

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXI

2016

N. 4

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

INDICE

INTERVENTI

- LORENZO TRAPASSI – La politica estera brasiliana durante la Guerra fredda (1964-1985), fra aspirazioni globali e dimensione regionale499

ARTICOLI E SAGGI

- CHRISTIAN PONTI – Trasferimenti di materiali di armamento e contrasto al traffico illecito delle armi da fuoco nella legislazione italiana525

OSSERVATORIO EUROPEO

- Evoluzione del diritto alla *privacy* tra Europa e Stati Uniti: dal *Safe Harbor* al *Privacy Shield* – Marco Mastracci555

NOTE E COMMENTI

- Il Tribunale internazionale del diritto del mare tra sviluppo e frammentazione del diritto internazionale – Niccolò Lanzoni581
- Il sistema sanzionatorio delle Nazioni Unite alla prova della questione Nordcoreana – Francesco Emanuele Celentan.....603

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Nazioni Unite

- Assemblea Generale* (70^a sessione), p. 613

QUESTIONI GIURIDICHE

1. Premessa, p. 613; 2. Portata ed applicazione del principio di universalità della giurisdizione, p. 613; 3. Misure per l'eliminazione del terrorismo, p. 616; 4. Questioni legate ai lavori della Commissione del Diritto Internazionale, p. 619; 5. Altri temi in discussione, p. 625.

Tobia Cantelmo

- Consiglio di Sicurezza* (luglio-dicembre 2016), p. 631

1. Considerazioni introduttive, p. 631; 2. Questioni procedurali e relative al funzionamento del Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia, p. 631 3. Il rinnovo dei mandati delle

peacekeeping operations, di missioni di osservazione e di altri meccanismi, p. 632; 4. 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. 632; 5. La tragica situazione in Siria e le misure dell'Organizzazione, p. 634; 6. Decisioni del Consiglio di Sicurezza circa la situazione libica, p. 635; 7. Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: un impegno multidimensionale per l'Organizzazione, p. 636; 8. La condanna degli insediamenti israeliani, p. 638; 9. Sviluppi del processo di pace in Colombia, p. 638; 10. Misure per fronteggiare la drammatica situazione della Somalia, p. 638; 11. Passaggio di consegne al Segretario Generale, p. 640; 12. Situazione in Iraq, p. 640; 13. Grave situazione umanitaria e instabilità politica in Burundi: la reazione del Consiglio di Sicurezza p. 641; 14. Le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale causate dagli atti di terrorismo, p. 642; 15. Non proliferazione delle armi di distruzione di massa, p. 642; 16. Test nucleari della Corea del Nord, p. 643.

Luigi D'Ettorre

Istituti Specializzati delle Nazioni Unite e altre organizzazioni e istituzioni internazionali

UNIONE AFRICANA
L'attività dell'UA nel 2015, p. 645

Giuseppe Pascale

RECENSIONI671

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

AFDI – Annuaire Français de Droit International; *African HRLJ* – African Human Rights Law Journal; *African JICL* – African Journal of International and Comparative Law; *African YIL* – African Yearbook of International Law; *AJCL* – The American Journal of Comparative Law; *Colum. J Trans. L* – Columbia Journal of Transnational Law; *Com. St.* – Comunicazioni e Studi; *Cornell ILJ* – Cornell International Law Journal; *DPCE* – Diritto Pubblico Comparato ed Europeo; *DUDI* – Diritti Umani e Diritto Internazionale; *EJIL* – European Journal of International Law; *ELR* – European Law Review; *Emory ILR* – Emory International Law Review; *HILJ* – Harvard International Law Journal; *HLR* – Harvard Law Review; *ICJ Rep.* – International Court of Justice. Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders; *ICLQ* – The International and Comparative Law Quarterly; *IJ Mar. Coast. L* – International Journal of Marine and Coastal Law; *ILP* – International Law and Politics; *Int. Jou. Mar. Coast. L* – International Journal of Marine and Coastal Law; *JTLP* – Journal of Transnational Law and Politics; *LCP* – Law and Contemporary Problems; *Michigan LR* – Michigan Law Review; *North Carolina J Int. L Comm. Reg.* – North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation; *Pen State ILR* – Pen State International Law Review; *RBH* – Revista Brasileira de História; *RBPI* – Revista Brasileira de Política Internacional; *Rec. des Cours* – Recueil des Cours de l'Académie de Droit International; *Yale LJ* – Yale Law Journal; *Yearbook ILC* – Yearbook of International Law Commission.

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXI

2016

N. 4

QUARTERLY JOURNAL
OF THE ITALIAN SOCIETY FOR INTERNATIONAL ORGANIZATION

SUMMARY

INTERVENTIONS

LORENZO TRAPASSI – Brazilian Foreign Policy During the Cold War (1964-1985): Global Ambitions and Regional Dimensions499

ARTICLES AND ESSAYS

CHRISTIAN PONTI – Arms Transfer and the Fight Against Illicit Trafficking in Firearms in the Italian Legislation525

EUROPEAN OBSERVATORY

MARCO MASTRACCI – The Evolution of the Right to Privacy Between Europe and the United States: from Safe Harbor to Privacy Shield555

NOTES AND COMMENTS

The International Tribunal for the Law of the Sea Between Development and Fragmentation of International Law – *Niccolò Lanzoni*581
The UN Sanctions and the DPRK's Challenge – *Francesco Emanuele Celentano* 603

SURVEYS

ACTIVITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

United Nations

General Assembly (70th Session), p. 613

LEGAL QUESTIONS

1. Preliminary remarks, p. 613; 2. The scope and application of the principle of universal jurisdiction, p. 613; 3. Measures to eliminate international terrorism, p. 616; 4. Issues concerning the work of the International Law Commission, p. 619; 5. Other issues, p. 625.

Tobia Cantelmo

Security Council (July-December 2016), p. 631

1. Preliminary remarks, p. 631; 2. Procedural and other issues concerning the functioning of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, p. 631; 3. The renewal of the mandates of peacekeeping operations, of observatory missions and other mechanisms, p. 632; 4. 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. 632; 5. The serious situation in Syria and the measures of the Organization, p. 634; 6. Security Council's Decisions on the Libyan situation, p. 635; 7. The maintenance of international peace and security: a multidimensional commitment for the Organization, p. 636; 8. The condemnation of Israeli settlements, p. 638; 9. The situation in Libya and related countermeasures, p. 638; 9. Developments of the peace process in Colombia, p. 638; 10. Measures to address the serious situation in Somalia, p. 638; 11. Handover to the new Secretary-General, p. 640; 12. Situation in Iraq, p. 640; 13. Serious humanitarian situation and political instability in Burundi: the reaction of the Security Council, p. 641; 14. Threats to international peace and security caused by terrorist acts, p. 642; 15. Non proliferation of weapons of mass destruction, p. 642; 16. Nuclear tests of the Democratic People's Republic of Korea, p. 643.

Luigi D'Ettorre

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

AFRICAN UNION
AU Activity in 2015, p. 645

Giuseppe Pascale

REVIEWS671

LIST OF ABBREVIATIONS

AFDI – Annuaire Français de Droit International; *African HRLJ* – African Human Rights Law Journal; *African JICL* – African Journal of International and Comparative Law; *African YIL* – African Yearbook of International Law; *AJCL* – The American Journal of Comparative Law; *Colum. J Trans. L* – Columbia Journal of Transnational Law; *Com. St.* – Comunicazioni e Studi; *Cornell ILJ* – Cornell International Law Journal; *DPCE* – Diritto Pubblico Comparato ed Europeo; *DUDI* – Diritti Umani e Diritto Internazionale; *EJIL* – European Journal of International Law; *ELR* – European Law Review; *Emory ILR* – Emory International Law Review; *HILJ* – Harvard International Law Journal; *HLR* – Harvard Law Review; *ICJ Rep.* – International Court of Justice. Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders; *ICLQ* – The International and Comparative Law Quarterly; *IJ Mar. Coast. L* – International Journal of Marine and Coastal Law; *ILP* – International Law and Politics; *Int. Jou. Mar. Coast. L* – International Journal of Marine and Coastal Law; *JTLP* – Journal of Transnational Law and Politics; *LCP* – Law and Contemporary Problems; *Michigan LR* – Michigan Law Review; *North Carolina J Int. L Comm. Reg.* – North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation; *Pen State ILR* – Pen State International Law Review; *RBH* – Revista Brasileira de História; *RBPI* – Revista Brasileira de Política Internacional; *Rec. des Cours* – Recueil des Cours de l'Académie de Droit International; *Yale LJ* – Yale Law Journal; *Yearbook ILC* – Yearbook of International Law Commission.

INTERVENTI

LA POLITICA ESTERA BRASILIANA DURANTE LA GUERRA FREDDA (1964-1985), FRA ASPIRAZIONI GLOBALI E DIMENSIONE REGIONALE

LORENZO TRAPASSI¹

1. *Introduzione.*- Il 31 marzo 1964, un golpe militare consegnò il Brasile all'ultimo periodo di governo autoritario nella storia del Paese. Un ventennio che, anche per gli studiosi brasiliani, costituisce a tutt'oggi una vera e propria "lacuna storiografica"². Ciò vale anche con riguardo alle relazioni esterne del Brasile dell'epoca, che presentano rilevanti punti di contatto con l'odierna condotta della diplomazia di Brasilia. L'intenzione di questo scritto non è tracciare la storia della politica estera brasiliana tra il 1964 e il 1985, compito che richiederebbe più ampio spazio. Ci si propone piuttosto di evidenziare le principali direttrici della diplomazia brasiliana in quell'epoca, ancora poco esplorata, tanto più che esse sono ravvisabili anche nell'odierna azione esterna del Brasile e, quindi, la rendono meglio intellegibile³.

Sulla base di tale impostazione, per motivi di sintesi ci si limiterà all'analisi delle relazioni del Brasile verso tre macroaree particolarmente significative: l'America Latina, il mondo occidentale e i Paesi emergenti. Nel corso di tale analisi, sarà possibile evidenziare i due

¹ Il presente scritto nasce dalle conversazioni con alcuni amici brasiliani – accademici, giornalisti e colleghi diplomatici – che mi hanno aiutato a comprendere meglio la storia del Brasile, Paese al quale sono molto legato. Proprio perché si tratta di una iniziativa personale, i contenuti di questo lavoro non impegnano in alcun modo il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, la mia Amministrazione, alla quale sono grato per avere consentito questa pubblicazione.

² FAGUNDES VIZENTINI, *A política externa do regime militar brasileiro*, Porto Alegre, 2004, 9. Tutte le citazioni riportate nel presente lavoro sono tradotte dall'Autore.

³ Sulla continuità fra la politica estera dei governi militari e quella del Brasile democratico, in particolare sotto i Presidenti Fernando Henrique Cardoso e Inácio Lula da Silva: FONSECA, *A política externa brasileira da democracia: o paradoxo da mudança na continuidade?*, in *Relações internacionais*, n. 29/2011, 33-43.

problemi centrali affrontati in quegli anni dall'Itamaraty, il palazzo sede del Ministero degli Esteri brasiliano: la necessità di costruire un rapporto proficuo con i Paesi vicini e l'esigenza di garantire un appropriato inserimento sulla scena globale per il Brasile, Paese che la geopolitica della Guerra fredda tendeva a collocare in posizione relativamente periferica.

Rispetto a tali questioni, la variabile indipendente affrontata dalla diplomazia brasiliana è stata la maggiore o minore propensione dimostrata da Washington nel supportare la crescita economica del Brasile, in quegli anni ancora lontano dai livelli di sviluppo oggi raggiunti. Nei momenti di minore disponibilità al sostegno da parte degli Stati Uniti, l'Itamaraty si è aperto a un attivismo globale, così da diversificare la ricerca di *partner* che potessero favorire la crescita del Paese. Con gli Stati Uniti più disponibili verso Brasilia, invece, il Paese lusofono ha accettato il ruolo di alleato per la stabilità nel Cono Sud, come auspicato da Washington, gettando le basi dei meccanismi di integrazione regionale di cui il Brasile è oggi protagonista⁴.

2. *I prodromi del golpe militare e la "politica estera indipendente" (PEI).*- All'inizio degli anni Sessanta, ultima fase della guida civile del Brasile, la diplomazia brasiliana ha essenzialmente ricercato le condizioni che, sul piano internazionale, potessero favorire lo sviluppo economico interno del Paese. Alla base di tale impostazione vi era il convincimento – nutrito dal Presidente Jânio da Silva Quadros e dal suo Ministro degli Esteri Afonso Arinos de Mello Franco – che dalla gestione della politica estera potessero discendere strumenti utili per la lotta al sottosviluppo che affliggeva gravemente il Brasile dell'epoca⁵.

Del resto, continuerà a essere questo il problema centrale della politica estera brasiliana negli anni della dittatura: fare in modo che la diplomazia potesse svolgere, in maniera pragmatica e flessibile rispetto alle dinamiche internazionali, «una funzione ausiliaria rispetto ai progetti di sviluppo nazionali»⁶. Inoltre, nell'ottica delle relazioni internazionali della Guerra fredda, il Brasile è consapevole della sua importanza, agli occhi della Casa Bianca, quale fattore di equilibrio e

⁴ SATO, *40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões*, in *RBPI*, 1998, 2.

⁵ MANZUR, *A política externa independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio*, in *Lua Nova*, 2014, 172.

⁶ CERVO, BUENO, *História da política exterior do Brasil*, Brasilia, 2014, 425.

di stabilità per l'intero subcontinente americano, tanto da dimostrarsi a tratti disposto a fare dipendere il proprio appoggio in tal senso in cambio del sostegno statunitense alla crescita interna.

Si rende a questo punto necessario un succinto richiamo alle direttrici seguite dalla politica estera brasiliana nel decennio precedente il golpe del 1964. Durante tale periodo, in seno alla dirigenza brasiliana si confrontarono essenzialmente due tendenze: quella che auspicava una maggiore autonomia internazionale del Paese rispetto ai blocchi Est-Ovest, così da favorire il conseguimento di ogni strumento utile allo sviluppo economico interno e quella che mirava a ribadire la tradizionale fedeltà a Washington, opzione questa che il Brasile aveva abbracciato sin dall'instaurazione della Repubblica, sul finire del secolo XIX.

Il decennio Sessanta del secolo scorso iniziò, come noto, con un Brasile ancora caratterizzato da un insoddisfacente livello di sviluppo economico, malgrado le aspirazioni di crescita accelerata che avevano animato il mandato di Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961), il Presidente che per il suo Paese aveva pianificato un progresso a tappe forzate, oltre a una nuova capitale, Brasilia. A Kubitschek successe, nel 1961, per una breve e tormentata presidenza, Jânio Quadros, l'ultimo Capo di Stato civile prima del golpe. Malgrado la fragilità della sua Amministrazione – Quadros dovette cercare l'appoggio di partiti di diverso orientamento – fu importante la traccia lasciata da questo governo in politica estera, grazie al lancio della “politica estera indipendente” (PEI).

L'importanza della PEI nella politica estera brasiliana si desume dal fatto che i suoi principi sono ancora oggi individuabili nella diplomazia di Brasilia. In primo luogo, la convinzione che il Paese dovesse formulare autonomamente i propri piani di sviluppo, aperti al sostegno di qualsiasi *partner* internazionale. Sempre in ottica di sviluppo, la PEI perseguì l'espansione dell'*export* senza pregiudiziali geopolitiche, tanto che in questi anni è con l'Europa dell'Est che si registrarono i maggiori saldi positivi della bilancia commerciale brasiliana. Il Brasile della PEI, infatti, non sentendosi vincolato all'appartenenza agli schieramenti della Guerra fredda, fece un uso “deideologizzato della politica estera”⁷.

In secondo luogo, e in coerenza con gli obiettivi economici della PEI, il Governo brasiliano ricercò l'ampliamento dei contatti diploma-

⁷ MANZUR, *op. cit.*, 182.

tici con tutti i Paesi del mondo, inclusi quelli del blocco socialista, a partire dal ristabilimento delle relazioni diplomatiche con Mosca nel 1961, dopo l'interruzione avvenuta nel 1947. Una decisione che il Ministro degli Esteri Francisco Clementino de San Tiago Dantas spiegò al Congresso brasiliano proprio sulla base di motivazioni di tipo economico⁸. In questi anni, l'Itamaraty stabilì altresì contatti con i nuovi attori che stavano sorgendo dalla decolonizzazione africana, manifestando solidarietà in particolare verso i movimenti di opposizione al Portogallo salazarista in Angola e in Mozambico. Apparve inoltre chiara l'intenzione brasiliana di collaborare con i Paesi vicini, interessati da problematiche di sottosviluppo simili, nonché di sostenere l'integrazione regionale che, agli albori, trovava già strumenti di cooperazione in seno all'Organizzazione degli Stati Americani (OSA).

Sempre sul piano regionale, durante la presidenza Quadros, il Presidente statunitense John F. Kennedy lanciò l'Alleanza per il Progresso, il programma – come noto, mai attuato – di finanziamenti ai Paesi sudamericani in funzione di contenimento degli effetti destabilizzanti che la rivoluzione cubana avrebbe potuto esercitare. La dirigenza brasiliana accolse invero con scarso entusiasmo la formulazione del programma, nel timore che questo potesse trasformarsi in una leva di controllo statunitense delle iniziative di sviluppo dei Paesi latinoamericani. Proprio per questo, si rafforza la determinazione di Itamaraty nell'individuare spazi per un suo inserimento sul palcoscenico globale e nella ricerca di *partner* capaci di favorire lo sviluppo del Paese, senza restare confinato all'area sudamericana e, soprattutto, svincolandosi da Washington⁹.

