16.3.2016; *UN Regional Platform on Disaster Risk Reduction*, Dushanbe, 12.6.2016; *UN High-level Symposium on Water and Sanitation*, Dushanbe, 9-11.8.2016.

la *UN Convention to Combat Desertification* e l'*Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*.

1.4. *L'Associazione Sud-Asiatica per la Cooperazione Regionale (SAARC)*.- Nel periodo considerato la SAARC ha continuato a svolgere con regolarità le proprie attività, pur senza conseguire risultati significativi nell'ottica dell'approfondimento della cooperazione istituzionalizzata. Infatti, in occasione della 37^a sessione ordinaria il Consiglio dei Ministri si è limitato ad esaminare i progressi – peraltro scarsi – realizzati dai vari Stati membri nell'attuazione delle decisioni adottate dall'ultimo *Summit* dei Capi di Stato ed ha auspicato un maggiore impegno congiunto in materia di lotta alla povertà, sicurezza, infrastrutture e trasporti, libera circolazione delle merci⁴⁷. Con riguardo alla razionalizzazione dei centri regionali, si è deciso di collocare a New Delhi la sede del nuovo *SAARC Disaster Management Centre* e di fondere l'*Environment Centre* con il *SAARC Energy Centre* sito ad Islamabad.

Nessun risultato significativo sembra essere stato raggiunto neppure dagli incontri dei Ministri competenti per materia⁴⁸. Così, il 3rd *SAARC Agriculture Ministers' Meeting* (Dhaka, 4-7.4.2015) non ha portato all'adozione di alcuna decisione operativa, ma solo all'approvazione di una dichiarazione di intenti, di carattere programmatico, nella prospettiva di una ripresa concreta della cooperazione e della liberalizzazione degli scambi in ambito agricolo⁴⁹. Non diversamente, i *meetings* dei Ministri delle Finanze non hanno segnato alcun passo in avanti nell'ottica della creazione di una *South Asian Economic Union*. Ci si è infatti limitati a discutere dello stato attuale della cooperazione interstatale in ambito economico e finanziario, lamentando la bassa percentuale di scambi fra i Membri (solo il 5%) e la mancata implementazione di molte delle decisioni adottate nel corso dei precedenti *Summit*. Si è poi posto l'accento sulla necessità, fra l'altro, di rendere operativo il *SAARC Agreement on Trade in Services*, di concludere il testo del *SAARC Agreement on Promotion and Protection of Investments*, di migliorare le reti stradali, aeree e ferroviarie di comunicazione regionali, nonché di procedere all'armonizzazione delle procedure doganali e degli *standard* di produzione e prestazione di servizi ai fini di

⁴⁷ Cfr. 37th *Session of the SAARC Council of Ministers*, Pokhara, 17.3.2016. L'incontro è stato preceduto dalla 52nd *session of the SAARC Programming Committee* (14.3.2016) e dalla 42nd *session of the SAARC Standing Committee* (16.3.2016).

⁴⁸ Nel periodo considerato si sono tenuti altresì gli incontri di alcuni organi sub-ministeriali e comitati tecnici in ambito economico. Cfr. *SAARC-ADB Special Meeting on Regional Economic Integration Study*, Goa, 14-15.4.2015; 4th *Meeting of Competent Authorities on Avoidance of Double Taxation and Mutual Administrative Assistance in Tax Matters*, New Delhi, 23-24.4.2015; 7th *Intergovernmental Expert Group on Financial Issues*, Kathmandu, 19.8.2015.

⁴⁹ In particolare, i Ministri dell'Agricoltura hanno convenuto sull'opportunità di rendere operativa la *SAARC Food Bank*, nonché di individuare ed eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei prodotti agricoli. A tal fine, si è auspicato un incontro congiunto fra il *SAFTA Committee of Experts* e il *Technical Committee on Agriculture and Rural Development*, volto a valutare e individuare quali prodotti potrebbero essere espunti dalla *SAFTA sensitive list*. Inoltre, si è sollecitata l'elaborazione, con l'ausilio di alcuni Istituti specializzati competenti in materia come l'ESCAP, di una *guideline* che fornisca ai Membri indicazioni per la gestione uniforme di prezzi, trasporto, frontiere, depositi, ecc. Infine, si è sottolineata la necessità di avviare, in tempi brevi, progetti di sviluppo rurale finanziati dal *SAARC Development Fund*. Cfr. *Dhaka Statement on Agriculture and Rural Development*, Dhaka, 7.4.2015. Appare opportuno ricordare che i Ministri dell'Agricoltura degli Stati della SAARC non si riunivano da ben otto anni.

una piena realizzazione della SAFTA⁵⁰. L'incontro dei Ministri degli Interni si è invece concluso anzitempo con un "nulla di fatto" per il riaccendersi delle tensioni fra India e Pakistan⁵¹, che ha portato il Primo Ministro indiano Modi ad escludere categoricamente la propria partecipazione al *Summit* dei Capi di Stato e di Governo. Successivamente, anche Sri Lanka, Bangladesh, Bhutan, Maldive e Afghanistan hanno manifestato la propria intenzione di non prendere parte all'incontro, sicché il 19th *Summit*, in programma per novembre 2016 ad Islamabad, è stato annullato.