Caratterizzò inoltre la PEI la ferma difesa di principi quali il disarmo, l'autodeterminazione e la non ingerenza negli affari interni. Posizioni che irritarono Washington in quanto contrarie a ogni opzione di intervento ostile al regime instaurato a Cuba da Fidel Castro, *leader* al quale il Presidente Quadros manifestò simpatia persino durante la crisi dei missili. Conseguentemente, in occasione della riunione dell'OSA di Punta del Este, il 31 gennaio 1962, San Tiago Dantas provò dapprima una mediazione che evitasse la rottura fra L'Avana e l'Organizzazione e, fallito il tentativo, si astenne dal voto contro l'espulsione di Cuba, segnando uno dei momenti di più marcata freddezza fra Brasilia e Washington nel periodo in esame¹⁰.

⁸ CERVO, BUENO, *op. cit.*, 367.

⁹ MANZUR, *op. cit.*, 185.

¹⁰ CERVO, BUENO, *op. cit.*, 360.

Nel complesso, la PEI può essere interpretata come la risposta della diplomazia brasiliana alla geopolitica creata dalla Guerra fredda. Un assetto che, se da un lato stava recuperando allo schieramento occidentale la Germania federale e il Giappone, Stati tradizionalmente appartenenti al novero delle grandi potenze, tendeva dall'altro lato a sclerotizzare i due blocchi, relegando a ruoli secondari Paesi di rilievo regionale, come appunto il Brasile, il quale sentiva dunque il bisogno di interloquire con maggiore libertà con tutti i partner che potessero rispondere ai propri interessi. La PEI costituì inoltre la reazione del Brasile a un minore interesse statunitense verso la regione e le sue esigenze di sviluppo, un atteggiamento che, dopo la rivoluzione cubana, si trasforma in un atteggiamento di rigidità a Washington rispetto a ogni impulso riformista dei governi sudamericani, come quello presieduto da Quadros¹¹.

La PEI, comunque, non si è mai tradotta in una rottura con gli Stati Uniti e con il mondo occidentale, tanto che alcuni dei suoi più significativi contenuti furono poi ripresi dai governi militari, tendenzialmente organici allo schieramento anticomunista capeggiato da Washington. Si tratta, piuttosto, di una politica di non allineamento automatico del Brasile rispetto ai blocchi della Guerra fredda, circostanza che bastò a preoccupare sia gli ambienti conservatori brasiliani sia il Dipartimento di Stato americano. Ciò detto, Washington rimase comunque il principale *partner* commerciale e il primo investitore estero per il Brasile anche negli anni della PEI¹².

Il 31 marzo 1964 i militari si insediarono al Palazzo del Planalto, sede del governo nella nuova capitale Brasilia, con un golpe che la storiografia ha ormai riconosciuto come esclusivamente brasiliano, al quale gli Stati Uniti si limitarono a guardare con benevolenza¹³. Saranno quindi i militari a spazzare via la PEI, che stava orientando il Brasile a guardare prevalentemente verso il mondo socialista, i Paesi non allineati e i movimenti di liberazione nazionale, gli interlocutori che formeranno la direttrice del dialogo Sud-Sud intrapreso più tardi dall'Itamaraty.

¹¹ *Ibid.*, 346.

¹² DE MELLO BARRETO, *A política externa durante o regime militar*, in *Política externa*, 2014, 7.

¹³ Per tutti, si rimanda a: FICO, *Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar*, in *Revista brasileira de história*, 2004, 29-60.

3. *Sicurezza nazionale e “diplomazia della prosperità” (1964-1969).*- All’indomani del colpo di Stato, i vertici delle Forze armate formarono il Supremo Comando della Rivoluzione, organo che adottò una serie di provvedimenti miranti ad assicurare ai militari il controllo delle leve del potere. In particolare, sulla base dell’“Atto Istituzionale n. 1”, i principali esponenti politici giudicati “sovversivi” – secondo le logiche della Guerra fredda adottate dai militari – furono privati delle loro cariche e molti furono costretti all’esilio. Sempre alle teorizzazioni della Guerra fredda si ispirò, ovviamente, l’azione esterna del governo presieduto dal primo Presidente militare, il Maresciallo Humberto de Alencar Castelo Branco.

La direttrice della politica estera brasiliana divenne dunque il consolidamento del rapporto strategico con Washington dopo la stagione della PEI, un riavvicinamento che conferma il principale asse della diplomazia brasiliana dall’avvento della repubblica, a fine Ottocento, ossia una sorta di “alleanza non scritta” con il gigante nordamericano, arricchitasi nell’epoca in esame dalla colorazione ideologica della Guerra fredda¹⁴. Tale riavvicinamento consistette nell’allineamento del Brasile alla logica dei due blocchi, nonché alle esigenze della sicurezza collettiva e dell’apertura del Paese ai capitali occidentali. Nelle valutazioni del Governo brasiliano, tutto ciò avrebbe dovuto indurre gli Stati Uniti a un maggiore impegno a favore dello sviluppo del Brasile, riconoscendo inoltre a quest’ultimo un ruolo chiave per la stabilità del Cono Sud, regione che, dopo la rivoluzione cubana, non sembrava più saldamente assicurata al fronte anticomunista¹⁵.

Sul piano internazionale l’Itamaraty – che per tutta la durata del regime conservò relativa autonomia e alta professionalità – mantenne comunque la tendenza a perseguire quei percorsi diplomatici che potessero rivelarsi in grado di offrire sostegno allo sviluppo del Paese, nell’ottica di rendere il Brasile una moderna potenza industriale¹⁶. Ciò nonostante, il Governo Castelo Branco non mancò di fare un passo indietro rispetto all’attivismo degli ultimi anni di democrazia: il Brasile abbandonò così il respiro globale che aveva caratterizzato la PEI, i cui principali sostenitori presso l’Itamaraty furono costretti alle dimissioni oppure marginalizzati.

¹⁴ SATO, *op. cit.*, 3.

¹⁵ SIMÕES FERNANDES, *A política externa da ditadura brasileira durante os anos de chumbo (1968-1974): as intervenções do Brasil potência na América latina*, in *História social*, 2010, 158.

¹⁶ FAGUNDES VIZENTIN, *op. cit.*, 29.

Insomma, l'azione esterna del Governo Castelo Branco si tradusse in una "politica di fedeltà all'Occidente", perfettamente inquadrata nello spirito della Guerra fredda contro il comunismo e in una riduzione della proiezione internazionale del Brasile, in ragione della prioritaria attenzione accordata dal regime al proprio consolidamento interno¹⁷. E proprio all'affermazione del governo militare sarebbe dovuta servire la collaborazione degli Stati Uniti. I militari avevano infatti tolto ai civili la guida di un Brasile in piena transizione da Paese agricolo a industrializzato, con investimenti infrastrutturali appena avviati (e a cui i governi militari avrebbero dato impulso), ma anche con un preoccupante *deficit* nella bilancia dei pagamenti e tassi di inflazione assai elevati. A ciò si aggiungeva l'urgenza di assicurare servizi pubblici a una popolazione che andò urbanizzandosi massicciamente per tutto il decennio Sessanta ma che, per oltre la metà, non aveva ancora accesso all'energia elettrica e all'acqua corrente.

Tuttavia, sarebbe un errore pensare che l'avvento dei militari abbia determinato il soggiacere della politica estera brasiliana alle indicazioni degli Stati Uniti. Difatti, Brasilia seppe mantenere la propria autonomia, tanto che rifiutò di partecipare alla guerra del Vietnam a sostegno delle forze americane. In tale decisione, ebbe di certo un peso la consapevolezza di Brasilia che il crescente impegno di Washington nel Sud-est asiatico diminuiva la disponibilità americana a sostenere lo sviluppo brasiliano¹⁸.

La prioritizzazione del rapporto con Washington non giovò ai rapporti del Brasile con i Paesi vicini: il regime militare, subito riconosciuto dalla Casa Bianca, attraversò infatti momenti di tensione diplomatica con Caracas e Città del Messico, i cui governi civili esitarono a mantenere normali relazioni con Brasilia. Del pari, furono a lungo tesi i rapporti fra Brasile e Uruguay, Paese scelto per l'esilio da diverse personalità dell'opposizione brasiliana¹⁹. In nome delle frontiere ideologiche della Guerra fredda, inoltre, il Brasile ruppe le relazioni diplomatiche con Cuba (1964), contraddicendo la posizione pro-cubana che l'Itamaraty aveva incarnato appena due anni prima nella riunione dell'OSA di Punta del Este.

Ancora per quanto riguarda l'area regionale, va ricordato che su richiesta di Washington, truppe brasiliane andarono a integrare la For-

¹⁷ DE MELLO BARRETO, *op. cit.*, 8.

¹⁸ DE MELLO BARRETO, *Os sucessores do Barão. Relações exteriores do Brasil (1964-1985)*, San Paolo, 2006, 46.

¹⁹ SIMÕES FERNANDES, *op. cit.*, 159.

za Interamericana di Difesa (FID) inviata dall'OSA nella Repubblica Dominicana, per evitare che la guerra civile scoppiata nell'isola favorisse una nuova rivoluzione marxista nei Caraibi. Una partecipazione brasiliana tanto significativa – la seconda componente della Forza dopo gli statunitensi, con oltre 1.100 uomini impiegati per un anno e un generale brasiliano a capo della FID – che suscitò critiche di subimperialismo brasiliano in seno all'OSA, allusione all'atteggiamento nordamericano nel “cortile di casa”²⁰.

Rispetto alla breve ma significativa parentesi della PEI, con la sua forte attenzione per il Terzo mondo, l'insediamento della dittatura segna dunque un ritorno della diplomazia brasiliana nella regione. Non si trattò, tuttavia, di un rientro pianificato del Brasile nelle dinamiche regionali, quanto del riflesso del riavvicinamento a Washington, che vedeva in Brasilia un fattore di stabilizzazione del Cono Sud in funzione anticomunista²¹.

Un rientro nello scacchiere regionale fatto dunque non di una vera strategia, bensì di iniziative estemporanee, come la proposta di un'unione doganale con l'Argentina nel 1966, quando a Buenos Aires si era da poco installata una giunta militare. Le difficoltà argentine nell'aprire il mercato interno, se da un lato fecero naufragare l'ipotesi dell'unione doganale, dall'altro non impedirono alla diplomazia brasiliana di sollevare il tema della creazione di un mercato comune nella riunione OSA svoltasi proprio a Buenos Aires nel 1967. L'idea del Mercosul era, quindi, stata perlomeno abbozzata dall'Itamaraty. Un'ulteriore iniziativa brasiliana fu rivolta invece ad Assunzione, con il cui governo venne firmato, nel 1966, l'“Atto delle Cataratte”, che dava vita a una commissione bilaterale incaricata di studiare le potenzialità di sfruttamento energetico delle cascate di Foz do Iguacu, che più tardi ospiteranno la diga di Itaipu²². Pur mancando, nell'Itamaraty di quegli anni, strutturati disegni di integrazione regionale, stava evidentemente affiorando la consapevolezza che il Paese dovesse rivestire un ruolo preminente rispetto ai vicini, e ciò sia pure con un Brasile che ancora doveva percorrere il cammino dello sviluppo e, quindi, era privo degli strumenti e del prestigio necessari per affermare il proprio ruolo regionale.

²⁰ NAPOLITANO, 1964. *História do regime militar brasileiro*, San Paolo, 2014, 213.

²¹ FAGUNDES VIZENTINI, Paulo, *Relações internacionais do Brasil. De Vargas a Lula*, San Paolo, 2003, 43.

²² SIMÕES FERNANDES, *op. cit.*, 170.

Per quanto concerne invece l'azione globale della diplomazia brasiliana, relativamente modesto fu l'impegno verso l'Europa occidentale e l'Estremo Oriente, aree considerate da Itamaraty quali teatri complementari alle strategie statunitensi di contrasto al blocco socialista. Una menzione a parte merita tuttavia la relazione con la Repubblica Federale tedesca, che proprio negli anni Sessanta diventa il principale *partner* economico del Brasile nel Vecchio continente. Di un certo pragmatismo del regime può inoltre parlarsi con riguardo alle relazioni fra Brasilia e Mosca che, formalmente interrotte nel 1947, vennero ripristinate dal governo golpista a livello di rappresentanze commerciali, in ragione dell'importanza di un intercambio florido per lo sviluppo brasiliano con il gigante sovietico²³.

Sempre in chiave commerciale vanno lette alcune missioni effettuate dalla dirigenza brasiliana in Sud Africa e in Africa Occidentale. Anche l'atteggiamento di Brasilia verso l'Africa in questa fase fu segnato fundamentalmente dalla prudenza di approccio suggerita dalla Guerra fredda: pertanto, nessuna esplicita condanna all'*apartheid* del Sud Africa e assunzione di un certo distacco verso i movimenti di decolonizzazione²⁴.

A Castelo Branco succedette il Maresciallo Artur da Costa e Silva, che tenne la Presidenza della Repubblica fra il 1967 e il 1969. Il nuovo Presidente dovette prendere atto che, malgrado l'allineamento del Brasile agli Stati Uniti, il sostegno statunitense allo sviluppo brasiliano si era rivelato ben al di sotto delle aspettative nutrite dai vertici delle Forze armate. Una sorta di "tradimento" rispetto alle aspirazioni dei militari, che spinse il governo Costa e Silva a lanciare la "diplomazia della prosperità"²⁵.

Elementi di questa visione di politica estera si ritrovano nel discorso di insediamento del nuovo Cancelliere, José de Magalhães Pinto, il 15 marzo 1967: si sarebbe trattato di una politica di permanente «fedeltà all'Occidente», ma allo stesso tempo attenta alla «solidarietà istintiva del Brasile verso i Paesi sottosviluppati» e con l'America del Sud, che per l'Itamaraty sarebbe diventata «uno degli obiettivi principali»²⁶. Una politica estera rivolta dunque a uno sviluppo economico da conseguire in autonomia, obiettivo che assume priorità rispetto alla fedeltà agli Stati Uniti e alla logica della contrapposizione bipolare.

²³ FAGUNDES VIZENTINI, *A política externa do regime militar brasileiro*, cit., 59-60.

²⁴ DE MELLO BARRETO, *Os sucessores do Barão*, cit., 54-55.

²⁵ FAGUNDES VIZENTINI, *op. ult. cit.*, 85.

²⁶ È questa la tesi sostenuta da: SATO, *op. cit.*, 1-17.

Obiettivo che, infine, parve a Brasilia più agevolmente raggiungibile rafforzando i rapporti con i Paesi del Sud del mondo, parimenti impegnati a perseguire il proprio sviluppo in maniera parallela rispetto alle rigidità del confronto fra Est e Ovest.

Evidente, dunque, è la forte affinità della diplomazia della prosperità con la PEI, marcata dagli sforzi di Itamaraty nell'individuare più ampi mercati per le *commodities* brasiliane, migliori ragioni di scambio e nuove fonti di investimenti e trasferimento di tecnologia. Vi è di più: la diplomazia della prosperità rappresenta un tentativo di sintesi fra la PEI e l'appartenenza del Brasile allo scacchiere occidentale della Guerra fredda²⁷.

La diplomazia della prosperità fu declinata dall'Itamaraty in primo luogo attraverso un accentuato protagonismo globale, nella convinzione che il rafforzamento del profilo del Paese nelle sedi e nelle questioni multilaterali servisse, pragmaticamente, ad aumentarne il prestigio e a moltiplicare i potenziali *partner* per collaborazioni di tipo politico ed economico. In questa prospettiva, si segnala, *in primis*, il rifiuto di Brasilia di firmare il Trattato di non proliferazione nucleare il cui testo, di ispirazione russo-americana, sanciva una differenza di *status* fra Paesi possessori della tecnologia nucleare e Paesi che ancora non lo fossero. Non solo: sottoscrivendo il Trattato, il Brasile avrebbe implicitamente accettato di essere discriminato, nella sua ricerca di strumenti finalizzati all'utilizzo pacifico del nucleare, anche rispetto ad altri Paesi in via di sviluppo già in posizione avanzata in questo campo, quali India e Pakistan²⁸. Su questo tema, insomma, Brasilia non accettò di rivestire uno *status* di inferiorità, soprattutto ove ciò potesse pregiudicare lo sviluppo interno. Si tratta, a ben vedere, di un atteggiamento pregiudiziale ancora oggi identificabile nella diplomazia brasiliana su questioni legati all'energia e alla sostenibilità dello sviluppo.

Del pari, il Brasile si rese protagonista durante la II UNCTAD, in seno alla quale Brasilia si vide riconoscere la *leadership* del G-77, con l'elezione dell'ambasciatore Azeredo da Silveira alla presidenza del Comitato di organizzazione del gruppo. Un segnale evidente che le rinnovate attenzioni terzomondiste e anticolonialiste fruttavano al Brasile il rispetto e l'appoggio dei non allineati, tanto più dopo che il

²⁷ DE MELLO BARRETO, *op. ult. cit.*, 82-83.

²⁸ CERVO, BUENO, *op. cit.*, 433.

Cancelliere Magalhães Pinto ribadì, nel 1967, l'estraneità del Brasile alla guerra in Vietnam²⁹.

Marcata da forte pragmatismo, la diplomazia della prosperità non trascurò i rapporti con Paesi ritenuti *partner* interessanti sotto il profilo dei commerci, degli investimenti e del trasferimento di tecnologia – Germania occidentale, Francia e Regno Unito – con i quali furono scambiate visite istituzionali. Rispetto al mondo socialista, invece, si mantenne la freddezza che il Brasile dei militari aveva dimostrato sin dall'inizio³⁰.

La diplomazia della prosperità portò anche a un maggiore impegno del Brasile nella regione, testimoniato in primo luogo dall'adesione brasiliana, nel 1967, al Trattato di Tlatelolco sulla proibizione delle armi nucleari in America Latina, dopo le esitazioni del Governo Castelo Branco. Agli occhi della dirigenza brasiliana, il Trattato presentava il duplice vantaggio di offrire ai Paesi latinoamericani la garanzia reciproca dell'assenza di arsenali nucleari, consentendo al contempo lo sfruttamento dell'atomo a scopi civili, condizione giudicata essenziale per sostenere nel lungo periodo lo sviluppo del Paese³¹. In secondo luogo, Brasilia ospitò, nel 1969, la firma del Trattato del bacino del Rio de la Plata, finalizzato allo sviluppo integrato fra Brasile, Argentina, Bolivia, Paraguay e Uruguay, con particolare riguardo allo sfruttamento delle risorse idriche, alla disciplina della navigazione e alla preservazione dell'ambiente³². Si tratta di uno dei primi tentativi strutturati di integrazione regionale nel Cono Sud, con parti quasi del tutto corrispondenti all'odierna membership del Mercosul.

Per quanto concerne i rapporti bilaterali con i vicini, si segnala anzitutto la costituzione nel 1967, su iniziativa di Itamaraty, della Commissione Esecutiva di Coordinamento Brasile-Argentina (CE-BAC), organismo chiamato a regolare una serie di questioni commerciali. Nell'ambito regionale, la diplomazia della prosperità determinò altresì una più stretta collaborazione tra Brasile e Paraguay per la definizione dello sfruttamento delle risorse idriche del Rio Paranà, sul quale venne inaugurato il Ponte dell'amicizia, destinato ad agevolare gli scambi transfrontalieri.

La diplomazia della prosperità portò a risultati positivi per il Brasile in termini di crescente prestigio fra i Paesi non allineati e, ancora

²⁹ FAGUNDES VIZENTINI, *op. ult. cit.*, 110.

³⁰ *Ibid.*, 123.

³¹ DE MELLO BARRETO, *op. ult. cit.*, 127-128.

³² DE MELLO BARRETO, *A política externa durante o regime militar*, cit., 9.

più importante, la consapevolezza in Brasilia di potere orientare la propria azione esterna con più autonomia rispetto ai primi anni della dittatura. Vale la pena rilevare che, in conseguenza di tale riorientamento, furono ridotti gli aiuti militari statunitensi al Brasile nel biennio 1967-68³³. Ciò, beninteso, senza che Brasilia dovesse optare per un'uscita dal mondo occidentale e dovendo, al massimo, pagare il prezzo di una relazione più tesa con Washington rispetto ai primi anni post golpe. In altri termini, nel periodo in esame Brasilia cessa di vedere il mondo secondo la linea divisoria fra Est e Ovest e concepisce invece le relazioni internazionali quali rapporti pragmatici fra Paesi ricchi, impegnati a mantenere lo *status quo* mondiale, e Paesi poveri, desiderosi di ascesa politica ed economica. Il Brasile faceva pur sempre parte di questi ultimi, ma possedeva al contempo le potenzialità per distaccarsene e, soprattutto, la coscienza di essere in grado di farlo³⁴.

4. *La "diplomazia dell'interesse nazionale" (1969-1974).*- La presidenza del generale Emílio Garrastazu Médici corrisponde agli "anni di piombo" del Brasile, quelli in cui la giunta militare rafforza le misure di repressione interna contro le opposizioni. Sono, altresì, gli anni della lotta armata delle formazioni di sinistra contro il Governo, un conflitto sferrato anche mediante i sequestri di alcuni diplomatici stranieri, vicende assai imbarazzanti per il regime di Brasilia.

Questa fase acutamente repressiva della dittatura fu accompagnata tuttavia da una congiuntura di crescita economica del Paese fra il '70 e il '73, abilmente promossa nella propaganda del regime – che coniò il concetto di "Brasile potenza" – anche grazie al diffondersi delle televisioni nelle case. Il "miracolo brasiliano" conobbe alti tassi di crescita del PIL, riduzione dell'inflazione e buone performance dell'*export*. Una crescita di cui furono protagoniste le imprese statali create dal regime, come pure le multinazionali installatesi in Brasile. Un miracolo consacrato inoltre dalla vittoria della nazionale verde-oro nel Campionato mondiale di calcio del 1970.

Forte della fase di espansione economica e di un rafforzato controllo del potere, il Governo di Brasilia declina il concetto di "Brasile potenza" in politica estera attraverso la diplomazia dell'"interesse nazionale" del Ministro degli Esteri Mário Gibson Barbosa, in contrap-

³³ FAGUNDES VIZENTINI, *op. ult. cit.*, 96-98.

³⁴ CERVO, BUENO, *op. cit.*, 436.

posizione alla diplomazia della prosperità. Un Brasile che si presentava sul piano internazionale quale “potenza”, dunque, con una riaffermata collocazione nello schieramento degli Stati Uniti e un correlato abbandono della sintonia con il Terzo mondo. Sul piano regionale, il Brasile torna a incarnare il ruolo di alleato necessario per Washington ai fini della stabilità dell’area. In definitiva, in questi anni il Brasile assume un maggiore attivismo regionale, con un parallelo ridotto protagonismo sullo scenario globale.

Espressione della politica di potenza fu anzitutto la promulgazione, il 25 marzo 1970, di un decreto governativo che ampliò il mare territoriale dalle originarie 12 a 200 miglia, con assoggettamento ai poteri sovrani brasiliani anche dello spazio aereo e dell’area sottomarina corrispondenti. Si trattava di una posizione sostenuta, in quegli anni, da altri Paesi latinoamericani, africani, nonché dall’Islanda, ma il fatto che tale iniziativa fosse stata adottata da un Paese dal peso internazionale e dalle dimensioni del Brasile arrecava un serio *vulnus* al diritto internazionale marittimo. La decisione, pertanto, non piacque agli Stati Uniti, che presentarono una nota di protesta, preoccupati dei riflessi sulla libertà di navigazione. La decisione brasiliana, tuttavia, incontrò una diffusa solidarietà presso i Paesi sudamericani e costituisce pertanto un esempio di *leadership* regionale³⁵.

A parte tale questione, la ritrovata sintonia con gli Stati Uniti riavvicina il Brasile anche ai grandi Paesi occidentali industrializzati e importatori delle *commodities* brasiliane, come la Repubblica Federale tedesca, sempre più vista come *partner* per la cooperazione tecnica in settori-chiave per la crescita del Brasile (il nucleare, ma anche l’aeronautica e l’informatica), oltre che grande investitore nel gigante sudamericano. Atteggiamento simile dimostra Brasilia verso il Giappone, di gran lunga il Paese asiatico più rilevante per l’Itamaraty in questo periodo. Del resto, non poteva che essere il blocco occidentale la collocazione naturale di un Brasile che stava diventando “potenza” grazie alla crescita economica e, proprio per questo, stava acquisendo crescente fiducia nelle proprie capacità³⁶.

E fu proprio tale maggiore autostima della dirigenza brasiliana a far sì che, malgrado l’aspirazione a entrare nel Primo Mondo, l’Itamaraty non abbia nascosto critiche alle potenze tradizionali e alla loro gestione delle relazioni internazionali. Furono oggetto di critica

³⁵ DE ALMEIDA, *Relações internacionais e política externa do Brasil*, Porto Alegre, 1998, 202.

³⁶ CERVO, BUENO, *op. cit.*, 426.

da parte della diplomazia brasiliana (che ancora conserva tali riserve) sia la cristallizzazione dell'ONU sugli equilibri del 1945, sia l'asserito immobilismo delle istituzioni finanziarie internazionali rispetto alle esigenze dei Paesi in via di sviluppo³⁷.

Come accennato, la diplomazia dell'interesse nazionale riporta il Brasile al ruolo di alleato necessario degli Stati Uniti nel Cono Sud, una regione pur sempre considerata a rischio di deriva comunista nelle analisi del Dipartimento di Stato. In tal senso, il Brasile compie la funzione assegnatagli e non esita ad appoggiare i colpi di Stato militari che in quegli anni interessano Cile (Brasilia riconosce immediatamente la giunta del generale Pinochet), Uruguay e Bolivia. Un Brasile collocato quindi nel quadro della dottrina Nixon che, come noto, dovendosi focalizzare principalmente nella risoluzione del conflitto vietnamita, favoriva l'ascesa di potenze medie disposte a collaborare con Washington per la sicurezza di talune regioni³⁸.

La maggiore affermazione del Brasile quale potenza regionale non lo porta, tuttavia, a perseguire ulteriormente la collaborazione coi vicini nel senso avviato dalla diplomazia della prosperità. Proprio la riaffermata fedeltà a Washington, infatti, induce Brasilia a non impegnarsi a fondo nei tentativi di integrazione regionale suaccennati, temendo che tale processo potesse finire col diminuire l'influenza statunitense sul Cono Sud³⁹.

Poiché anche i Paesi vicini sono retti da governi militari, circostanza che facilita la comprensione reciproca, Brasilia sceglie la via del confronto bilaterale. Il Cancelliere Gibson Barbosa intensifica anzitutto il dialogo con l'Argentina, che si opponeva a un progetto condiviso con Brasile e Paraguay per disciplinare le risorse idriche del Rio Paraná, mentre questi due Paesi avevano già avviato una collaborazione in tal senso. Grazie a un lungo negoziato condotto in prima persona dal Ministro degli Esteri brasiliano, nel 1973 Brasilia e Buenos Aires firmano il Trattato per lo sfruttamento idroelettrico del Rio Paraná, meglio conosciuto come Trattato di Itaipu⁴⁰. Si tratta di una delle fasi più intense e proficue della storia delle relazioni fra Buenos Aires e Brasilia, il punto finale di una lunga problematica frontiera e – in particolare grazie all'impegno di Itamaraty – il momento di avvio di un effettivo strumento di integrazione regionale dedicato alla ge-

³⁷ DE MELLO BARRETO, *Os sucessores do Barão*, cit., 164.

³⁸ SIMÕES FERNANDES, *op. cit.*, 163-166.

³⁹ CERVO, BUENO, *op. cit.*, 446.

⁴⁰ DE MELLO BARRETO, *op. ult. cit.*, 10.

stione e all'utilizzo congiunto delle risorse idriche ed energetiche del Paranà. Parallelamente, anche con i Paesi amazzonici migliorano i rapporti grazie al lavoro di Itamaraty, pur senza arrivare alla stipula di strumenti pattizi.

Ma il miracolo economico del Brasile non ebbe purtroppo vita lunga. La difficoltà a continuare ad alimentare la crescita brasiliana fu accentuata dalla guerra del Kippur dell'ottobre 1973 e dalla correlata crisi petrolifera causata dall'aumento del prezzo al barile decisa dai Paesi produttori. È anche a causa di questa forma di pressione che, dopo una lunga esitazione, Gibson Barbosa dichiara che il ritiro israeliano dai territori occupati costituiva condizione essenziale per una pace giusta e duratura in Medio Oriente. Si tratta della prima presa di posizione brasiliana su un conflitto rispetto al quale l'Itamaraty si era mantenuto sempre equidistante⁴¹.

Allo stesso tempo, pregiudicarono l'immagine internazionale del Brasile i sequestri operati da gruppi armati di sinistra, in territorio brasiliano, a danno di diplomatici stranieri. Furono altresì fonte di imbarazzo le accuse di violazione dei diritti umani – segnatamente, sotto il profilo della tortura e dell'esecuzione sommaria di oppositori politici – rivolte al Governo Medici dalla stampa internazionale. Fu per questi motivi che il Brasile preferì non aderire alla Convenzione Interamericana dei diritti umani siglata a San José de Costa Rica nel 1969 e, in generale, mantenne durante il periodo in esame un atteggiamento prudente e spesso improntato a una tattica difensiva sui temi internazionali legati ai diritti umani⁴².

5. *Il “pragmatismo responsabile ed ecumenico” (1974-1979).*- Come accennato, complice anche la crisi petrolifera, nella seconda metà degli anni Settanta declinò sensibilmente la parabola di crescita economica del Brasile, fenomeno che era stato il principale strumento di legittimazione interna del regime, come pure il presupposto della sua pretesa di affermazione esterna in termini di “Brasile potenza”. I vertici delle Forze armate, consapevoli del *vulnus* che dalla crisi economica derivava alla stabilità del regime, si videro costretti a procedere a concessioni politiche interne. Pur rimanendo ancora ferma la guida militare del Paese, questo periodo si svolse in una continua tensione fra iniziative riformiste del Planalto e la linea dura incarnata da

⁴¹ DE MELLO BARRETO, *Os sucessores do Barão*, cit., 200.

⁴² DE MELLO BARRETO, *op. ult. cit.*, 209-212.

una parte delle gerarchie delle Forze armate: questa fu, in estrema sintesi, la cifra della Presidenza del generale Ernesto Beckmann Geisel.

Quanto alla politica estera, secondo la dinamica di alternanza che abbiamo già riscontrato nelle precedenti stagioni della dittatura, l'opzione scelta da Brasilia è il ritorno al globalismo con il "pragmatismo responsabile ed ecumenico" concepito dal Ministro degli Esteri Antônio Francisco Azeredo da Silveira. Nell'ambito della politica estera dei governi militari, è questa la fase meno influenzata dalle teorizzazioni della Guerra fredda, la più "audace", pur senza costituire una rottura con gli anni precedenti.

Alla base di questo ritorno al globalismo vi è, ancora una volta, un rapporto non soddisfacente con Washington, un *partner* verso il quale il Brasile dei militari riteneva di avere maturato crediti in termini di stabilità e sostegno alle giunte militari dei Paesi vicini, meriti cui non corrisposero tuttavia gli aiuti sperati per riavviare la crescita e riportarla ai livelli degli anni del miracolo economico. Ma vi è anche, nella dirigenza brasiliana, la determinazione a trovare presso altri *partner* tanto la destinazione delle *commodities* prodotte, quanto l'origine di investimenti che ridessero slancio e innovazione al capitalismo brasiliano⁴³.

Dal punto di vista operativo, il primo passo lungo questa impostazione fu l'avvicinamento ai Paesi arabi. Il Governo brasiliano consentì l'apertura di una sede dell'OLP a Brasilia e rafforzò l'*export* di *commodities* agricole in cambio di petrolio, *in primis* da Iraq e Arabia Saudita. Con il Governo Geisel, il rapporto con il mondo arabo cessa di essere episodico e inizia a connotarsi come un asse di collaborazione Sud-Sud, a cominciare dal mantenimento di posizioni filo-palestinesi da parte del Brasile nei *fora* multilaterali⁴⁴. Rispetto al mondo socialista, Brasilia non soltanto riuscì ad aumentare l'intercambio con Paesi coi quali già esistevano rapporti economici, nel tentativo di ampliare il mercato esterno brasiliano, ma soprattutto riconobbe la Cina popolare nel 1974.

Una diplomazia, inoltre, finalmente disposta a riconoscere i Paesi africani liberatisi del giogo portoghese senza riserve legate alle colorazioni ideologiche dei nuovi Stati. Il Brasile fu il primo Paese a riconoscere il Governo marxista del MPLA in Angola, nel quadro di una politica africana svolta con convinzione, passando dalla valoriz-

⁴³ FAGUNDES VIZENTINI, *op. ult. cit.*, 202.

⁴⁴ SATO, *op. cit.*, 10.

zazione dei comuni legami culturali alla penetrazione dei mercati africani in favore dell'*export* brasiliano. L'accentuazione dell'"africanismo" di Brasilia – tuttora evidente nella diplomazia brasiliana – portò anzitutto al riconoscimento della Guinea Bissau, nel 1974, un atto che rompe con la tradizionale benevolenza dei militari brasiliani verso il Portogallo colonialista⁴⁵.

Il descritto terzomondismo di Azeredo da Silveira non portò Itamaraty a trascurare la necessità di lavorare per l'incremento dell'intercambio e degli investimenti esteri verso il Brasile con l'Europa – al primo posto sempre la Germania occidentale – e con il Giappone, come a volere colmare la scarsa soddisfazione nel rapporto con Washington, anche e soprattutto sotto il profilo del trasferimento di tecnologia, fattore che il Governo Geisel individua come prioritario per ridare crescita all'economia brasiliana, come testimonia la serie di visite ministeriali intrattenute non soltanto con i *partner* tradizionali (Regno Unito, Francia, Germania e Italia), ma anche con i Paesi scandinavi⁴⁶. Brasilia e Bonn, dopo anni di negoziati in materia, firmano nel 1975 un Patto di cooperazione in ambito nucleare. L'Accordo attirò, naturalmente, l'attenzione delle potenze nucleari, prima fra tutte l'America, che vi lesse a ragione la prova dell'insoddisfazione brasiliana per il mancato appoggio ricevuto da Washington al fine di sviluppare una propria tecnologia nucleare⁴⁷.

Tale questione ci porta ad analizzare il rapporto fra Brasilia e Washington nell'epoca del "pragmatismo responsabile ed ecumenico", con relazioni che furono invero oscillanti: corrette e cordiali nell'ultimo scorcio della presidenza Nixon, come pure con il suo successore Gerald Ford. Decisamente più difficile fu invece il rapporto del Governo Geisel con l'Amministrazione Carter, stante la manifesta obiezione del nuovo Presidente statunitense rispetto alla collaborazione in materia nucleare fra Bonn e Brasilia sancita dall'Accordo del 1975, un'opposizione derivante dalla convinzione di Carter che si dovesse prevenire l'introduzione di materiali afferenti l'industria nucleare nel continente americano. Del pari, costituì un problema fra i due governi la sensibilità dimostrata da Carter sul tema dei diritti umani. La volontà della Casa Bianca di legare la concessione di aiuti militari in favore del Brasile al rispetto dei diritti umani da parte del Planalto

⁴⁵ DE ALMEIDA, *op. cit.*, 203.