1.5. *L'Iniziativa della Baia del Bengala per la Cooperazione Multi-Settoriale Tecnica ed Economica (BIMSTEC)*.- Nel corso del 2015 e del 2016 la BIMSTEC è risultata sostanzialmente inattiva. Non si ha, infatti, notizia di incontri degli organi di rango ministeriale e si sono tenuti solo riunioni di alcuni comitati sub-ministeriali e di gruppi di esperti per discutere di questioni specifiche, prevalentemente in materia commerciale e di sicurezza⁵². Di contro, il 17° *BIMSTEC Senior Officials' Meeting* e l'incontro del gruppo di lavoro sull'istituzione del Segretariato permanente, in programma per la seconda metà del 2016, sono stati rinviati.

Invero, la cooperazione interstatale in seno all'Organizzazione è apparsa condizionata dai dissidi fra i Membri, che tendono ad ostacolare l'effettiva realizzazione degli obiettivi statuari. Così, nessun accordo è stato ancora raggiunto su questioni quali le modalità di riduzione ed eliminazione delle barriere tariffarie, i criteri di origine, il meccanismo di soluzione delle controversie, le misure di salvaguardia, ecc., centrali per la realizzazione della zona di libero scambio definita nel *Framework Agreement on BIMSTEC Free Trade Area* del 2004. Allo stesso modo, non ha trovato il consenso la proposta del delegato indiano al *Trade Negotiating Committee* di rivedere le riduzioni tariffarie sulle merci concordate un decennio fa e conformarle alle mutate caratteristiche delle industrie locali. Infine, sembra che sia stata avanzata la proposta di realizzare la libera circolazione delle persone sull'esempio del modello europeo di Schengen.

Sul piano delle relazioni esterne si segnala l'incontro fra il Segretario Generale dell'Organizzazione ed il Direttore *ad interim* dello *UN Regional Centre for Peace and Disarmament in Asia and the Pacific*, finalizzato all'avvio di una cooperazione stabile.

1.6. *L'Associazione Rivierasca dell'Oceano Indiano (IORA)*.- Diversamente dalla BIMSTEC, la IORA si è mostrata relativamente attiva nel periodo considerato. Si è infatti registrato lo svolgimento regolare delle riunioni, sia degli organi

⁵⁰ Cfr. 7th *Meeting of SAARC Finance Ministers*, Kathmandu, 20.8.2015; 8th *Meeting of SAARC Finance Ministers*, Islamabad, 25-26.8.2016. L'istituzione della *SAARC Development Bank*, benché inserita in agenda, non è stata discussa e si è preferito puntare su una migliore utilizzazione del *SAARC Development Fund* per il finanziamento di iniziative non solo in ambito sociale, ma anche economico e infrastrutturale.

⁵¹ Cfr. 7th *Meeting of SAARC Home Ministers*, Islamabad, 4-5.8.2016.

⁵² Cfr. 3rd *Meeting of the BIMSTEC Sub-Group on Prevention of Illicit Trafficking*, Dhaka, 13.2.2015; 4th *Meeting of the BIMSTEC Sub-Group on Intelligence Sharing*, Colombo, 30-31.3.2015; 7th *Meeting of the BIMSTEC Sub-Group on Combating the Financing of Terrorism*, Thimphu, 27-28.5.2015; 7th *Meeting of the BIMSTEC Joint Working Group on Counter-Terrorism and Transnational Crime*, Bangkok, 4-5.8.2015; 3rd *Meeting of the BIMSTEC Expert Group on the Establishment of the Technology Transfer Facility*, Colombo, 25-26.8.2015; 20th *Meeting of the BIMSTEC Trade Negotiating Committee*, New Delhi, 7-9.9.2015; 6th *Meeting of the BIMSTEC Sub-Group on Legal and Law Enforcement Issues*, New Delhi, 17-18.12.2015; 8th *Meeting of the BIMSTEC SG-CFT*, Colombo, 16-17.3.2016.

intergovernativi a vari livelli sia di quelli rappresentativi di interessi non-statali. Coerentemente con la natura concertativa dell'Organizzazione, tali incontri hanno portato all'adozione di atti di carattere raccomandatorio. Così, il Consiglio dei Ministri⁵³, dopo aver reiterato l'impegno dei Membri nei principali ambiti di cooperazione (sicurezza marittima, gestione delle risorse ittiche, gestione del rischio di disastri, tecnologia e scienza, turismo, ecc.), ha adottato una dichiarazione sulla cooperazione marittima e ha deciso l'istituzione di un Comitato *ad hoc* per l'elaborazione del c.d. *IORA Concord*⁵⁴. Si tratta di un documento volto, nell'ottica di un approfondimento della cooperazione, a definire impegni e priorità dell'Organizzazione, costituendo una sorta di codice di condotta nella gestione di questioni di interesse regionale (quali il traffico di droga, la pirateria, la circolazione delle persone, ecc.). L'*ad hoc Committee on IORA Concord* ha iniziato a svolgere le proprie attività nel corso del 2016⁵⁵ stilando una prima versione del documento, la cui definitiva adozione è subordinata all'approvazione da parte dell'*IORA Summit* del 2017.

I temi della cooperazione marittima e dello sviluppo economico sono stati al centro altresì dell'agenda dei lavori sia della *1st IORA Ministerial Blue Economy Conference*, conclusasi con l'approvazione della *Blue Economy Declaration*⁵⁶, sia della *2nd IORA Economic & Business Conference*⁵⁷ ed hanno caratterizzato gli incontri dei rappresentanti della società civile. A conferma del carattere fortemente pragmatico della cooperazione in seno alla IORA, tipico del regionalismo asiatico, nel periodo in esame si sono tenuti il *2nd* ed il *3rd Indian Ocean Dialogue*, iniziativa che riunisce rappresentanti dei Governi degli Stati membri ed esponenti della società civile unitamente a delegati degli Stati *partners* dell'Organizzazione⁵⁸. Durante gli incontri le parti hanno discusso dei problemi correlati alla sicurezza marittima, nonché della eguaglianza di genere e della necessità di un potenziamento nel ruolo delle donne nella crescita economica della regione; al riguardo, sono state approvate una serie di raccomandazioni rivolte agli organi intergovernativi dell'Organizzazione⁵⁹. Di un certo interesse appare poi lo svolgimento del primo incontro fra le

⁵³ Cfr. *15th Meeting of Council of Ministers of the Indian Ocean Rim Association – Padang Communiqué*, Padang, 23.10.2015. Come da prassi, il *meeting* del Consiglio dei Ministri è stato preceduto dai lavori del *Working Group on Trade and Investment (WDTI)*, dell'*Indian Ocean Rim Academic Group (IORAG)*, dell'*Indian Ocean Rim Business Forum (IORBF)* e del *Committee of Senior Officials (CSO)*.

⁵⁴ Cfr. *IORA Maritime Cooperation Declaration e Decision on the Establishment of an Ad-Hoc Committee on the IORA Concord*, Padang, 23.10.2015. Durante l'incontro si è altresì preso atto dell'adesione di Madagascar e Tailandia al *Memorandum of Understanding on Search and Rescue (MoU on SAR)*, approvato dal Consiglio dei Ministri nel 2014.

⁵⁵ Cfr. *1st Ad Hoc Committee Meeting on the Establishment of IORA Concord*, Bali, 15-18.3.2016; *2nd Ad-Hoc Committee Meeting on IORA Concord*, Yogyakarta, 24-25.5.2016.

⁵⁶ Cfr. *1st IORA Ministerial Blue Economy Conference*, Pointe aux Piments, 2-3-9-2015. Nella *Blue Economy Declaration* i Ministri degli Stati membri dell'IORA hanno affermato l'impegno nella crescita economica ed occupazionale della regione attraverso lo sfruttamento sostenibile dell'oceano e delle risorse ittiche.

⁵⁷ Cfr. *2nd IORA Economic & Business Conference (EBC II)*, Dubai, 11-13.4.2016. In particolare, durante la riunione si è discusso del potenziamento delle piccole e medie imprese e dello sviluppo dell'innovazione come forze trainanti l'economia della regione.

⁵⁸ Cfr. *2nd Indian Ocean Dialogue*, Perth, 5-7.9.2015; *3rd Indian Ocean Dialogue*, Padang, 13-14.4.2016.

⁵⁹ Cfr. *Perth Consensus*, 7.9.2015; *Mahé Consensus*, 25.8.2015 e *Padang Consensus*, 14.4.2016. Si è altresì discusso del problema della pirateria, del traffico illecito, della pesca irregolare e della sicurezza energetica nell'Oceano indiano e si è posto l'accento sulla necessità di sviluppare la *blue economy*, di

IORA Free Trade Zone Authorities, in cui si è convenuto sulla necessità di rafforzare la cooperazione fra le varie zone di libero scambio esistenti nell'ambito dell'Organizzazione e, a tal fine, si sono decise l'istituzione di un meccanismo regionale di coordinamento e la nomina di un *Focal Point*⁶⁰.

Infine, nel periodo considerato l'attività in seno alla IORA ha continuato a realizzarsi attraverso lo svolgimento di *workshops* e conferenze su tematiche specifiche correlate allo sviluppo della cooperazione regionale⁶¹.

Con riguardo alla *membership*, si segnalano l'ammissione della Somalia e l'attribuzione alla Germania dello *status* di *dialogue partner*.

1.7. *La Cooperazione Economica dell'Asia-Pacifico (APEC)*.- Per quanto riguarda le organizzazioni dell'area del Pacifico la cooperazione interstatale continua a realizzarsi con vigore nell'ambito dell'APEC. I *Summit* annuali dei *Leaders* hanno affrontato, come di consueto, vari temi legati allo sviluppo economico dell'area⁶². In particolare, si è affrontata la questione dell'integrazione dei mercati finanziari come strumento per favorire gli investimenti e l'accesso al credito, al fine di ridurre la povertà nella regione. Inoltre, si è discusso della necessità di promuovere la partecipazione di micro, piccole e medie imprese ai mercati regionali e globali, di sostenere l'urbanizzazione della regione nel rispetto degli *standards* di tutela ambientale⁶³, di investire nello sviluppo di capitale umano, di realizzare in tempi brevi una *Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP)*⁶⁴ e di rafforzare la collaborazione con la società civile, rappresentata dall'*APEC Business Advisory Council (ABAC)* e dal *Pacific Economic Cooperation Council (PECC)*. Si è inoltre posto l'accento sulla necessità di rafforzare la cooperazione in materia di sicurezza alimentare, accesso alle risorse idriche e cambiamenti climatici. Tuttavia, in buona sostanza, i *Leaders* si sono limitati a valutare lo stato di avanzamento della cooperazione interstatale nei vari ambiti, esprimendo compiacimento, in maniera retorica, per i risultati conseguiti, reiterando gli impegni già assunti ed incoraggiando una rapida attuazione delle strategie e dei piani d'azione adottati nel corso dei precedenti *meetings*. Di un certo rilievo appare l'adozione del *Disaster Risk Reduction Framework*, che delinea le direttrici per la costruzione di economie in grado di resistere ai disastri naturali,

creare un contesto sociale che consenta alle donne di contribuire attivamente alla crescita economica nella regione, nonché di rafforzare un *rules-based regionalism*. Al riguardo, cfr. *Perth Consensus*, cit., e *Padang Consensus*, cit.