⁴⁶ FAGUNDES VIZENTINI, *op. ult. cit.*, 235.

⁴⁷ DE MELLO BARRETO, *op. ult. cit.*, 275-277.

irritò il Presidente Geisel, che denunciò l'Accordo di assistenza militare che legava il suo Paese agli Stati Uniti sin dal 1952⁴⁸.

Fa parte della politica del pragmatismo responsabile ed ecumenico anche un ritorno della diplomazia brasiliana al protagonismo nei lavori degli organi delle Nazioni Unite, prevalentemente in difesa delle posizioni dei Paesi in via di sviluppo⁴⁹. In connessione con questa ricerca di sintonia con i Paesi in via di sviluppo, proprio in questi anni prende definitivamente corpo l'odierna posizione della diplomazia brasiliana secondo la quale le istituzioni internazionali sarebbero obsolete perché, concepite all'indomani della Seconda guerra mondiale, non sarebbero in grado di tenere conto dell'emersione di nuovi attori sulla scena internazionale. Nel riprendere formulazioni già enunciate, Itamaraty accentua dunque la propria pretesa di avviare la riscrittura della *governance* politico-economica internazionale⁵⁰.

Non minore fu l'impegno del Brasile del pragmatismo responsabile ed ecumenico nella regione, con l'abbandono delle aspirazioni di potenza che avevano irritato i vicini e con una maggiore propensione a una collaborazione regionale impostata su un piano di parità. Tale prospettiva andrà consolidandosi nel decennio successivo, apparendo così una direttrice consolidata dell'azione esterna di Brasilia. Rispetto ai Paesi latinoamericani, il Brasile persegue una duplice strategia: con le medie potenze regionali, il rafforzamento della collaborazione commerciale, mentre con i vicini ancora in via di sviluppo, lo stabilimento di rapporti di cooperazione tecnica, quando non di sostegno finanziario *tout court*⁵¹.

In particolare, il Brasile è disponibile a collaborare con l'Argentina, soprattutto dopo il golpe del 1976, che riporta i militari alla Casa Rosada dopo anni di instabilità nel governo del Paese. Il principale obiettivo dei due vicini è, ancora una volta, risolvere l'annoso contenzioso sulla gestione delle risorse idriche del Rio Paraná, questione che giocoforza assumeva natura trilaterale con il coinvolgimento del Paraguay, socio minoritario sul quale tanto Brasilia quanto Buenos Aires pretendevano di esercitare una qualche influenza. In questo periodo la tensione fra Brasile e Argentina sulla questione fluviale – che si sarebbe risolta soltanto negli anni Ottanta – si fece a tratti acuta, ciascuna delle due parti mirando a ottenere ampi vantag-

⁴⁸ FAGUNDES VIZENTINI, *Relações internacionais do Brasil*, cit., 53.

⁴⁹ FAGUNDES VIZENTINI, *A política externa do regime militar brasileiro*, cit., 203.

⁵⁰ SATO, *op. cit.*, 11.

⁵¹ FAGUNDES VIZENTINI, *op. ult. cit.*, 226.

gi dalla costruzione di una diga per la produzione di energia elettrica⁵².

Parallelamente al negoziato relativo al Rio Paran , l'Itamaraty svolge in questi anni un intenso lavoro di avvicinamento anche verso i Paesi che, in comune con il Brasile, ospitano parti della foresta amazzonica. Vi sono, alla base di questo sforzo, le stesse convinzioni che animano le relazioni con Assunzione e Buenos Aires: tanto la necessit  di garantire stabilit  alla regione, caratterizzata da movimenti di guerriglia di sinistra contro le giunte al potere, quanto l'esigenza di rafforzare partenariati commerciali per il mondo produttivo brasiliano. Il successo della diplomazia brasiliana fu segnato dalla firma, nel 1978 a Brasilia, del Trattato di Cooperazione Amazzonica fra Brasile, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, un accordo per lo sviluppo concordato e sostenibile della regione amazzonica⁵³.

Per irritante che fosse agli occhi della Casa Bianca (come pure per i settori pi  conservatori della dirigenza brasiliana) la politica estera terzomondista di Geisel, essa non manca di continuit  rispetto al passato. Gi  le Amministrazioni Costa e Silva e Medici avevano esplorato gli spazi di dialogo coltivati successivamente da Geisel con l'Africa, il Medio Oriente e alcuni Paesi occidentali. Anche l'impegno per la collaborazione nucleare con la Germania risponde a un disegno antico per il Brasile: i Governi civili fra la fine degli anni '50 e il golpe del '64 avevano gi  sviluppato ambizioni, e piani, nel campo dello sfruttamento pacifico dell'atomo. L'esigenza nuova per Geisel, rispetto ai suoi predecessori, era quella di assicurare nuove prospettive di crescita per il Paese, decisamente rallentata dopo il miracolo economico. Proprio in tale elemento consiste l'originalit  della politica estera del Governo Geisel⁵⁴.

6. *L'“universalismo” di Figueiredo e il ritorno dei civili al governo (1979-1985).*- Siamo all'ultima fase della dittatura militare, segnata da crescenti manifestazioni delle opposizioni e dall'irrigidimento dell'ala destra dei militari rispetto ai gesti di distensione che il governo andava compiendo verso le forze democratiche, primi fra tutti la legalizzazione del pluripartitismo e l'amnistia in favore degli esiliati politici. Il problema del Planalto adesso   condurre il Paese alla ride-

⁵² DE MELLO BARRETO, *op. ult. cit.*, 249-250.

⁵³ DE MELLO BARRETO, *A politica externa durante o regime militar*, cit., 12.

⁵⁴ FAGUNDES VIZENTINI, *op. ult. cit.*, 201.

mocratizzazione, evitando opposti estremismi, tanto più che il contemporaneo aggravamento della crisi economica rappresenta un pericoloso detonatore sociale. Non senza alcune ambiguità, spetta al generale João Baptista de Oliveira Figueiredo traghettare il potere nelle mani dei civili, dovendo al contempo tentare di offrire al Brasile una ripresa economica, in una congiuntura resa difficile dal secondo *shock* petrolifero del '79 e dalla necessità di fare fronte a un debito estero divenuto un onere insostenibile, a causa dell'aumento dei tassi determinato da Washington e della diminuzione delle esportazioni brasiliane.

È nel descritto clima di difficoltà finanziarie internazionali ma, soprattutto, alla luce del processo di apertura politica condotta dal Presidente Figueiredo, che il Cancelliere Ramiro Saraiva Guerreiro varò l'«universalismo». Un'impostazione di politica estera di sostanziale continuità con il «pragmatismo responsabile», ma adattata alle necessità interne di transizione democratica e, per questo, disposta a contribuire allo stabilimento di «un nuovo tipo di relazioni internazionali, di natura aperta e democratica, orizzontali, senza subordinazioni né prepotenze». Si tratta del tentativo di mantenere autonomia internazionale per un Brasile in difficoltà socioeconomica, una congiuntura tanto delicata che lo stesso Ministro degli Esteri definì il Brasile un Paese del Terzo Mondo⁵⁵.

Continua così la convergenza con i Paesi non allineati, pur senza un formale ingresso nel G-77 di Brasilia, che si limita allo *status* di osservatore. Ciò non impedisce alla diplomazia brasiliana di farsi capofila delle aspirazioni dei Paesi in via di sviluppo in varie occasioni, soprattutto durante le riunioni dell'UNCTAD e le sessioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. In sostanza, il Brasile rivendica assertivamente, a nome dei Paesi in ritardo sulla via dello sviluppo, regole più eque nel commercio internazionale, il diritto a processi di trasferimento di tecnologia che accompagnino gli investimenti effettuati dai Paesi industrializzati, la necessità di rinegoziare i pesanti oneri costituiti dal debito estero⁵⁶.

Sempre nei fori multilaterali, la diplomazia brasiliana si dimostra particolarmente dinamica e definisce con chiarezza una serie di posizioni che, con tutta evidenza, risentono della maggiore sensibilità sul tema dei diritti umani di un Governo impegnato nella transizione de-

⁵⁵ DE MELLO BARRETO, *Os sucessores do Barão*, cit., 349.

⁵⁶ CERVO, BUENO, *op. cit.*, 458 ss.

mocratica. Il Brasile adotta in questa fase posizioni tuttora consolidate a favore del disarmo (in *primis* dell'Atlantico meridionale) e dell'autodeterminazione (con il conseguente sostegno al popolo palestinese), nonché contro l'*apartheid* e contro l'intervento negli affari interni di altri Paesi, criticando sia il comportamento dell'Amministrazione Reagan in America Centrale, sia il *raid* aereo israeliano contro il reattore nucleare di Osirak, in Iraq⁵⁷.

L'universalismo teorizzato da Saraiva Guerreiro si palesa anche attraverso iniziative per così dire originali nella politica estera brasiliana, quali quelle che manifestano l'interesse di Brasilia a partecipare ad attività afferenti la gestione internazionale dell'ambiente e degli spazi marini. Durante il suo mandato di Cancelliere, Saraiva Guerreiro favorisce la prima spedizione di studio brasiliana al Polo Sud, nel 1982, con la formale adesione di Brasilia al Trattato Antartico l'anno successivo, condizione che consente al Brasile di stabilire una base scientifica nel continente antartico. Per quanto concerne il diritto del mare, poi, il Brasile contribuisce alla stipula della Convenzione di Montego Bay, nel dicembre 1982⁵⁸.

Allo stesso tempo, cresce l'impegno di Itamaraty nella diplomazia economica, con risultati quali l'aumento dell'interscambio con la Cina e con il Medio Oriente, mentre si affievolisce la collaborazione con l'Europa Occidentale e il Giappone. Restano tuttavia positivi i rapporti con Bonn, sempre più *partner* strategico per il trasferimento di tecnologia, segnatamente nel settore nucleare. Inoltre, Guerreiro Saraiva è il primo fra i Ministri degli Esteri brasiliani a dichiarare obiettivo prioritario per l'Itamaraty lo stabilimento di un dialogo con la Comunità Economica Europea⁵⁹.

Si accentua ulteriormente il già manifestato atteggiamento critico verso le istituzioni economiche internazionali, accusate dalla dirigenza brasiliana di non trovarsi più in linea con il cambiamento delle dinamiche mondiali e, in sostanza, di essere inefficaci, come pure verso la pretesa delle grandi potenze di assumere unilateralmente decisioni tali da incidere sull'intera Comunità internazionale, secondo un punto di vista che ancora oggi caratterizza la diplomazia brasiliana. In definitiva, è in questo periodo che si rende definitiva, nella diplomazia brasiliana, la scelta di investire nella cooperazione Sud-Sud, concepita come forma di collaborazione strutturata e paritaria fra Paesi emergenti e

⁵⁷ FAGUNDES VIZENTINI, *Relações internacionais do Brasil*, cit., 65.

⁵⁸ DE MELLO BARRETO, *op. ult. cit.*, 448-450.

⁵⁹ FAGUNDES VIZENTINI, *A política externa do regime militar brasileiro*, cit., 275.

Paesi in via di sviluppo, una tendenza ancora attuale per il Brasile in ambedue le accezioni inaugurate all'epoca: sia quella di cooperazione dai proficui ritorni economici, sia quella di leva negoziale nel rapporto con altri *partner*⁶⁰.

Guerreiro Saraiva è, fra i Cancellieri succedutisi durante la dittatura, quello che dedica maggiore attenzione all'Africa. Pur senza potere impiegare mezzi finanziari adeguati a concretizzarla, la simpatia di Brasilia si esprime in dichiarazioni e scambi di visite nei confronti dei giovani governi di Botswana, Zambia, Malawi e, in particolare, Angola e Mozambico, mentre si approfondisce la presa di distanze fra Brasilia e la Pretoria del segregazionismo⁶¹. In questa attività rivestono pari rilievo, per Brasilia, gli interessi economici del Paese e i ritorni politici derivanti dal manifestare amicizia a nuovi attori della Comunità internazionale. Dividendi che il Brasile incassa ancora oggi in sede multilaterale.

Per quanto concerne il rapporto con gli Stati Uniti, va ricordato che l'epoca della presidenza Figueiredo corrisponde grosso modo all'Amministrazione Reagan. Come noto, il quarantesimo Presidente degli Stati Uniti scelse di inasprire l'antagonismo con Mosca: conseguentemente, Washington riprese a considerare l'America Latina alla stregua di uno dei vari scacchieri regionali del confronto con l'"impero del male", al fine di opporsi all'espansionismo sovietico nel subcontinente, nell'America Centrale e nei Caraibi. Rispetto a tale atteggiamento nordamericano, Brasilia non offre sponda, preferendo preservare le relazioni coi Paesi vicini e con i *partner* dell'asse Sud-Sud. Si segnalano, in particolare, le critiche di Brasilia rispetto alle ingerenze statunitensi in Nicaragua, dove Washington presta sostegno ai *contras* e, con ancor più veemenza, verso l'intervento americano a Grenada, nel 1983. È dunque possibile affermare che, già all'inizio del decennio Ottanta, la dirigenza brasiliana considera sorpassata la logica di contrapposizione Est-Ovest riacutizzata da Reagan, manifestando con maggiore libertà rispetto al passato le simpatie terzomondiste che, in varia misura, avevano caratterizzato momenti anteriori della politica estera della dittatura. Ciò nonostante, le relazioni fra Washington e Brasilia si mantennero positive e conobbero momenti di significativa collaborazione, come la concessione da parte americana di crediti che

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ DE MELLO BARRETO, *op. ult. cit.*, 395-400.

evitarono al Brasile il collasso finanziario che subì il Messico all'inizio degli anni Ottanta⁶².

Proprio nell'ottica della cooperazione Sud-Sud, l'universalismo di Saraiva Guerreiro rese l'America meridionale una priorità assoluta per l'Itamaraty. A rafforzare tale impostazione vi è, nel Brasile, la consapevolezza che Stati Uniti e Unione Sovietica, impegnati in un confronto serrato e che risulterà poi definitivo, siano sempre meno disposti a investire risorse per lo sviluppo del Cono Sud e, quindi, meno capaci di esercitare ingombranti influenze dall'esterno sulla regione⁶³.

Sin dai primi mesi dell'arrivo di Saraiva Guerreiro a Itamaraty, è anzitutto il rapporto con l'Argentina a conoscere un vero e proprio salto qualitativo: grazie al lavoro del nuovo Cancelliere, a ottobre del 1979 Brasile, Argentina e Paraguay firmano un Accordo di cooperazione tecnica che mette fine alle tensioni decennali relative al Rio Paraná. La firma fu seguita, nel maggio dell'anno successivo, da una visita di Figueiredo a Buenos Aires, restituita dall'omologo Videla ad agosto, due eventi che costituirono il segnale del nuovo corso delle relazioni bilaterali. Una sintonia fra i due Paesi vicini che permase durante la guerra delle Falkland: in occasione del conflitto, Brasilia si manifestò solidale a Buenos Aires e riconobbe il diritto argentino sull'arcipelago, in coerenza con la posizione maturata dal Governo brasiliano sin dal secolo XIX. Tuttavia, il Brasile evitò di esplicitare appoggio all'opzione militare adottata dalla Casa Rosada, invitando i due contendenti a una soluzione pacifica. Parimenti significativi furono i passi avanti compiuti da Brasilia e Assunzione per la creazione della centrale idroelettrica binazionale di Itaipu, che inizia la produzione nel 1984.

Il Brasile è inoltre protagonista dell'azione intrapresa da diversi Paesi latinoamericani al fine dello stabilimento del cessate-il-fuoco nel conflitto esplosivo fra Ecuador e Perù, nel 1981, dimostrandosi in questa vicenda riconosciuto perno per la stabilità della regione. L'impegno di Itamaraty si rivolge anche all'implementazione del Trattato di Cooperazione Amazzonica: nel 1980 il Brasile ospita infatti la prima riunione ministeriale degli Stati aderenti. Merita altresì di essere ricordato l'avvicinamento di Brasilia a Città del Messico, *partner* con il quale le relazioni erano rimaste al di sotto delle potenzialità. All'inizio degli anni Ottanta, ambedue i Paesi sono difatti preoccupati dai rispettivi

⁶² CERVO, BUENO, *op. cit.*, 472.

⁶³ FAGUNDES VIZENTINI, *op. ult. cit.*, 273.

debiti esteri, tanto che nel 1983 i Capi di Stato brasiliano e messicano sottoscrivono la Dichiarazione di Cancún, atto che fa stato della crisi del debito e ne denuncia gli effetti nocivi sulle prospettive di sviluppo dei Paesi latinoamericani⁶⁴.

In sostanza, nell'arco del ventennio analizzato nel presente scritto, la fase del ritorno alla democrazia si rivela in assoluto la più proficua nelle relazioni fra il Brasile e i vicini del Cono Sud, a cominciare da Argentina e Paraguay. Nel corso degli anni Ottanta, infatti, anche gli altri vicini del Brasile tornano alla democrazia e tutti si mostrano più propensi a collaborare sul piano internazionale, complici anche i problemi di sostenibilità del debito estero e di confronto con la pressione esercitata dal Fondo Monetario Internazionale che caratterizza, con varia intensità, tutte le giovani democrazie sudamericane. Si delinea così un periodo che può considerarsi la base dei futuri processi di integrazione, primo fra tutti il Mercosul⁶⁵.