⁶⁰ Cfr. *The Chabhar Declaration on the 1st IORA Free Trade Zone Authorities Meeting*, Chabhar, 19-20.5.2016.

⁶¹ Cfr. *Workshop on "Promoting Microfinance for Economic Development of IORA Region"*, Dhaka, 8-9.4.2015; *Workshop on "Exploring Preemptive Disaster Risk, Management Measures to Ensuring Human Security"*, Dar Es Salaam, 20-21.4.2015; *IORA Workshop on Oil Spill Response*, Perth, 27-30.4.2015; *IORA Blue Economy Core Group Workshop on "Promoting Fisheries & Aquaculture & Maritime Safety & Security Cooperation in Indian Ocean Rim"*, Durban, 4-5.5.2015; *Workshop on Exhibition on Desalination Technologies*, Tianjin, 5-10.5.2015; *IORA Workshop on Exploration and Development of Seabed Minerals and Hydrocarbons*, Bali, 26-27.7.2015; *International Symposium for IORA 20th Anniversary on "Learning from the Past and Charting the Future"*, Jakarta, 13-15.9.2016.

⁶² Cfr. *23rd APEC Summit Leaders – Manila Declaration*, Manila, 19.11.2015; *24th APEC Economic Leaders' Meeting – 2016 Leaders' Declaration*, Lima, 20.11.2016.

⁶³ A tal riguardo, i *Leaders* hanno sollecitato una rapida implementazione dell'*APEC Cooperation Initiative for Jointly Establishing an Asia-Pacific Urbanization Partnership*.

⁶⁴ Sullo stato dell'arte nella realizzazione della FTAAP, si veda il *Progress Report on Implementation of the Beijing Roadmap for APEC's Contribution to the Realization of the FTAAP*, approvato in occasione dell'annuale *Ministerial Meeting*.

nonché dell'*APEC Strategy for Strengthening Quality Growth* e dell'*APEC Services Cooperation Framework*. La prima individua nella coesione sociale e nella valutazione dell'impatto ambientale i punti di forza per la realizzazione di una crescita economica di qualità, mentre la seconda definisce una serie di iniziative in tema di servizi, volte a garantire che tutti i cittadini degli Stati membri possano beneficiare e al contempo contribuire ad una crescita economica di alta qualità.

I medesimi temi sono stati al centro anche degli *APEC Ministerial Meetings* annuali⁶⁵, conclusisi con l'adozione di atti non vincolanti su questioni eterogenee⁶⁶, alcuni dei quali sono stati successivamente sottoposti all'attenzione dei *Leaders* per la definitiva adozione⁶⁷. Di particolare interesse appare l'approvazione dei seguenti atti: l'*Environmental Services Action Plan*, teso a promuovere la liberalizzazione dei servizi ambientali; la *Renewed APEC Agenda for Structural Reform*, volta a favorire una crescita sostenibile ed equilibrata e a ridurre le disuguaglianze; la *Roadmap* per agevolare l'adozione e l'implementazione degli *standards* internazionali relativi ai veicoli elettrici; il Piano d'azione sulla sicurezza alimentare e la *blue economy*⁶⁸. In materia di circolazione delle persone, si è decisa l'estensione della validità dell'*APEC Business Travel Card* da tre a cinque anni.

Nel periodo considerato, la cooperazione in seno all'APEC si è altresì caratterizzata per lo svolgimento regolare delle riunioni degli organi ministeriali competenti *ratione materiae*⁶⁹, nonché dei comitati sub-ministeriali⁷⁰ o espressione della società⁷¹ e dei gruppi di lavoro settoriali⁷².

⁶⁵ Cfr. *APEC Ministerial Meeting*, Manila, 16-17.11.2015; *APEC Ministerial Meeting*, Lima, 17-18.11.2016.

⁶⁶ In particolare l'APEC Ministerial Meeting del 2015 si è concluso con l'adozione di: *APEC Statement on Promoting the Use of Interoperable Global Data Standards*; *APEC Statement on Promoting RCE Trade and Investment*; *APEC Customs 3M Strategic Framework*; *Action Agenda on Promoting Infrastructure Investment Through Public-Private Partnership (PPP)*; *APEC Strategic Plan on Capacity Building to Promote Trade and Investment*; *APEC Initiative of Cooperation to Promote Internet Economy*; *APEC Ocean Cooperation in the Asia Pacific Region*; *Pechino Declaration on Fighting Corruption*.

⁶⁷ Il riferimento è, in particolare, ai già citati *Strategy for Strengthening Quality Growth* e *APEC Services Cooperation Framework*.

⁶⁸ In occasione del *Ministerial Meeting* si è altresì approvato un Piano Strategico per promuovere una più ampia ed equa partecipazione economica delle donne e l'istituzione, sollecitata dai Ministri dell'Energia, di una *task force* con il compito di lavorare ad un miglioramento della resistenza delle strutture energetiche della regione ai disastri naturali ed ai cambiamenti climatici.

⁶⁹ Cfr. *APEC Telecommunications and Information Ministerial Meeting*, Kuala Lumpur, 30-31.3.2015; *Meeting of APEC Ministers Responsible for Trade*, Borecay, 24.5.2015; *APEC Health and Economy Ministerial Meeting – Joint Statement*, Cebu, 31.8.2015; *Structural Reform Ministerial Meeting*, Cebu, 8.9.2015; *APEC Finance Ministerial Meeting*, Cebu, 11.9.2015; *APEC Small and Medium Enterprises Ministerial Meeting*, Manila, 25.9.2015; *APEC Transportation Ministerial Meeting*, Cebu, 9.10.2015; *APEC Energy Ministerial Meeting – Cebu Declaration*, Cebu, 13.10.2015; *Meeting of APEC Ministers Responsible for Trade*, Arequipa, 6.5.2016; *Meeting of APEC Ministers Responsible for Trade*, Arequipa, 17-18.5.2016; *Meeting of APEC Tourism Ministers*, Lima, 28-29.5.2016; *APEC Women and the Economy Forum*, Lima, 27-30.6.2016; *APEC Small and Medium Size Enterprise Ministerial Meeting*, Lima, 9.9.2016; *4th APEC Ministerial Meeting on Food Security*, Piura, 27.9.2016. Le riunioni in questione si sono generalmente concluse, come da prassi, con l'adozione di dichiarazioni, sottoposte poi all'attenzione dei *Leaders* per il relativo *endorsement*.

⁷⁰ Cfr. fra i tanti, *1st Senior Officials' Meeting (SOM)*, Clark, 21-23.1.2015; *2nd Senior Officials' Meeting (SOM)*, Boracay, 10-21.5.2015; *High Level Policy Dialogue on Human Capacity Building*, Port Moresby, 7.5.2015; *Sub-Committee on Customs Procedure*, Clark, 27-28.1.2015; *APEC Telecommunications and Information Senior Officials Meeting*, Kuala Lumpur, 26-29.3.2015; *APEC Senior Officials' Meeting*, Cebu, 9-10.9.2015; *APEC Women and the Economy forum*, Manila, 18.9.2015;

Con riguardo alle relazioni esterne si segnala la realizzazione, in occasione del 23° Summit dei Leaders, di un “*Informal Dialogue between the Pacific Alliance (AP) & APEC*” in cui si è discusso della possibilità di avviare forme di cooperazione fra le due fattispecie associative negli ambiti di interesse comune.

1.8. *La Comunità del Pacifico (PC)*.- Nel corso del 2015 e del 2016 anche la PC ha confermato di essere relativamente attiva. Si sono infatti tenuti due incontri del *Committee of Representatives of Governments and Administrations (CRGA)*⁷³, in cui si è discusso di temi eterogenei, fra cui lo sviluppo della cooperazione interstatale ed il problema del finanziamento delle attività dell’Organizzazione, la revisione della *governance*, la disciplina dell’adesione di nuovi Membri e del conferimento dello *status* di osservatore, l’approvazione del piano strategico di sviluppo regionale, ecc. In relazione a queste tematiche durante il 45° incontro il CRGA ha adottato una serie di raccomandazione rivolte alla *Conference*⁷⁴ la quale, in occasione del 9th meeting, ha provveduto alla loro adozione *in toto*⁷⁵. Si è così approvato lo *Strategic Plan 2016-2020*, che individua nel rafforzamento della cooperazione fra i Membri e nello sviluppo di servizi, conoscenza tecnico-scientifica ed *expertise* le priorità dell’Organizzazione, e il *Policy on Membership and Permanent Observer Status*, documento non vincolante che disciplina la procedura relativa all’attribuzione dello *status* di membro ovvero di osservatore a soggetti terzi. A tal proposito, si è invitato formalmente Timor Est ad aderire al *Camberra Agreement*, atto istitutivo dell’Organizzazione. Per quanto riguarda il rafforzamento della *governance*, si è deciso lo svolgimento semestrale, anziché annuale, delle riunioni del CRGA e si sono sollecitati i Membri a garantire continuità nella rappresentanza ai vari *meetings*. Si è inoltre ampliato il mandato dell’*Audit and Risk Committee*, ora competente anche in materia di *budget*, e si è decisa l’istituzione di un sotto-comitato del CRGA incaricato di seguire l’implementazione dello *Strategic Plan*. La

1st Senior Officials’ Meeting (SOM), Lima, 20.2/4.3.2016; *Sub-committee on Standards and Conformance Meeting*, Lima, 21-22.2.2016; *Economic Committee Meeting*, Lima 29.2.2016; *2nd Senior Officials’ Meeting (SOM)*, Arequipa, 5-15.5.2016; *3rd Senior Officials’ Meeting (SOM)*, Lima, 15-28.8.2016; *Sub-committee on Customs Procedure Meeting*, Lima, 17-18.8.2016; etc.

⁷¹ Cfr. fra i tanti, *1st APEC Business Advisory Council (ABAC) Meeting*, Hong Kong, 27-30.1.2015; *2nd APEC Business Advisory Council (ABAC) Meeting*, Città del Messico, 20-23.4.2015; *APEC Business Advisory Council (ABAC) Meeting*, San Francisco, 24-28.2.2016; *APEC Business Advisory Council (ABAC) Meeting*, Port Moresby, 25-28.4.2016; *3rd APEC Business Advisory Council (ABAC) Meeting*, Shenzhen, 1-4.8.2016.

⁷² Cfr. fra i tanti, *Health Working Group*, Clark, 26-27.1.2015; *Expert Group on Illegal Logging and Associated Trade Meeting*, Clark, 26-27.1.2015; *Anti-Corruption and Transparency Working Group Meeting*, Clark, 26-27.1.2015; *Investments Experts Working Group Meeting*, Clark, 29-30.1.2015; *Ocean and Fisheries Working Group Meeting*, Clark, 29-30.1.2015; *45th Meeting of the APEC Expert Group on Energy Efficiency and Conservation*, Singapore, 23-26.3.2015; *5th Meeting of Counter-Terrorism Working Group*, Boracay, 10-11.5.2015; *5th Ocean and Fisheries Working Group Meeting*, Boracay, 11-12.5.2015; *19th Agricultural Technical Cooperation Working Group Meeting*, Iloilo, 28-29.9.2015; *Counter-Terrorism Working Group Meeting*, Lima, 22-23.2.2016; *International Experts Group Meeting*, Lima, 15-16.8.2016; *Sub-committee on Customs Procedure Meeting*, Lima, 17-18.8.2016; *Intellectual Property Rights Experts Group Meeting*, Lima, 18-19.8.2016, etc.