Ed è su questa linea di tendenza che si conclude la dittatura: nel 1985, Tancredo Neves è il primo civile eletto Capo dello Stato. La prematura scomparsa, ad appena due mesi dall'elezione, di Neves apre la strada all'insediamento del Vice Presidente, José Sarney, con una procedura di rispetto delle regole costituzionali che segna il definitivo allontanamento delle Forze Armate dal vertice dello Stato brasiliano.

7. Conclusione.- L'ultima parte di questo scritto riassume le principali linee della politica estera brasiliana durante i governi militari in modo che, come anticipato in introduzione, si possa evidenziarne la sostanziale continuità – sotto il profilo degli interessi nazionali perseguiti dalla diplomazia brasiliana – con quella odierna e rendere quest'ultima più intelligibile. Tutto ciò fermo restando la netta discontinuità fra le premesse ideologiche dei governi militari rispetto al carattere democratico dei governi che hanno guidato il Paese a partire dal 1985 fino ai nostri giorni.

Sulla base delle ricostruzioni suesposte, possiamo concludere che, durante la dittatura militare, «non vi fu uniformità nelle azioni diplomatiche [del Brasile], sebbene si siano presentate caratteristiche costanti»⁶⁶. La discontinuità ha avuto origine – secondo la chiave di lettura adottata sin dall'inizio della presente analisi – dal maggiore o minore coinvolgimento degli Stati Uniti nello sviluppo economico del

⁶⁴ DE MELLO BARRETO, *op. ult. cit.*, 369-370.

⁶⁵ ENDERS, *A nova história do Brasil*, Rio de Janeiro, 2012, 269.

⁶⁶ DE MELLO BARRETO, *A política externa durante o regime militar*, cit., 7.

Brasile, obiettivo prioritario per i governi militari, che in esso vedevano la garanzia per dare legittimità al proprio potere. Non solo: la mancanza di uniformità nella proiezione esterna del regime militare fu dovuta anche, con tutta evidenza, ai differenti momenti per i quali passò la dittatura stessa, dalla sua instaurazione alla maggiore affermazione interna, fino alla fase del declino.

Ciò detto, la politica estera della dittatura brasiliana si svolse in una continua tensione fra l'ideologia della Guerra fredda e il pragmatismo nel ricercare la via dello sviluppo, fra le aspirazioni di peso globale e l'attenzione alle dinamiche regionali nel Cono Sud.

Ed è proprio sul piano regionale che si ravvisa il principale elemento di continuità fra la diplomazia dell'epoca e l'odierna politica estera brasiliana. Il Brasile di quegli anni ha oscillato fra tendenze sub-imperialiste sul Cono Sud e momenti di protagonismo globale, ma la sua condotta complessiva fra il 1964 e il 1985 ha senza dubbio determinato i presupposti delle odierne iniziative di integrazione regionale. Ieri e oggi, un Brasile dal comportamento di "egemone riluttante" nella regione, timoroso di irritare i vicini con il proprio peso specifico, ma al contempo consapevole che solo con il proprio impegno si sarebbero sviluppate le collaborazioni regionali.

Inoltre, resta a tutt'oggi costante un'ulteriore caratteristica dimostrata all'epoca dalla diplomazia brasiliana, ossia la capacità di mantenere proficue relazioni con le potenze tradizionali (ieri gli Stati Uniti e oggi anche l'Unione Europea, alla quale il Brasile è legato da un Partenariato strategico) e, al contempo, di assumere la *leadership* dei Paesi emergenti, ieri prevalentemente i Paesi in via di sviluppo e oggi i partecipanti ai BRICS.

Vi sono, naturalmente, anche evidenti differenze fra la politica estera della dittatura e le strategie odierne di Brasilia: rimane in primo luogo il fatto che la dittatura militare ebbe a porsi quale problema imprescindibile nelle relazioni internazionali quello dello sviluppo interno di un Paese che è oggi asceso fra le prime economie mondiali. In secondo luogo, durante la dittatura si è affievolita la propensione brasiliana a prendere parte alla compagine dei membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: sebbene il Brasile sia stato ben dieci volte membro non permanente del Consiglio di Sicurezza, non vi ha fatto parte dal 1969 al 1987⁶⁷.

⁶⁷ MOTA SARDENBERG, *O Brasil e as Nações Unidas*, Brasilia, 2013, 95.

In ogni caso, gli anni tra il 1964 e il 1985 furono caratterizzati da un forte impegno della diplomazia brasiliana, tanto sul piano delle teorizzazioni delle politiche da adottare quanto dal punto di vista della loro attuazione. Giova rilevare che, in quell'epoca, l'Itamaraty conservò sempre la competenza e la professionalità che ancora ne contraddistinguono l'operato. E mantenendo alta la propria professionalità anche negli anni più difficili della dittatura, la diplomazia brasiliana ha garantito la qualità del proprio impegno nel perseguire gli interessi nazionali in politica estera.

ABSTRACT

*Brazilian Foreign Policy During the Cold War (1964-1985):
Global Ambitions and Regional Dimensions*

The aim of this paper is to examine how the Brazilian military governments developed their foreign policy from 1964 to 1985. In spite of the differences between the military dictatorship that ruled in Brasilia at that time and the democratic institutions that characterize Brazil nowadays, there are several similarities between the Brazilian foreign policy of the Cold War and the principles that currently guide Brazil's diplomacy. This is particularly evident in two areas, such as Brazil's tendency to seek global partnerships and the Brazilian commitment to implementing regional integration in South America. In the course of this paper it will also be possible to prove that, over the last decades, the Brazilian foreign policy has been oscillating between ideological aspirations and pragmatic ambitions, the latter mainly related to the internal development needs of the country.

ARTICOLI E SAGGI

TRASFERIMENTI DI MATERIALI DI ARMAMENTO E CONTRASTO AL TRAFFICO ILLECITO DELLE ARMI DA FUOCO NELLA LEGISLAZIONE ITALIANA

CHRISTIAN PONTI

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Impegni sulle armi da fuoco derivanti da fonti internazionali e dell’Unione Europea e cenni alla legislazione italiana sui trasferimenti di materiali d’armamento. – 3. Il permanente carattere dualistico della legislazione italiana sulle armi da fuoco. – 4. I principi e i divieti che regolano i trasferimenti. – 5.1. I sistemi di controllo e le misure di trasparenza. – 5.2. Le procedure di autorizzazione. – 5.3. La disciplina delle attività di intermediazione. – 6. La tracciabilità delle armi da fuoco. – 7. La disattivazione delle armi da fuoco. – 8. Conclusioni .

1. Sul piano internazionale si trovano espressioni diverse per indicare le armi da fuoco. Nel quadro delle Nazioni Unite, nell’ambito dell’attività dell’Assemblea Generale e della Divisione per le armi convenzionali del Dipartimento sul disarmo (*United Nations Office for Disarmament Affairs-UNODA*) e, a livello dell’Unione Europea, nel settore della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), si fa generalmente riferimento alle «armi di piccolo calibro e leggere» – *small arms and light weapons* (APCL/SALW) –, in relazione al commercio legale e al traffico illecito di alcune tipologie di armi da guerra (cioè destinate ad usi militari)¹. La locuzione “arma da fuoco” ha invece una portata più limitata. Essa è utilizzata nel contesto dell’azione dell’Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) e del mercato interno dell’Unione Europea, e attiene alla circolazione (e ai traffici illeciti) delle armi da fuoco progettate e destinate all’uso civile (sicurezza personale, caccia e altre attività sportive, ecc.). La legislazione italiana cataloga le armi in “armi da

¹ Per una classificazione delle SALW, che comprende munizioni ed esplosivi, cfr. *Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms*, UN Doc. A/52/298, del 27.08.1997, Annex.

guerra”² e in “armi comuni da sparo”³ (nella cui categoria rientrano le armi da fuoco civili)⁴. Benché difficile da stimare, il traffico illecito⁵ delle armi da fuoco⁶ costituisce un’attività criminale molto lucrativa, e presenta dimensioni globali⁷. Esso è in molti casi interconnesso ad

² In particolare, l’art. 1 della L. n. 110 del 18/4/1975, intitolata “Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi” (in *GU* n. 105 del 21/4/1975), stabilisce che sono armi da guerra «le armi di ogni specie che, per la loro spiccata potenzialità di offesa, sono o possono essere destinate al moderno armamento delle truppe nazionali o estere per l’impiego bellico» e comprendono le armi tipo guerra ossia quelle che, pur non rientrando tra le armi da guerra, possono utilizzare lo stesso munizionamento delle armi da guerra o sono predisposte al funzionamento automatico.

³ Ai sensi dell’art. 2 della L. n. 110/1975 rientrano nelle armi comuni da sparo le armi corte da sparo (fucili, carabine, pistole), purché non automatiche, e le riproduzioni di armi antiche e gli esplosivi diversi da quelli militari; le armi sportive, da caccia e relative munizioni; le cartucce per uso industriale, gli artifici luminosi e i fumogeni. Il compito di testare e catalogare le armi e di distinguerle in armi da guerra e armi comuni da sparo spetta al Banco nazionale di prova di Gardone Valtrompia (si veda anche la nota n. 106, *infra*).

⁴ Per arma da fuoco s’intende «qualsiasi arma portatile a canna che espelle, è progettata per espellere o può essere trasformata al fine di espellere un colpo, una pallottola o un proiettile mediante l’azione di un combustibile propellente»; cfr. art. 2, par. 1, lett. b), D.Lgs. n. 204 del 26/10/2010 (modifiche al D.Lgs. n. 527 del 30/12/1992, nuovo art. 1 bis), in *GU* n. 288 del 10/12/2010, che recepisce la direttiva 2008/51/CE del 21/5/2008 che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell’acquisizione e della detenzione di armi, in *GUUE* L 179 del 8/7/2008; e art. 2, par. 1, regolamento (UE) n. 258/2012 del 14/3/2012, in *GUUE* L 94 del 30/3/2012, che attua l’art. 10 del Protocollo delle Nazioni Unite contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni, addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (si veda la nota n. 20, *infra*). La nozione di arma da fuoco non si sovrappone a quella di arma comune da sparo ricavabile dall’art. 2 della L. n. 110/1975. Sulla base della classificazione compiuta da quest’ultima disposizione per arma da sparo s’intende normalmente quella idonea all’azione di propulsione di proiettili a seguito della forza di spinta di gas compressi, sia che l’impulso avvenga per l’effetto dell’accensione di un esplosivo, sia che venga provocato dall’aria compressa. Quella delle armi da fuoco è ritenuta come una *species* del *genus* armi da sparo in senso lato, caratterizzata dal particolare tipo di propellente utilizzato per il lancio del proiettile (la polvere da sparo) e dalla peculiare dinamica di innesco del lancio (deflagrazione conseguente alla combustione del propellente); in argomento, PISTORELLI, *Disciplina penale in materia di armi: le novità introdotte dal d.lgs. n. 204 del 2010*, in *Diritto penale contemporaneo*, Papers, 18/1/2011 (www.penalecontemporaneo.it).

⁵ Sul piano generale si fa riferimento ai “traffici illeciti” per indicare armi fabbricate e trasferite sul mercato in violazione di norme interne o internazionali. Si possono anche verificare casi di armi di fabbricazione lecita, le quali vengono trasferite lecitamente, ma che si trasformano in illecite nel corso o in seguito al trasferimento sul mercato, ad esempio per effetto di furti da riserve governative militari o di forze di sicurezza o di altro tipo (la c.d. diversione); similmente SCHROEDER, *Captured and Counted: Illicit Weapons in Mexico and the Philippines*, in *Small Arms Survey. Small Arms Survey 2013: Everyday Dangers*. Cambridge, 283-317.

⁶ In questo studio, salvo diversamente specificato, i termini “armi da fuoco” sono utilizzati in senso ampio e comprendono sia le APCL/SALW di derivazione militare sia le armi comuni da sparo (comprese le armi da fuoco civili).

⁷ Si veda www.smallarmssurvey.org.

altre attività illegali perpetrate da organizzazioni criminali transnazionali e gruppi terroristici, e rappresenta una seria minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale⁸. La proliferazione incontrollata delle armi da fuoco illegali esacerba e acuisce la violenza dei conflitti armati; nei quali favorisce la commissione di violazioni dei diritti umani e di crimini internazionali⁹. Nelle situazioni di pace, il commercio illecito delle armi da fuoco compromette seriamente il mercato legale delle armi e minaccia la sicurezza interna degli Stati¹⁰.

Le Nazioni Unite e l'Unione Europea hanno adottato articolate strategie che mirano, secondo profili d'azione diversi, ad armonizzare le politiche legislative statali di contrasto al traffico illecito delle armi da fuoco¹¹. Questo studio si propone di analizzare l'impatto e gli effetti di tali politiche sulla legislazione italiana, con l'obiettivo di stabilire se essa sia oggi allineata agli standard giuridici internazionali ed europei in materia e contenga tutti gli "anticorpi" necessari a strutturare un'efficace azione di contrasto (preventiva e repressiva) al commercio illecito delle armi da fuoco. A tal fine, sono innanzi tutto presi in esame alcuni aspetti di carattere generale dell'attuale disciplina giuridica del nostro ordinamento relativa ai trasferimenti di armi. Si tratta di un settore molto importante dell'economia italiana¹², la cui regolamentazione appare molto frammentata, frutto di un processo legislativo che ha subito nel corso degli anni modifiche rilevanti, per

⁸ Cfr. la risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 2220 del 22/5/2015; e il rapporto del Segretario Generale, *Small Arms and Light Weapons*, UN Doc. S/2015/289, del 27/4/2015.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Si vedano le seguenti comunicazioni della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: *Le armi da fuoco e la sicurezza interna dell'UE: proteggere i cittadini e smantellare il traffico illecito*, COM(2013) 716 final, del 21/10/2013; *Agenda europea sulla sicurezza*, COM(2015) 185 final, del 28/4/2015.

¹¹ V. *infra*, par. 2.

¹² Nel 2015 l'esportazione di armi italiane nel mondo ha segnato un incremento del 186% rispetto al 2014. Il valore globale delle licenze di esportazione, comprensivo dei gettiti dovuti ad intermediazioni e a licenze globali di programma ha raggiunto gli 8.247.087.068 euro rispetto ai 2.884.007.752 del 2014; cfr. *Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento*, presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno 2015 (da qui in avanti *Relazione sui trasferimenti autorizzati del 2015*), Senato della Repubblica, Doc. LXVII n. 4, comunicata alla presidenza il 18 aprile 2016, 6. Secondo i dati pubblicati da *Small Arms Survey* (www.smallarmssurvey.org) l'Italia si colloca tra i principali esportatori al mondo di SALW/APCL loro parti, accessori e munizioni (insieme ad Austria, Belgio, Brasile, Germania, Russia, Corea del Sud, Svizzera e Stati Uniti), con esportazioni annue per un valore pari o superiore a 100 milioni di dollari. Per alcuni dati statistici relativi alle esportazioni italiane di armi comuni da sparo nell'anno 2014 si rinvia ad LAMANNA, *Armi leggere, guerre pesanti. Rapporto 2015*, in IRIAD, *Sistema informativo a schede*, 04/2015, 23 ss.

effetto dei vari interventi normativi che sono stati realizzati a livello sovranazionale ed internazionale. Sono illustrati i principi e i divieti generali della legislazione italiana applicabili ai trasferimenti di armi, i sistemi di controllo, i procedimenti autorizzativi, le misure di trasparenza e le attività d'intermediazione¹³. Sono presi in esame sia i trasferimenti relativi alle armi da fuoco fabbricate specificamente per usi militari, sia quelli relativi alle armi destinate all'uso civile, in considerazione delle peculiarità che presenta la legislazione italiana al riguardo¹⁴. Non è però oggetto di approfondimento la legislazione relativa ai trasferimenti di prodotti a duplice uso. Di seguito sono poi analizzate nel dettaglio alcune disposizioni normative in materia di rintracciamento e disattivazione introdotte recentemente nel nostro ordinamento, per dare effetto alla legislazione dell'Unione Europea, e volte a sradicare il traffico illecito delle armi da fuoco, in particolare quelle destinate all'utilizzo civile¹⁵.

La tesi qui sostenuta è che nel complesso la legislazione italiana nel settore dei trasferimenti di armi continua per molti versi ad essere all'avanguardia. Nondimeno, essa richiederebbe alcuni interventi correttivi tesi, da un lato a dare maggiore unitarietà e organicità a questa materia, e dall'altro a mettere a disposizione degli attori impegnati nella lotta al traffico illecito delle armi da fuoco tutti gli strumenti giuridici necessari per concertare un'efficace strategia di contrasto.

2. Fatta eccezione per le misure di embargo delle armi stabilite dal Consiglio di Sicurezza¹⁶, l'azione delle Nazioni Unite sulle SALW, come si è già ricordato, riguarda l'attività dell'Assemblea Generale nel campo del disarmo, cui va ricondotta una Conferenza internazionale che nel 2001 ha adottato il "Programma d'azione delle Nazioni Unite per la prevenzione, la lotta e l'eliminazione del commercio illecito di armi di piccolo calibro e leggere in tutti i suoi aspetti" (POA)¹⁷, e l'adozione nel 2005 di uno strumento sul rintrac-

¹³ V. *infra*, paragrafi 4, 5.1, 5.2 e 5.3.

¹⁴ V. *infra*, par. 3.

¹⁵ V. *infra*, paragrafi 6 e 7.

¹⁶ In argomento si vedano CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, 10^a ed., Padova, 2015, 267 ss.; MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, 2^a, Bologna, 2012, 221 ss.