⁷³ Cfr. *45th Meeting of the Committee of Representatives of Governments and Administrations (CRGA)*, Alofi, 30.10.2015-2.11.2015; *46th Meeting of the Committee of Representatives of Governments and Administrations (CRGA)*, Noumea, 29-30.6.2016.

⁷⁴ Cfr. *Recommendations of CRGA 45th Meeting for consideration by the 9th Conference of the Pacific Community*, Alofi, 2.11.2015.

⁷⁵ Cfr. *Communiqué of the 9th Conference of the Pacific Community*, Alofi, 3-5.11.2015.

Conference ha infine dedicato ampio spazio allo sviluppo giovanile, con particolare riguardo alle politiche occupazionali e all'istruzione⁷⁶.

Una discreta vivacità dell'Organizzazione si è registrata altresì a livello ministeriale e subministeriale, con la realizzazione di incontri settoriali⁷⁷ e con l'organizzazione di *workshops* su specifiche tematiche⁷⁸.

Infine, con riguardo alle relazioni esterne si segnala la firma del *Memorandum* di cooperazione tecnica con Papua Nuova Guinea⁷⁹ e di un *Memorandum of Understanding* con l'Autorità Internazionale dei Fondi Marini (ISA)⁸⁰, nonché la conclusione di un Accordo di partenariato con l'Unione Europea (Suva, 17.6.2015). Quest'ultimo, firmato dal Commissario europeo per lo sviluppo e la cooperazione internazionale e dal Direttore Generale della PC, prevede un approfondimento della cooperazione fra le due organizzazioni con riguardo alla gestione sostenibile delle risorse marine, in un'ottica di riduzione dei cambiamenti climatici e di tutela della sicurezza alimentare⁸¹. Infine, la PC ha ottenuto lo *status* di osservatore presso le Nazioni Unite.

1.9. *Il Forum delle Isole del Pacifico (PIF)*.- Nel periodo considerato anche le attività degli organi intergovernativi del PIF si sono svolte con regolarità, pur senza condurre all'adozione di atti giuridicamente rilevanti in termini di un approfondimento della cooperazione interstatale. Così, come di consueto, durante gli incontri annuali i *Leaders* degli Stati membri hanno affrontato temi di vario interesse e spessore (pesca, cambiamenti climatici, sviluppo di tecnologia e comunicazione, *governance* regionale, risoluzione di contrasti fra i membri, ecc.) di fatto, però, limitandosi a prendere atto degli sviluppi realizzati e ad auspicare un ulteriore approfondimento della cooperazione nei vari ambiti⁸². Di un certo interesse appare, tuttavia, l'approvazione della *Regional Roadmap for Sustainable Pacific Fisheries* e della *Declaration on Climate Change Action*, entrambe non vincolanti, volte a definire le linee guida ovvero a suggerire agli Stati membri i comportamenti più

⁷⁶ Cfr. *Outcome Statement from the High-Level Dialogue*, Alofi, 5.11.2015.

⁷⁷ Cfr. *24th Pacific Heads of Health Meeting*, Fiji, 27-29.4.2016; *12th Pacific Statistics Steering Committee Meeting*, Sigatoka, 23-27.5.2016; *3rd Pacific Ministers of Culture Meeting*, Guam, 25.5.2016; *11th Commonwealth Women Affairs Ministerial Meeting*, Apia, 5-9.9.2016.

⁷⁸ Cfr. *Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP) Awareness for Culinary Tourism Suppliers Workshop*, Suva, 14-16.2.2016; *Regional Human Rights and Media Forum - "Applying human rights-based approach to news reporting"*, Nadi, 22-25.2.2016; *10th Tuna Data Workshop*, Noumea, 25-29.4.2016.

⁷⁹ Cfr. *Memorandum of Understanding on Technical Cooperation between the Government of Papua New Guinea and the Pacific Community*, Port Moresby, 20.8.2015. Appare opportuno notare che per la PC il *Memorandum* è stato firmato dal Direttore Generale dell'Organizzazione.

⁸⁰ Cfr. *Memorandum of Understanding between the Pacific Community and the International Seabed Authority (ISA)*, Kingston, 23.7.2015. Il MOU esprime l'impegno delle parti a cooperare per la disciplina e la gestione di attività minerarie in aree dell'oceano non soggette alla giurisdizione statale, nonché per lo svolgimento di attività di ricerca scientifica e analisi dei risultati, ecc.

⁸¹ Cfr. Joint Press Media Release, *European Commission and Pacific Community seal pact for strengthened cooperation*, Suva, 17.6.2015, eas.europa.eu.

⁸² Cfr. *46th Pacific Islands Forum – Communiqué*, Port Moresby, 8-10.9.2015, e *47th Pacific Islands Forum – Statement*, Phonpei, 7-11.9.2016. Come da prassi, gli incontri sono stati preceduti da riunioni al vertice, ristrette ai *Leaders* dei Paesi ACP del Pacifico ed ai *Leaders* delle isole più piccole. Inoltre, gli incontri sono stati seguiti rispettivamente dal *27th Post-Forum Dialogue Partners Plenary Session* (Port Moresby, 11.9.2015) e dal *28th Post-Forum Dialogue Partners Plenary Session* (Phonpei, 11.9.2016), che hanno riunito i *Leaders* del PIF ed i delegati di rango ministeriali degli Stati *partner* dell'Organizzazione.

opportuni in tema di pesca sostenibile e tutela dell'ambiente⁸³. Strettamente correlata al *Framework for Pacific Regionalism*, adottato nel 2014, è poi l'approvazione della *Hiri Declaration on Strengthening Connections to Enhance Pacific Regionalism*, in cui i *Leaders* del PIF hanno ribadito la necessità di una sempre maggiore cooperazione fra i Membri, al fine di una gestione immediata ed efficiente delle sfide regionali. Sul piano istituzionale si è deciso che gli incontri dei Ministri degli Esteri si tengano annualmente, successivamente al *Forum Officials Committee Meeting*, così da poter assistere e tenere informati con continuità e tempestività i Capi di Stato e di Governo sulle problematiche regionali. Infine, in tema di *membership* si è convenuto di rinviare la decisione sull'ammissione della Polinesia francese come membro pieno dell'Organizzazione, in attesa della revisione dei criteri di adesione di nuovi Stati.

Oltre al *meeting* dei Capi di Stato e di Governo, nel corso del 2015 e del 2016 si sono avute anche le riunioni dei Ministri degli Esteri⁸⁴, di alcuni Ministri competenti *ratione materiae*⁸⁵ e di gruppi di esperti settoriali⁸⁶, che hanno complessivamente conseguito risultati per lo più marginali. Risultano poi ancora in corso i negoziati relativi alla conclusione del *Pacific Agreement on Closer Economic Relations (PACER) Plus*.

Si segnalano infine, il consueto svolgimento di numerosi *workshops* su tematiche specifiche⁸⁷ e la partecipazione attiva della società civile nella vita del PIF attraverso riunioni periodiche dei rappresentanti del settore privato e l'incontro annuale del comitato congiunto Segretariato-attori non-statali⁸⁸.

⁸³ Sempre in materia di sicurezza ambientale, si segnala altresì l'*endorsement* da parte dei *Leaders* degli Stati membri – in occasione del 47th *Forum* – del *Framework for Resilient Development in the Pacific* (FRDP), il cui sviluppo è sostenuto da finanziamenti dell'UE.

⁸⁴ Cfr. *Forum Foreign Ministers Meeting*, Sidney, 10.7.2015; *Forum Foreign Ministers Meeting*, Vanuatu, 12.8.2016. I *Meetings* si sono incentrati per lo più sui problemi legati alla pesca e alla gestione dei disastri. A tale riguardo, i Ministri hanno convenuto sulla necessità di approfondire la cooperazione interstatale, anche potenziando i sistemi di allerta, le telecomunicazione ed i trasporti e, soprattutto, promuovendo l'adozione di misure che favoriscano risposte coordinate e rapide agli eventi, di vario tipo, che investono la regione.

⁸⁵ Cfr. 19th *Forum Economic Ministers Meeting*, Rarotonga, 27-30.10.2015; *Forum Trade Ministers Meeting*, Rarotonga, 29.10.2015; 13th *Forum Fisheries Committee Ministerial Meeting*, Vanuatu, 5-6.7.2016; *Special Forum Trade Ministers Meeting*, Christchurch, 26.8.2016.

⁸⁶ Cfr. *Forum Regional Security Committee Meeting (FRSC)*, Suva, 3.6.2015; 11th *EDF Working Group Meeting*, Suva, 24-26.8.2015; *Forum Economic Officials Meeting (FEOM)*, Rarotonga, 27.10.2015; *Inter-Sessional Meeting on PACER Plus*, Nadi, 7-9.12.2015; *Forum Officials Committee (FOC) Budget & Work Programme Session*, Suva, 15-16.12.2015; *Fisheries Taskforce Meeting*, Suva, 22.1.2016; *Specialist Sub-Committee on Regionalism (SSCR)*, Suva, 15-17.2.2016; *PACER Plus Ministerial Meeting*, Suva, 1.3.2016; *Smaller Island States (SIS) Officials Meeting*, Suva, 4-6.4.2016; *PILON Executive Committee Meeting*, Suva, 1-3.6.2016; *Forum Regional Security Committee Meeting*, Suva, 6-10.6.2016.

⁸⁷ Cfr. *US Trade Capacity Building Workshop*, Sigatoka, 19-20.8.2015; *Public Seminar on Enhancing Private Sector Development in the Pacific*, Rarotonga, 29.10.2015; *Pacific ForesightXchange Workshop*, 4-6.11.2015; *Global Monitoring Regional Workshop*, Suva, 9-10.11.2015; *Pacific Network on Climate Change Migration Workshop*, Suva, 30.3.2016; *Climate Change Negotiation Training*, Suva, 11-14.4.2016; *Pacific Network on Climate Change Migration Workshop*, Suva, 16.4.2016; *SIS Strategy Consultation Workshop*, Suva, 2-6.5.2016; *Regional Workshop on Private Security into the Pacific*, Suva, 23.5.2016; *Advanced Stock Assessment Workshop*, Noumea, 11-15.7.2016; 41st *Pacific Maritime Transport Alliance Conference*, Papeete, 13-15.7.2016; *Communication for Disaster Workshop*, Apia, 11-13.7.2016.

⁸⁸ Cfr. *PIFS & Non-State Actors Joint Committee Meeting*, Suva, 28.1.2016; *NSA Steering Committee Meeting*, Suva, 3.2.2016; *Private Sector Dialogue (PSD) Roundtable Meeting*, Suva, 16.4.2016.