¹⁷ Cfr. *Report of the United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*, New York, 9-20 July 2001, UN Doc. A/CONF.192/15. Per un esame approfondito sulla Conferenza e sul POA si rimanda a: *Small Arms Survey 2002, Counting the Human Cost*, Oxford, 2002, Cap. V.

ciamento delle SALW (ITI)¹⁸. Pur trattandosi di atti giuridicamente non vincolanti, il POA e l'ITI prevedono meccanismi di "follow-up"¹⁹ e sono alla base dell'impegno di molti Stati della Comunità internazionale ad adottare una serie di misure a livello nazionale per il contrasto al traffico illecito delle SALW.

Il primo strumento giuridico internazionale vincolante l'Italia che stabilisce, fra l'altro, misure comuni per la prevenzione e repressione del traffico illecito delle armi da fuoco riguarda tuttavia un altro contesto, ossia l'attività dell'UNODC nel contrasto al crimine organizzato transnazionale. Tale azione ha portato nel 2001 all'adozione, da parte dall'Assemblea Generale, del Protocollo contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni (Protocollo sulle armi da fuoco), addizionale alla Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale (Convenzione COT)²⁰. Il Protocollo sulle armi da fuoco è uno strumento giuridico in materia penale e amministrativa che mira a prevenire e reprimere la produzione e il traffico illeciti delle armi da fuoco, ma si applica esclusivamente alle armi da fuoco destinate all'uso civile. Esso è stato ratificato dall'Italia (unitamente alla Convenzione COT) con la L. 16 marzo 2006, n. 146²¹.

Nel quadro delle attività dell'UNODA si colloca invece il più recente Trattato sul commercio delle armi convenzionali (*Arms Trade Treaty-ATT*) adottato dall'Assemblea Generale nel 2013 (e ratificato

¹⁸ Cfr. *Report of the Open-ended Working Group to Negotiate an International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons* (UN Doc. A/60/88, del 27/6/2005). L'ITI contiene disposizioni molto articolate in relazione al rintracciamento delle SALW (marcatura, registrazione e cooperazione internazionale).

¹⁹ Il POA prevede dei *meeting* biennali degli Stati «to consider the national, regional and global implementation of the Programme of Action». La sesta ed ultima edizione dei *meeting* biennali si è tenuta nel giugno 2016 (per le conclusioni cfr. *Outcome of the Sixth Biennial Meeting of States to Consider the Implementation of the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*, UN Doc. A/CONF.192/BMS/2016/WP.1/Rev.3) ed anticipa la Conferenza di revisione prevista nel 2018. Nell'ambito dei *meeting* del POA si tengono anche incontri in cui si discutono i rapporti nazionali e lo stato d'attuazione dell'ITI (www.un.org).

²⁰ La Convenzione COT è stata adottata dall'Assemblea Generale con la risoluzione n. 55/25 del 15/11/2000 ed aperta alla firma nel corso della Conferenza di Palermo del dicembre 2000, congiuntamente a due Protocolli addizionali contro il traffico di esseri umani ed il traffico di migranti; il Protocollo sulle armi da fuoco è stato adottato dall'Assemblea Generale con la risoluzione n. 55/255 del 31/5/2001. La Convenzione COT è entrata in vigore il 29/9/2003; il Protocollo sulle armi da fuoco è entrato in vigore il 3/7/2005; per un aggiornamento sullo stato delle ratifiche si veda www.unodc.org.

²¹ In *GU* n. 85, Suppl. ord., n. 91, del 11/4/2006.

dall'Italia nel corso dello stesso anno)²², il quale mira a regolare, grazie alla previsione di una serie di standard comuni, il commercio delle armi convenzionali (incluso le SALW di derivazione militare) e a sradicare il loro traffico illecito; e di contribuire in tal modo al rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, alla pace e alla sicurezza internazionale²³.

Venendo all'Unione Europea, il primo contesto d'azione rilevante concerne la PESC²⁴, nel cui ambito il Consiglio Europeo ha approvato due atti giuridici vincolanti *sui generis* quali la posizione comune 2003/468/PESC sul controllo dell'intermediazione di armi²⁵ e la posizione comune 2008/944/PESC²⁶ sulle esportazioni di armi convenzionali (incluso le SALW), la quale fa seguito ad un documento di indirizzo politico-programmatico del 2005 intitolato "Strategia dell'Unione europea per combattere l'accumulazione e il traffico illeciti delle SALW e relative munizioni"²⁷, che affronta in maniera organica i problemi posti dal traffico illecito delle SALW. La posizione comune 2008/944/PESC riprende e incorpora gli otto criteri comuni già previsti dal Codice di condotta sulle esportazioni di armi del 1998²⁸, che gli Stati membri dell'Unione devono applicare ai trasferimenti di tecnologie e attrezzature militari verso Paesi terzi²⁹.

²² Cfr. Assemblea Generale, risoluzione n. 67/234 del 2/4/2013; per il testo del Trattato, si veda UN Doc. A/CONF.217/2013/L.3 del 27/3/2013. L'ATT è entrato in vigore il 24/12/2014 (per un aggiornamento sullo stato delle ratifiche si veda www.un.org); l'Italia lo ha ratificato con la L. n. 118 del 4/10/2013, in *GU* n. 242, del 15/10/2013.

²³ Cfr. art. 1 dell'ATT.

²⁴ Sulle basi giuridiche dell'azione dell'Unione Europea in materia di commercio delle armi, cfr. PALLADINO, *Il controllo sulle esportazioni di armi in zone di conflitto: regole e responsabilità dell'Unione europea*, in *OIDU*, 2015, 1170-1187, spec. 1172-1174.

²⁵ Posizione comune 2003/468/PESC del Consiglio del 23/6/2003, in *GUUE* L 156, del 25/6/2003.

²⁶ Posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio, dell'8/12/2008, che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia attrezzature militari, in *GUUE* L 335, del 13/12/2008.

²⁷ Consiglio Europeo del 15 e 16 dicembre 2005 (Doc. 5319/06, 13/1/2006); in argomento CITELLI, *La politica in materia di non proliferazione e controllo degli armamenti*, in LANG, MARIANI (a cura di), *La politica estera dell'Unione europea. Inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Torino, 2014, 169 ss.

²⁸ Consiglio dell'Unione Europea, *European Union Code of Conduct on Arms Export*, doc. 8675/2/98, 5/6/1998. In generale sulla natura giuridica dello strumento "posizione comune", e sulla portata giuridica e gli effetti della trasformazione del Codice di condotta del 1998 sulle esportazioni di armi nella posizione comune 2008/944/PESC cfr. PIETROBON, *I mercati delle armi. Una sfida al diritto dell'Unione*, Peschiera Borromeo, 2009, 38 ss.

²⁹ Si veda *infra*, nota n. 68.

La legislazione italiana si è allineata ad entrambe le Posizioni comuni (2003/468/PESC e 2008/944/PESC)³⁰.

Nel settore del mercato interno l'Unione Europea ha regolamentato i trasferimenti intracomunitari di armi da guerra mediante la direttiva 2009/43/CE³¹ (come modificata dalle direttive 2010/80/UE³² e 2012/10/UE³³ per quanto riguarda l'elenco dei prodotti per la difesa), che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa, al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno. La direttiva 2009/43/CE si applica, fra l'altro, alle armi da fuoco da guerra e contiene una disciplina che si basa su meccanismi di autorizzazione degli Stati membri d'origine e di garanzia negli Stati membri di destinazione. È stata recepita nell'ordinamento italiano con il D.Lgs. n. 105 del 22 giugno 2012³⁴, il quale ha apportato importanti novità alla L. n. 185 del 9 luglio 1990, recante "Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento"³⁵, ossia la legge italiana fondamentale sui trasferimenti di armi da guerra³⁶.

³⁰ Si rinvia ai paragrafi 4 e 5.3.

³¹ In *GUUE* L 146, del 10/6/2009.

³² In *GUUE* L 308, del 24/11/2010.

³³ In *GUUE* L 85, del 24/3/2012.

³⁴ In *GU* n. 169, del 21/7/2012. Le norme di attuazione del D.Lgs. n. 105/2012 sono contenute nel decreto del Ministero degli affari esteri (DMAE) n. 19 del 7/1/2013, recante "Regolamento di attuazione della legge 9 luglio 1990, n. 185, ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 22 giugno 2012, n. 105", in *GU* n. 53, del 4/3/2013. Per una critica alla scelta del legislatore di ricorrere allo schema normativo (legge delega e decreto legislativo) per regolare il commercio delle armi cfr. EMMOLO, *Le modifiche del 2012 alla disciplina sui controlli delle esportazioni di armi della legge 185 del 1990*, in *IRIAD, Sistema informativo a schede*, 02/2013, 1 ss.

³⁵ In *GU* n. 163, del 14/7/1990. Sulla L. n. 185/1990 cfr. TERRERI, BONAIUTI, *Le esportazioni di armi italiane*, in BONAIUTI, LODOVISI (a cura di), *Il commercio delle armi. L'Italia nel contesto internazionale*, Milano, 2004, 40 ss.; BONAIUTI, *La legge n. 185/90, nuove norme sul controllo, esportazione, importazione e transito di materiale di armamento*, in BRUNELLI (a cura di), *Produzione e commercio delle armi: industria militare e politiche per la difesa*, Bologna, 2003, 171 ss.; CORSI, *La disciplina legislativa del commercio internazionale di armamenti*, in *Foro amm.*, 1991, 2789 ss. Prima dell'approvazione della L. n. 185/1990 la disciplina sulle importazioni ed esportazioni di armi da guerra era regolamentata dall'art. 28 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS) in *RD* n. 773, del 18/6/1931; e dagli articoli 41-58 del regolamento attuativo del 1940.

³⁶ Una prima rilevante modifica alla L. n. 185/1990 si è avuta con la L. n. 148 del 17/6/2003 di attuazione dell'Accordo di Farnborough del 27 luglio 2000, che ha profondamente semplificato gli scambi intracomunitari per i programmi di collaborazione governativa che vedano coinvolti più Stati (entrambi riprodotti in *GU* n. 146, del 26/6/2003; in argomento PINESCHI, *Esportazione, importazione e transito di materiale d'armamento: un'ambigua liberalizzazione del mercato delle armi nei rapporti tra l'Italia e gli Stati membri dell'Unione europea e della NATO*, in questa *Rivista*, 2003, 601 ss.

Nel corso dell'ultimo decennio l'Unione Europea ha poi adottato alcuni importanti atti per contrastare il traffico illecito delle armi da fuoco civili. Questi si sono resi necessari, in particolare, per allineare la normativa dell'Unione alle disposizioni contenute nel citato Protocollo sulle armi da fuoco. Essi, come si vedrà più oltre, hanno prodotto mutamenti significativi alla legislazione italiana sulle esportazioni, importazioni e transito delle armi da fuoco ad uso civile; materia a lungo regolata dalla disciplina giuridica contenuta in fonti normative molto datate nel tempo quali il TULPS del 1931³⁷, il regolamento attuativo del 1940³⁸, e la L. n. 110/1975³⁹.

Sul versante dei trasferimenti intracomunitari, occorre ricordare la direttiva 2008/51/CE⁴⁰, che ha modificato la direttiva 91/477/CEE⁴¹ relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi. La direttiva 2008/51/CE ha la finalità di armonizzare le legislazioni nazionali in materia di acquisizione e detenzione delle armi da fuoco civili e di regolamentarne il commercio intracomunitario, intendendo realizzare in tal modo un equilibrio tra gli obiettivi del mercato interno (ossia la circolazione transfrontaliera delle armi da fuoco) e quelli della sicurezza (cioè un adeguato livello di sicurezza e protezione dagli atti criminali e dal traffico illecito) all'interno dell'UE. La direttiva 2008/51/CE è stata recepita nell'ordinamento italiano con il D.Lgs. n. 204 del 26 ottobre 2010⁴² e con le disposizioni integrative e correttive del D.Lgs. n. 121 del 29 settembre 2013⁴³. Anche i trasferimenti di armi da fuoco civili dal territorio doganale

³⁷ Articoli 31-32 TULPS (si veda la nota n. 35, *supra*).

³⁸ Cfr. articoli 46-48.

³⁹ Articoli 12-13 e 15-16 L. n. 110/1975 (cfr. la nota n. 2, *supra*).

⁴⁰ Cfr. la nota n. 4, *supra*.

⁴¹ In *GUCE* L 256, del 13/9/1991. La direttiva 91/477/CEE si era resa necessaria per poter sottoporre a maggior controllo la circolazione delle armi da fuoco all'interno della Comunità Europea, rendendo nel contempo più armonizzata la legislazione sulle armi da fuoco degli Stati membri, in previsione della libera circolazione delle persone e delle merci. La direttiva 91/477/CEE è importante perché ha introdotto una definizione e classificazione delle armi da fuoco, loro parti e munizioni, basata sul diverso grado di pericolosità che esse pongono; i requisiti generali, anche psicofisici, per l'acquisto e la detenzione di armi; l'accordo preventivo con il paese di destinazione per l'esportazione di armi; la Carta europea d'arma da fuoco per facilitare la circolazione di armi per l'attività venatoria e quella sportiva. La direttiva 91/477/CEE è stata recepita nell'ordinamento italiano con il D.Lgs. n. 527 del 30/12/1992, in *GU* n. 7, del 11/1/1993. Si veda anche il regolamento di esecuzione n. 635, emanato con Decreto del Ministro dell'Interno del 30/10/1996, in *GU* n. 297, del 19/12/1996, con il quale è stata resa operativa in Italia la Carta europea d'arma da fuoco prevista dalla direttiva 91/477/CEE.

⁴² In *GU* n. 288, del 10/12/2010.

⁴³ In *GU* n. 247, del 21/10/2013.

dell'Unione Europea verso o attraverso Paesi terzi sono stati oggetto di disciplina recente da parte dell'Unione, grazie all'adozione del regolamento (UE) n. 258/2012⁴⁴ (in attuazione dell'art. 10 del Protocollo sulle armi da fuoco), direttamente applicabile in Italia dal 30 settembre 2013⁴⁵.

Nel mese di aprile 2015 l'Unione Europea, a seguito della recrudescenza degli attentati terroristici in Europa, ha approvato un documento intitolato "Agenda europea sulla sicurezza"⁴⁶, che considera di primaria importanza, nel quadro della lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo internazionale, la necessità di rafforzare il quadro giuridico relativo alle armi da fuoco, di combatterne il traffico illecito e di limitare l'accesso alle sostanze pericolose come gli esplosivi e il loro utilizzo da parte delle reti terroristiche. Nel dare seguito alla "Agenda europea sulla sicurezza", il 18 novembre 2015 la Commissione ha varato una serie di misure, tra cui due interventi legislativi per migliorare il controllo delle armi da fuoco nell'Unione Europea⁴⁷, quali: il progetto di una nuova revisione della direttiva 91/477/CEE volto, fra l'altro, a rafforzare i controlli e a rendere più difficile l'acquisizione e la disponibilità delle armi da fuoco civili all'interno dell'Unione⁴⁸; ed il regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/2043 del 15 dicembre 2015⁴⁹ che, in conformità a quanto previsto dalla direttiva 91/477/CEE, definisce orientamenti comuni sulle norme e sulle tecniche di disattivazione, per garantire che le armi da fuoco disattivate siano rese irreversibilmente inutilizzabili. Le norme di attuazione del regolamento di esecuzione 2015/2043 sono contenute nel Decreto del Ministero dell'Interno dell'8 aprile 2016⁵⁰.

⁴⁴ Si veda la nota n. 4, *supra*.

⁴⁵ Si veda la Circolare del Ministero dell'Interno n. 557/PAS.10175(1), del 27 settembre 2013.

⁴⁶ Cfr. la nota n. 10, *supra*.

⁴⁷ Cfr. *European Commission strengthens control of firearms across the EU*, European Commission - Press release, Brussels, 18 novembre 2015. In argomento si veda anche la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo intitolata *Attuazione dell'Agenda europea sulla sicurezza: piano d'azione dell'UE contro il traffico e l'uso illecito di armi da fuoco ed esplosivi*, COM(2015) 624 final, del 2/12/2015.

⁴⁸ Si veda la nota n. 154, *infra*.

⁴⁹ In *GUUE* L 333, del 19/12/2015.

⁵⁰ Ministero dell'Interno, Decreto dell'8/4/2016, *Modalità di disattivazione delle armi da fuoco portatili di cui agli articoli 1 e 2 della legge 18 aprile 1975, n. 110 appartenenti alle categorie A, B, C e D dell'allegato I alla direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi*, in *GU* n. 118, del 21/5/2016.

3. La L. n. 185/1990 regola i trasferimenti (i quali comprendono una serie di attività quali l'esportazione, l'importazione, il transito, il trasferimento intracomunitario, l'intermediazione, nonché la cessione delle relative licenze di produzione e la delocalizzazione produttiva)⁵¹ di materiali d'armamento che, per requisiti o caratteristiche tecnico-costruttive o di progettazione sono tali da considerarsi costruiti per un "prevalente" uso militare o di corpi armati o di polizia⁵². La L. n. 185/1990 si applica non solo a materiali ad uso militare; ma anche ad alcuni materiali a doppio uso, militare e civile (es. radar e software). Essa vieta altresì i trasferimenti di mine terrestri anti-persona, di munizioni a grappolo, di armi di distruzione di massa (ADM), nonché la ricerca finalizzata alla loro produzione o la cessione della relativa tecnologia⁵³.