Con riguardo alle relazioni esterne, di particolare rilievo risultano essere la firma del *11th EDF Regional Indicative Programme for the Pacific Region* (Suva, 16.6.2015), con il quale l'Unione Europea si è impegnata a stanziare ulteriori fondi a favore dei Paesi del Pacifico, al fine di sostenere la *fisheries governance* e la gestione sostenibile delle risorse ittiche, e la partecipazione degli Stati membri del PIF alla *41st session of the ACP-EU Joint Council of Ministers* (Dhaka, 26.4.2016). Si segnala altresì lo svolgimento a Bangkok del *2nd* e del *3rd Thailand-Pacific Islands Countries Forum* (tenuti, rispettivamente, il 30.5.2015 ed il 20-21.5.2016) in cui si è definito un programma triennale di *partnership* e si è discusso dell'avvio di una solida cooperazione in ambito economico e in tema di sviluppo sostenibile.

1.10. *L'Accordo di Partenariato Trans-Pacifico (TPP)*.- Dopo anni di trattative segrete, si sono conclusi i negoziati fra 12 Stati nell'area del Pacifico, che hanno portato alla conclusione dell'Accordo sulla *Trans-Pacific Partnership*⁸⁹. Si tratta, com'è noto, di un accordo commerciale, volto a promuovere gli scambi e gli investimenti tra i Paesi *partner*, per favorirne l'innovazione, lo sviluppo e la crescita economica, nonché la creazione ed il mantenimento di posti di lavoro. Nello specifico, l'Accordo, costituito da 30 capitoli, prevede l'abolizione delle barriere commerciali (capitoli 2-8)⁹⁰ fra i Paesi *partner*, che in totale coprono il 40% della produzione mondiale, detta una disciplina uniforme in tema di investimenti (cap. 9) e definisce regole comuni in materia di liberalizzazione dei servizi aerei (cap. 10), concorrenza (cap. 16), tutela dei lavoratori (cap. 19), ambiente (cap. 20), telecomunicazioni (cap. 13), commercio online (cap. 14), proprietà intellettuale (cap. 18), ecc. L'Accordo prevede, inoltre, un meccanismo arbitrale per la soluzione delle controversie fra gli Stati parti relative all'interpretazione e all'applicazione delle sue disposizioni (cap. 28), mentre con riguardo a dispute in materia di investimenti, fra investitore e Stato, si disciplina il ricorso ai meccanismi, sempre di natura arbitrale, previsti nell'ambito dell'ICSID e dell'UNCITRAL (cap. 9, sez. B).

L'Accordo che, come accennato, è stato firmato da 12 Stati che si affacciano sul Pacifico (Australia, Brunei, Canada, Cile, Giappone, Malesia, Messico, Nuova Zelanda, Perù, Singapore, Stati Uniti, Vietnam), entrerà in vigore in seguito al deposito degli strumenti di ratifica da parte di tutti gli Stati firmatari (art. 30.5, par. 1)⁹¹. Secondo quanto disposto all'art. 30.4, ad esso possono aderire «(a) *any State or separate customs territory that is a member of APEC; and (b) any other State or separate customs territory as the Parties may agree*». Appare evidente come tale disposizione apra alla possibilità che anche Stati come Cina, Russia, Corea del Sud, Taiwan, ecc., al momento estranei alla TPP, possano in futuro aderirvi, anche in considerazione del fatto che la piena realizzazione della *Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP)* promossa nell'ambito dell'APEC procede, come visto, molto lentamente.

ELISA TINO

⁸⁹ Cfr. *Trans-Pacific Partnership Agreement*, Auckland, 4.2.2016.

⁹⁰ Appare opportuno ricordare che la liberalizzazione degli scambi commerciali riguarda sia i prodotti industriali che quelli agricoli. Inoltre, l'Accordo detta una disciplina comune con riguardo all'ingresso temporaneo di un lavoratore di uno Stato partner nel territorio di un altro Stato parte dell'Accordo (cap. 12).

⁹¹ Se, alla scadenza dei due anni dalla firma (ossia, entro il 4 febbraio 2018) non tutti gli Stati parti avranno proceduto alla ratifica, per l'entrata in vigore dell'Accordo sarà sufficiente che questo sia stato ratificato da 6 Paesi la somma dei cui PIL è pari all'85% del PIL di tutti i Paesi *partner*.

I COLLABORATORI DEL PRESENTE FASCICOLO

Per la sezione *Focus: La crisi ucraina*:

VITTORIO ROCCO DI TORREPADULA – Ministro Plenipotenziario. Direzione Generale per l’Unione Europea – Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
GIANFRANCO TAMBURELLI – Ricercatore presso l’Istituto di Studi Giuridici Internazionali del CNR.

Per la sezione *Osservatorio Diritti Umani*:

SALVATORE GUZZI – Dottore di Ricerca – Università degli Studi di Napoli “Federico II”.

Per la sezione *Note e Commenti*:

ELISABETTA MOTTESE – Assegnista di ricerca in Diritto internazionale e Diritto dell’Unione Europea – Università degli Studi di Catania.
GIANFRANCO GABRIELE NUCERA – Dottore di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani – Università degli Studi di Roma “Sapienza”.

Per la sezione *Rassegne*:

LUIGI D’ETTORRE – Dottorando in Multi-level governance: analisi critica dell’azione pubblica e delle sue trasformazioni – Università degli Studi di Teramo.
PIERO PENNETTA – Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Salerno.
ELISA TINO – Assegnista di ricerca in Diritto internazionale – Università degli Studi di Salerno.