La L. n. 185/1990 stabilisce alcune rilevanti eccezioni in relazione ad alcune tipologie di trasferimenti. Essa non disciplina le esportazioni o concessioni dirette e i trasferimenti intracomunitari da Stato a Stato, a fini di assistenza militare, in base ad accordi internazionali; né le esportazioni temporanee effettuate direttamente o per conto dell'amministrazione dello Stato per la realizzazione di propri programmi di armamento ed equipaggiamento delle forze armate e di polizia⁵⁴, purché non si tratti di Paesi che incorrono in uno

⁵¹ A seguito dell'adozione del D.Lgs. n. 105/2012 il sistema di controlli e autorizzazioni previsto dalla L. n. 185 si applica anche ai casi di delocalizzazione produttiva definita «il trasferimento da parte di una impresa nazionale di processi produttivi, ovvero di fasi di lavorazione, inerenti materiali d'armamento nel territorio di Paesi terzi»; e ai trasferimenti intangibili, ossia alla trasmissione di software o di tecnologia effettuata mediante mezzi elettronici.

⁵² Art. 2, par. 1. L'elenco di tali materiali è indicato nell'art. 2, par. 2, L. n. 185/1990 e comprende anche i prodotti per la difesa, ossia i materiali di cui all'allegato alla direttiva 2009/43/CE, e successive modificazioni (cfr. le note nn. 31-33, *supra*). L'individuazione di nuove categorie e l'aggiornamento dell'elenco dei materiali d'armamento, se resi necessari da disposizioni comunitarie, sono disposti con decreto del Ministro della Difesa, di concerto con i Ministri degli Affari Esteri, dell'Interno, dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo Economico, in considerazione dell'evoluzione della produzione industriale, di quella tecnologica, nonché degli accordi internazionali cui l'Italia aderisce; cfr. art. 2, par. 3, L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012.

⁵³ Art. 1, par. 7, L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012.

⁵⁴ Art. 1, par. 9, lett. *a-b*), L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012. Si tratta di una parte non indifferente del commercio italiano sugli armamenti. In relazione a questi trasferimenti (che peraltro riguardano una parte rilevante del commercio italiano sugli armamenti) permane tuttavia il controllo del Parlamento (trattandosi di trasferimenti disciplinati da accordi di natura politica che rientrano nell'art. 80 Cost.); su questo punto si rinvia a PEZZOLI, *La legislazione sul controllo delle esportazioni di armi*, in *Pubblicazioni Centro Studi per la Pace*, giugno 2006, 8 (www.studiperlapace.it).

dei divieti previsti dalla legislazione italiana⁵⁵. Da questa legge è infine escluso il transito di materiali per i bisogni di forze dei Paesi NATO⁵⁶.

La legislazione italiana prevede un regime giuridico differenziato sui trasferimenti delle armi da fuoco. La L. n. 185/1990 si applica alle armi da fuoco progettate per usi militari⁵⁷, ma non generalmente alle armi e munizioni comuni da sparo⁵⁸. Queste ultime rientrano però nell'ambito di applicazione della L. n. 185/1990 nei casi di trasferimenti intracomunitari e di esportazioni destinate a enti governativi o forze armate o di polizia⁵⁹. Per il resto, i trasferimenti delle armi comuni da sparo ricadono, come già ricordato, nella disciplina giuridica contenuta nel TULPS e nella L. n. 110/1975⁶⁰, come modificati e integrati dai recenti atti dell'Unione Europea. Nei paragrafi che seguono occorrerà pertanto tenere in debita considerazione ed evidenziare, laddove necessario, che la regolamentazione dei trasferimenti di armi da fuoco da guerra e civili ed il contrasto al loro traffico illecito fanno riferimento a discipline giuridiche sotto taluni profili diverse.

4. Nella legislazione italiana i trasferimenti dei materiali di armamento non rispondono unicamente ad una logica di tipo commerciale legata al profitto, ma sono subordinati alla politica estera e di difesa e al rispetto della Costituzione, che ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali⁶¹. Conformemente alla L. n. 185/1990 i trasferimenti di materiali di armamento sono vietati

⁵⁵ Cfr. art. 1, par. 10, che fa rinvio ai principi e ai divieti sanciti nell'art. 1, par. 6, della L. n. 185/1990 (si veda nel par. 4, *infra*).

⁵⁶ Art. 1, par. 9, lett. c).

⁵⁷ Si veda l'art. 2, par. 3, L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012, in base al quale l'elenco dei materiali di armamento cui si applica questa legge comprende, fra l'altro, i materiali indicati nell'Allegato (Elenco dei prodotti per la difesa) della direttiva 2009/43/CE (come modificata dalle direttive 2010/80/UE e 2012/10/UE); cfr. n. 32-34, *supra*.

⁵⁸ Cfr. art. 1, par. 11, L. n. 185/1990. Secondo LAMANNA, *op. cit.*, 15-16, la *ratio* di questo regime giuridico dualistico è riconducibile alla diversa destinazione finale e al differente potenziale offensivo dell'arma. Sul piano generale, in relazione alle armi comuni da sparo la legislazione italiana prevede una disciplina molto più rigida sul versante interno: porto d'armi, custodia, fabbricazione, vendita, ecc. (in argomento si veda, ad esempio, SCALFARI, *La legislazione italiana in materia di detenzione e porto d'armi*, in IRIAD, *Sistema informativo a schede*, 02/2016, 33 ss.).

⁵⁹ Questa novità è stata introdotta con il D.Lgs. n. 105/2012, che ha modificato il par. 11 dell'art. 1 della L. n. 185/1990.

⁶⁰ Si veda nel par. 2, *supra*.

⁶¹ Art. 1, par. 1, L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012.

quando siano in contrasto con la Costituzione, con gli impegni internazionali dell'Italia, con gli accordi concernenti la non proliferazione e con i fondamentali interessi della sicurezza dello Stato, della lotta contro il terrorismo e del mantenimento di relazioni pacifiche con altri Stati, ovvero quando manchino adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei materiali di armamento⁶².

La L. n. 185/1990 stabilisce poi che, nel rispetto di alcuni obblighi derivanti dal diritto internazionale relativi alla tutela dei diritti umani, alla prevenzione e alla soluzione pacifica delle controversie e al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, sono vietate l'esportazione, il transito, il trasferimento intracomunitario e l'intermediazione di materiali di armamento verso Stati: i) coinvolti in situazioni di conflitto armato, in contrasto con l'art. 51 della Carta ONU, con la previsione però di alcune eccezioni;⁶³ ii) la cui politica contrasti con l'art. 11 Cost.⁶⁴; iii) sottoposti a misure di embargo totale o parziale di forniture belliche da parte dell'ONU, dell'UE o dell'OSCE⁶⁵; iv) i cui governi abbiano commesso violazioni dei diritti umani, accertate da pronunce di competenti organi dell'ONU, dell'UE o del Consiglio d'Europa;⁶⁶ v) che destinino al proprio bilancio militare risorse eccedenti rispetto alle esigenze della difesa⁶⁷.

Questi criteri sono pienamente conformi (e vanno integrati) con quanto stabilito dall'Unione Europea nel Codice di condotta sulle esportazioni di armi del 1998 (ora posizione comune 2008/944/PESC)⁶⁸, cui fa rinvio la stessa L. n. 185/1990, come

⁶² Art. 1, par. 5, L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012.

⁶³ Le eccezioni riguardano il rispetto di obblighi internazionali che vincolano l'Italia o l'ipotesi di una specifica decisione del Consiglio dei ministri, che richiede un previo parere vincolante favorevole delle Camere.

⁶⁴ Essendo l'Italia impegnata a condurre una politica estera mirante alla realizzazione della pace e della sicurezza internazionale, anche il commercio di materiale bellico si deve uniformare a tale principio.

⁶⁵ Le specificazioni relative all'UE e all'OSCE sono state introdotte, rispettivamente, con la L. n. 148/2003 e il D.Lgs. n. 105/2012.

⁶⁶ La specificazione relativa alle organizzazioni internazionali e regionali, alle cui decisioni subordinare la rilevazione della violazione del divieto basato sul rispetto dei diritti umani previsto dalla legislazione italiana è stata introdotta con la L. n. 148/2003.

⁶⁷ Art. 1, par. 6, L. n. 185/1990.

⁶⁸ La posizione comune 2008/944/PESC (cfr. la nota n. 26, *supra*) indica i seguenti otto criteri comuni per le esportazioni di tecnologia e attrezzature militari: rispetto degli obblighi e degli impegni internazionali (sanzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU o dall'UE, accordi concernenti la non proliferazione); rispetto dei diritti umani nel Paese di destinazione finale e rispetto del diritto internazionale umanitario da parte di detto Paese; situazione interna del paese di destinazione finale in termini di esistenza di tensioni o conflitti

modificata dal D.Lgs. n. 105/2012⁶⁹; ed evidenziano il carattere moderno della legislazione italiana su questo punto, essendo stati fissati molto tempo prima dell'adozione del Codice di condotta da parte dell'Unione. Per quanto concerne i principi e i divieti applicabili ai trasferimenti di armi nella L. n. 185/1990 manca però un espresso divieto ai trasferimenti in base ad alcune ipotesi descritte nell'*Arms Trade Treaty*, ossia nel caso in cui vi sia la consapevolezza che le armi saranno utilizzate nello Stato di destinazione per commettere crimini internazionali (genocidi, crimini contro l'umanità e crimini di guerra); o vi sia un *overriding risk* che, a seguito della loro esportazione, tali armi possano essere impiegate per commettere o facilitare violazioni gravi del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani, atti di terrorismo e reati di criminalità organizzata transazionale in base ai trattati conclusi dall'Italia⁷⁰. Pur tuttavia, tali criteri sono vincolanti per le autorità preposte ad autorizzare i trasferimenti, per effetto dell'ordine di esecuzione contenuto nella legge di ratifica n. 118/2013, con cui l'Italia ha provveduto alla ratifica e a dare piena e intera esecuzione all'ATT nel nostro ordinamento⁷¹. Un altro dato positivo concerne il fatto che i principi e i divieti stabiliti nella L. n. 185/1990 (e più in generale i criteri sanciti dalla posizione comune 2008/944/PESC) vengono applicati in Italia anche alle esportazioni extra-comunitarie delle armi comuni da sparo, come confermano le recenti relazioni annuali del Governo al Parlamento sui trasferimenti di materiali di armamento autorizzati⁷².

armati; mantenimento della pace, della sicurezza e della stabilità regionali; sicurezza nazionale di Stati amici e alleati; atteggiamento nei confronti del terrorismo internazionale; rischio di sviamento; sviluppo sostenibile.

⁶⁹ Cfr. art. 11-*bis*.

⁷⁰ Cfr. articoli 6, par. 3, e 7, par. 1, dell'ATT, nel quale è utilizzata l'espressione "overriding risk" per determinare la natura del rischio in presenza del quale l'autorizzazione al trasferimento deve essere negata; per un approfondimento sul significato da attribuire a questi termini sia consentito rinviare a PONTI, *Trasferimenti di armi, diritti umani e diritto umanitario. Spunti di riflessione dopo l'adozione del Trattato sul commercio delle armi convenzionali*, in *DUDI*, 3/2013, 643 ss., spec. 657 ss.

⁷¹ Si veda nella nota n. 22, *supra*.

⁷² Nella *Relazione sui trasferimenti autorizzati del 2015*, cit., 12 (nota n. 12, *supra*) si legge che le armi comuni da sparo sono ricomprese nell'Elenco comune dei materiali d'armamento annesso alla direttiva 2012/10/UE (cfr. la nota n. 33, *supra*) e pertanto sono soggette alla disciplina del Codice di condotta (ora posizione comune 2008/944/PESC). La prassi del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale conferma la collaborazione con il Ministero dell'Interno in merito alla formulazione di pareri sulle esportazioni di armi comuni da sparo, allo scopo di verificare la sussistenza di dinieghi decisi da altri Stati dell'UE per operazioni identiche o sostanzialmente simili.

Le maggiori criticità riguardano però un altro punto, ossia l'interpretazione e l'attuazione dei criteri summenzionati. In proposito, un primo problema concerne il fatto che la prassi applicativa relativa ai trasferimenti di armi non si presta ad una facile rilevazione. Nonostante l'obbligo di trasparenza che impegna il Governo ad informare ogni anno il Parlamento sulle autorizzazioni concesse⁷³, le informazioni disponibili permettono al più soltanto valutazioni di carattere generale su come i principi e i divieti che informano la legislazione italiana sono declinati nella pratica⁷⁴. Peraltro, le informazioni pubblicate nelle relazioni annuali sono scarse e opache e non consentono di fugare il dubbio che talvolta le autorizzazioni ai trasferimenti non siano ispirate al rispetto fedele, rigoroso ed uniforme dei principi e dei divieti sanciti dalla legge⁷⁵ (e dalla posizione comune 2008/944/PESC)⁷⁶; né di chiarire, sul piano interpretativo, gli aspetti controversi che li riguardano⁷⁷.

⁷³ Art. 5 L. n. 185/1990; si veda nel par. 5.1, *infra*.

⁷⁴ Si veda nella *Relazione sui trasferimenti autorizzati del 2015*, cit., 9-10.

⁷⁵ Ad esempio, in relazione al 2015 suscitano vivaci polemiche le autorizzazioni ai trasferimenti di armi verso due Paesi quali gli Emirati Arabi Uniti e l'Arabia Saudita che compongono la coalizione arabo-africana coinvolta nelle operazioni militari in Yemen (cfr. *Relazione sui trasferimenti autorizzati del 2015*, cit., 6). Secondo un recente rapporto di Amnesty International (www.amnesty.it) vi sono indizi che le armi inviate dall'Italia siano usate per commettere violazioni del diritto internazionale umanitario. Non solo, queste forniture di materiali militari sarebbero in contrasto con il divieto di trasferire armi verso Paesi in stato di conflitto armato e in contrasto con i principi dell'art. 51 della Carta ONU (si veda nel par. 4, *supra*). In proposito, si segnala che pur avendo l'Arabia Saudita formalmente annunciato nel 2015 alle Nazioni Unite il suo intervento militare, non ha mai ottenuto dal Consiglio di Sicurezza alcuna autorizzazione ad utilizzare la forza armata in Yemen. Sulle esportazioni di armi comuni da sparo effettuate dall'Italia nel 2014 che sollevano preoccupazioni circa il rispetto dei diritti umani nel Paese di destinazione si rinvia a LAMANNA, *op. cit.*, 23 ss., spec. 30 ss.

⁷⁶ La *Relazione sui trasferimenti autorizzati del 2015*, cit., 10, conferma che l'attività autorizzativa si svolge nel pieno rispetto degli otto criteri contenuti nella posizione comune 2008/944/PESC, la cui interpretazione uniforme da parte degli Stati UE dovrebbe essere assicurata dalla pubblicazione di un Manuale d'uso aggiornato (che tiene conto dell'entrata in vigore dell'ATT), approvato dal Consiglio "Affari esteri" il 20/7/2015 (*Manuale per l'uso della posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari*; Doc. COARM 172 CFSP/PESC 393, del 20/7/2015).

⁷⁷ In proposito, in dottrina è già stato sottolineato criticamente come in relazione al rispetto dei diritti umani nella prima metà degli anni '90 la scelta di valutare tale criterio in base a violazioni accertate da organi di organizzazioni internazionali di tipo intergovernativo si fosse rivelata non pienamente soddisfacente; in particolare, in quanto tali organi appaiono influenzati da variabili di natura politica e strategica e non sono totalmente imparziali; cfr. TERRERI, BONAIUTI, *op. cit.*, 53. Venendo alla prassi più recente in merito al rispetto dei diritti umani, dalla lettura della *Relazione sui trasferimenti autorizzati del 2015*, non è chiaro il peso che le autorità decisionali preposte alla concessione delle autorizzazioni (si veda nel par.

5.1. La L. n. 185/1990 stabilisce il principio fondamentale per cui i trasferimenti di materiali di armamento sono sottoposti ad autorizzazioni e controlli dello Stato⁷⁸. I sistemi di controllo e le autorizzazioni sono indispensabili per garantire l'efficacia dei divieti previsti dalla legge e limitare il rischio di traffici illeciti. In base alla L. n. 185/1990 le operazioni relative ai trasferimenti extracomunitari (esportazione, transito e intermediazione) sono consentite soltanto se effettuate con governi esteri o con imprese autorizzate dal governo dello Stato destinatario⁷⁹. Questo meccanismo di controllo offre garanzie che i trasferimenti avvengano sempre con il consenso di tutti gli Stati coinvolti. Per effetto del regolamento n. 258/2012, il principio secondo cui occorre l'autorizzazione al trasferimento del Paese terzo d'importazione (nonché quella di eventuali Paesi terzi di transito), si applica anche ai trasferimenti di armi da fuoco civili, loro parti e componenti essenziali e munizioni⁸⁰.

In relazione ai materiali bellici da guerra la legislazione italiana stabilisce alcune misure supplementari. La domanda di autorizzazione dev'essere corredata da un *certificato di utilizzo finale* (CUF), rilasciato dalle autorità governative del Paese destinatario (e la cui validità

successivo) attribuiscono alle decisioni di organi giudiziari sui diritti umani quali la Corte EDU, secondo quanto suggerirebbe il Manuale d'Uso aggiornato sull'applicazione uniforme dei criteri comuni della posizione comune 2008/944/PESC (si veda nella nota precedente). Anche l'applicazione della regola che impone il divieto di trasferire armi verso Stati in situazione di conflitto armato (ad eccezione dei casi di legittima difesa individuale o collettiva), sembra caratterizzata dall'eccessiva discrezionalità di cui godono le autorità decisionali e presenta problemi interpretativi che la *Relazione sui trasferimenti autorizzati del 2015* non consente di chiarire, quali ad esempio: i) l'insussistenza di criteri chiari per individuare le situazioni caratterizzate dalla presenza di un conflitto armato; e ii) i problemi interpretativi che si legano alla nozione di legittima difesa (in particolare, non è chiaro se nella prassi delle autorità decisionali tale concetto ricomprende le ipotesi di legittima difesa nel caso di attacchi provenienti da privati (organizzazioni terroristiche, ecc.).

⁷⁸ Art. 1, par. 2, L. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012.

⁷⁹ Art. 1, par. 4, L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012. Nel caso di trasferimenti intracomunitari: «[...] Per l'ingresso nel territorio dello Stato, o per il suo attraversamento, di materiali d'armamento il cui trasferimento è stato autorizzato da altro Stato membro, non è richiesta altra autorizzazione, fatta salva l'applicazione delle disposizioni necessarie a garantire la tutela della pubblica sicurezza o dell'ordine pubblico» (art. 10-*bis* L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012).

⁸⁰ Cfr. art. 7 regolamento n. 258/2012. Per quanto riguarda i trasferimenti intracomunitari l'art. 8 D.Lgs. n. 527 del 30/12/1992 che recepisce la direttiva 91/477/CEE, facendo seguito alle procedure comuni per il trasferimento definitivo delle armi da un Paese dell'UE all'altro (art. 11) indicate nella direttiva 91/477/CEE, stabilisce che il rilascio della licenza prevista dall'art. 31 TULPS (v. par. successivo), per il trasferimento di armi da fuoco verso uno Stato CEE (oggi UE), è subordinato alla preventiva autorizzazione della competente autorità nazionale dello Stato di residenza, di transito e di destinazione, laddove richiesta.

risulta dall'autenticazione fornita dalle autorità diplomatiche o consolari italiane accreditate nel Paese che lo ha rilasciato), che offra garanzie di non riesportazione senza preventiva autorizzazione delle autorità italiane⁸¹.

L'impegno e il controllo esercitato dalle autorità degli Stati importatori nei confronti dei soggetti nazionali che partecipano al commercio delle armi è di fondamentale importanza (al pari della disciplina stabilita dallo Stato esportatore) per limitare il rischio delle c.d. triangolazioni o altri traffici illeciti. Per gli Stati che partecipano, con l'Italia, ad accordi di controllo reciproco sulle esportazioni di armamenti (ad esempio la NATO) è però sufficiente un *certificato d'importazione*, rilasciato dalle autorità governative del Paese destinatario⁸².

Al fine di garantire che i materiali bellici giungano effettivamente a destinazione e di prevenire il rischio di traffici illeciti la legislazione italiana prevede inoltre alcuni controlli successivi alla concessione dell'autorizzazione al trasferimento di materiali d'armamento (ad esempio, l'obbligo di produrre certificati di transito e di arrivo a destinazione)⁸³, la cui responsabilità grava sul Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI)⁸⁴. Tra gli strumenti di controllo previsti nella legislazione italiana vi sono anche specifiche misure relative al monitoraggio delle transazioni bancarie⁸⁵.

L'imposizione di obblighi e sistemi di controllo post-vendita sull'utilizzatore finale, ad esempio i certificati di uso finale, non sono però previsti dalla legislazione che regola i trasferimenti delle armi comuni da sparo, ad eccezione dei casi in cui i trasferimenti di tali armi ricadano nell'ambito di applicazione della L. n. 185/1990, ovvero non siano diretti a privati, ma a forze armate o di polizia⁸⁶.

⁸¹ Art. 11, par. 3, lett. c), e par. 4, L. n. 185/1990.

⁸² Art. 11, par. 3, lett. c), L. n. 185/1990.

⁸³ Cfr. art. 20, par. 1, lett. a-b), L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012.

⁸⁴ Art. 20-bis L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012.

⁸⁵ In base all'art. 27 L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012, tutte le transazioni bancarie concernenti i trasferimenti devono essere comunicate entro trenta giorni dalla loro effettuazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze; omissioni in tal senso possono costituire reato o comportare una sanzione amministrativa pecuniaria. Inoltre, la relazione annuale del Governo al Parlamento sui trasferimenti autorizzati contiene un capitolo sull'attività degli istituti di credito operanti nel territorio italiano concernente le operazioni disciplinate dalla L. n. 185/1990.

⁸⁶ In proposito EMMOLO, *op. cit.*, 6, sottolinea il rischio che il controllo garantito dalla L. n. 185/1990 (mediante il certificato d'uso finale) possa essere eluso attraverso l'esportazione ad un soggetto privato nel Paese di destinazione, il quale poi potrebbe trasferire le armi a

In relazione ai controlli un altro elemento caratterizzante la legislazione italiana concerne infine l'obbligo del Governo di presentare al Parlamento una relazione annuale sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento⁸⁷. Nonostante le criticità già segnalate⁸⁸, la relazione annuale costituisce un importante strumento di trasparenza, in quanto è accessibile a tutti i cittadini tramite il sito del MAECI; e consente al Parlamento di esercitare un controllo, di valutare e indirizzare la politica estera e di difesa del Governo nella materia dei trasferimenti di armi⁸⁹. Questa misura di trasparenza è però applicabile ai trasferimenti di armi comuni da sparo soltanto se esportate a forze di polizia o a eserciti.

5.2. Le procedure amministrative sulle autorizzazioni completano il quadro delle misure tese garantire che il commercio delle armi si svolga in assoluta trasparenza e tracciano una linea di demarcazione netta tra mercato lecito ed illecito. L'attuale disciplina prevede procedure distinte: più complesse e gravose per le armi da fuoco da guerra rispetto a quelle civili.

I trasferimenti delle armi da guerra, se non costituiscono una violazione dei principi e divieti previsti dalla legge, sottostanno a due distinti canali di autorizzazioni: il primo riguarda le operazioni di esportazione, transito e intermediazione di materiali d'armamento verso Stati extracomunitari; il secondo concerne i trasferimenti intracomunitari⁹⁰. La procedura amministrativa per la concessione delle autorizzazioni è strutturata in varie fasi che comportano l'intervento di più Ministeri le cui attività si legano, secondo profili diversi, al commercio dei materiali di armamento da guerra⁹¹. Il MAECI, attraverso l'Unità per le Autorizzazioni di Materiali di

forze governative. Ciò in quanto, come detto, la legislazione sull'esportazione di armi comuni da sparo non prevede il certificato di uso finale.

⁸⁷ Cfr. art. 5 L. n. 185/1990.

⁸⁸ V. par. precedente.

⁸⁹ A seguito delle modifiche apportate all'art. 5, par. 1, L. n. 185/1990 con il D.Lgs. n. 105/2012 è previsto un dibattito parlamentare sulla relazione annuale.

⁹⁰ Capitolo IV, *Sezione I*, trasferimenti intracomunitari, L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012.

⁹¹ Il MAECI opera d'intesa con i Ministeri della Difesa, dell'Interno e dell'Economia e delle Finanze. Sottolineano TERRERI, BONAIUTI, *op. cit.*, 43, come la compartecipazione di più Ministeri al procedimento di autorizzazione sia da considerare positiva, in quanto finalizzata a garantire maggiore efficacia nel sistema di controllo, nonché meno rischi sul piano della corruzione e della commissione di altri illeciti.

Armamento (UAMA)⁹², svolge un ruolo centrale in quanto, come già evidenziato, nell'ordinamento italiano il commercio delle armi è subordinato alla politica estera.

Le imprese operanti nel settore dei materiali di armamento hanno innanzi tutto l'obbligo di registrazione presso il Registro nazionale delle imprese (RNI), istituito presso il Ministero della Difesa⁹³. Tali soggetti devono comunicare l'inizio di trattative contrattuali al Ministro degli affari esteri e al Ministro della difesa i quali, di concerto, possono concedere ovvero negare l'autorizzazione a continuare le trattative⁹⁴. Una prima fase, direttiva e di indirizzo, finalizzata a formulare gli indirizzi generali per le politiche di scambio nel settore degli armamenti, nonché ad individuare gli Stati cui si applicano i divieti stabiliti dalla legge⁹⁵, è svolta dal MAECI, d'intesa con i Ministeri della Difesa, dello Sviluppo Economico e con l'apposito Ufficio di Coordinamento della produzione dei materiali d'armamento (UCPMA) istituito presso la Presidenza del Consiglio⁹⁶.

Per quanto concerne l'autorizzazione ai trasferimenti la L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012, attribuisce ad UAMA il compito di rilasciare l'autorizzazione richiesta entro 60 giorni ovvero di comunicarne, con provvedimento motivato, il diniego⁹⁷. Un ruolo cruciale è svolto inoltre dal Comitato consultivo⁹⁸, il quale ha il potere di fornire valutazioni di carattere obbligatorio sulle richieste di autorizzazione relative a transazioni con Stati che non siano membri dell'UE o della NATO. La L. n. 185/1990 (come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012), prevede inoltre l'obbligo di sospendere o revocare le autorizzazioni «quando vengano meno le

⁹² L'istituzione di UAMA presso il MAECI è stata decisa tramite il D.Lgs. n. 105/2012 (cfr. art. 7-*bis*); i poteri di UAMA sono disciplinati dal Decreto MAE n. 19 del 2013 (art. 21).

⁹³ Cfr. art. 3 L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012.

⁹⁴ Nel termine previsto di 60 giorni; cfr. art. 9, paragrafi 1-2, L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012.

⁹⁵ Si veda nel par. 4, *supra*.

⁹⁶ In base all'art. 6 della legge n. 185/1990 questa fase era stata inizialmente assegnata al CISD (soppresso ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, par. 21, L. n. 537 del 24/12/1993 e dell'art. 6 del DPR n. 373 del 20/4/1994) e sostituito nel 1993 dal CIPE. Con delibera del 6/8/1999 il CIPE ha devoluto tali funzioni al MAECI.

⁹⁷ Art. 8, par. 1, Decreto MAE n. 19/2013.

⁹⁸ Cfr. art. 7 L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012. Il Comitato consultivo interministeriale è presieduto dal Direttore dell'UAMA e vi partecipano i Ministeri della Difesa, dell'Interno, dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Una novità introdotta dal D.Lgs. n. 105/2012 concerne il nuovo art. 11-*quater* della L. n. 185/1990, che attribuisce un potere di veto ai servizi di *intelligence* sulle esportazioni; sul punto cfr. EMMOLO, *op. cit.*, 2-3.

condizioni prescritte per il rilascio»⁹⁹. Un caso a parte riguarda le cosiddette coproduzioni di armamenti, per le quali è prevista la licenza globale di progetto¹⁰⁰.

In conformità alle disposizioni introdotte nella legislazione italiana con il D.Lgs. n. 105/2012 (di attuazione della direttiva 2009/43/UE) che lega, per quanto possibile le movimentazioni dei materiali d'armamento al principio della libera circolazione dei beni all'interno dell'Unione, le procedure amministrative per le autorizzazioni in relazione ai trasferimenti intracomunitari di materiali d'armamento si basano invece su tre diversi tipi di autorizzazioni: l'autorizzazione generale di trasferimento¹⁰¹; l'autorizzazione globale di trasferimento¹⁰²; ed infine, l'autorizzazione individuale di trasferimento¹⁰³. La domanda per il rilascio dell'autorizzazione globale e individuale di trasferimento va presentata ad UAMA, la quale decide entro sessanta giorni¹⁰⁴. Anche per la successiva esportazione verso destinatari situati in Stati terzi di materiali trasferiti tramite autorizzazioni di trasferimento intracomunitario è necessario il consenso di UAMA¹⁰⁵.

La procedura sulle autorizzazioni all'esportazione, importazione e transito di armi comuni da sparo è invece più semplificata. La competenza è del Ministero dell'Interno e, sul piano amministrativo a livello territoriale, delle Questure e dei Prefetti¹⁰⁶, secondo le modalità

⁹⁹ Cfr. art. 15 L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012.

¹⁰⁰ Fino al 2003 le procedure di autorizzazione sopra descritte si applicavano anche alle coproduzioni tra industrie italiane e di altri Stati (dunque a tutti i singoli componenti esportati). Ciò, in particolare, per evitare che tali componenti, una volta assemblati fossero trasferiti a Paesi terzi in contrasto alla normativa della L. n. 185/1990. L'Accordo di Farnborough del 2000 (si veda nella nota n. 36, *supra*) ha introdotto importanti novità in materia di coproduzioni; sulle criticità della L. n. 148/2003, con la quale è stato recepito in Italia l'Accordo di Farnborough, si rinvia a PEZZOLI, *op. cit.*, 16-17 e 24-25, e PINESCHI, *op. cit.*, 615 ss.

¹⁰¹ Cfr. art. 10-ter L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012.

¹⁰² Cfr. art. 10-quater L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012, e art. 9, par. 1 Decreto MAE n. 19/2013.

¹⁰³ Art. 10-quinquies L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012, e art. 9, par. 2, Decreto MAE n. 19/2013.

¹⁰⁴ Cfr. art. 9, par. 3, Decreto MAE n. 19/2013.

¹⁰⁵ *Ibidem*, art. 10, par. 1.

¹⁰⁶ In base all'art. 31 del TULPS del 1931 e all'art. 48 del regolamento attuativo del 1940 per le esportazioni ed importazioni delle armi comuni da sparo occorre una licenza rilasciata dal questore della provincia dove si trova il comune dove le armi sono dirette o da cui sono spedite. In proposito, l'art. 12 L. n. 110/1975 stabilisce che nel caso di richiesta di licenza da parte di un privato per l'importazione di più di tre armi comuni da sparo nel corso di un anno, oltre alla licenza del questore, occorre la licenza del prefetto della provincia in cui l'interessato ha la propria residenza (tale licenza non è richiesta per le importazioni

definite nel regolamento attuativo del TULPS del 1940 e le integrazioni previste dal D.Lgs. n. 527/1992, che ha dato attuazione alla direttiva 91/477/CEE¹⁰⁷. Il regolamento n. 258/2012 ha apportato modifiche significative alla L. n. 110/1975 per ciò che concerne le esportazioni extracomunitarie. L'attuale disciplina fa riferimento a diverse tipologie di autorizzazioni – singole, multiple o globali¹⁰⁸ –, che oggi possono essere concesse in relazione alle esportazioni delle armi da fuoco verso Paesi esterni all'Unione europea, secondo quanto previsto dal summenzionato regolamento¹⁰⁹. In particolare, il regolamento n. 258/2012 ha introdotto nell'ordinamento italiano un modulo comune di "autorizzazione all'esportazione"¹¹⁰. Tra le novità più importanti vi è poi che il nuovo procedimento sulle autorizzazioni prevede che le autorità competenti (Questure/Prefetture) osservino tempi brevi nell'emanazione dei provvedimenti amministrativi volti all'esportazione¹¹¹. Il regolamento n. 258/2012 ha inoltre introdotto alcune condizioni ostative per la concessione dell'autorizzazione

temporanee, cioè non eccedenti i 90 giorni; cfr. art. 15 L. n. 110/1975). A seguito della soppressione del Catalogo nazionale delle armi, il Banco nazionale di prova di cui all'art. 11 par. 2, della L. n. 110/1975 verifica, altresì, per ogni arma da sparo prodotta, importata o commercializzata in Italia, la qualità di arma comune da sparo; cfr. l'art. 23, comma 12-*sexiesdecies*, D.l. n. 95 del 6/7/2012, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 135 del 7/8/2012, in *GU* n. 189 del 14/8/2012.

¹⁰⁷ Cfr. art. 38 e 46 del regolamento attuativo del 1940 e art. 8 del D.Lgs. n. 527/1992 (si veda nella nota n. 41, *supra*) che recepisce la direttiva 91/477/CEE relativa ai trasferimenti intracomunitari.

¹⁰⁸ Cfr. art. 2, par. 14, regolamento n. 258/2012 e Circolare del Ministero dell'Interno n. 557/PAS.10175(1), del 22/10/2013, 6.

¹⁰⁹ L'art. 7, par. 5 del regolamento n. 258/2012 stabilisce che l'autorizzazione all'esportazione di armi da fuoco ha durata minima di nove mesi. La Circolare del Ministero dell'Interno n. 557/PAS.10175(1), del 22/10/2013, 3, chiarisce che per effetto di predetto regolamento l'autorizzazione all'esportazione ha durata triennale, tranne il caso in cui la connessa licenza di importazione, rilasciata dalle autorità del Paese terzo di destinazione, abbia durata inferiore; in tal caso, la licenza di esportazione ha pari durata. Pertanto, come evidenzia la Circolare del Ministero, il regolamento n. 258/2012 ha determinato un superamento dell'art. 16, par. 3, L. n. 110/1975, in base al quale le esportazioni di armi comuni da sparo dovevano avvenire entro i 90 giorni dal rilascio della licenza, salvo l'esistenza di giustificati motivi.

¹¹⁰ Cfr. Allegato II al regolamento n. 258/2012; riprodotto nella Circolare del Ministero dell'Interno n. 557/PAS.10175(1), del 27/9/2013, 4 ss.

¹¹¹ L'art. 7, par. 4, regolamento n. 258/2012 indica un termine massimo di durata del procedimento amministrativo, pari a 60 giorni lavorativi, estensibile a 90 per eccezionali e motivate circostanze; per altri dettagli si veda la Circolare del Ministero dell'Interno n. 557/PAS.10175(1), del 22/10/2013, 3.

all'esportazione ad alcuni soggetti responsabili di reati gravi¹¹²; ha disciplinato l'ipotesi delle autorizzazioni di trasferimenti di armi da fuoco che si trovino materialmente sul territorio di più Stati¹¹³; e stabilito procedure semplificate nel caso di esportazioni temporanee o di riesportazione¹¹⁴. In attuazione al predetto regolamento nel 2013 è stata istituita l'Autorità Nazionale per il Controllo delle Esportazioni (ANCE) delle armi da fuoco ad uso civile¹¹⁵. Questo Ente svolge funzioni importanti riguardo ai rapporti con gli altri Stati dell'Unione, gli Stati esteri, le istituzioni comunitarie e le rappresentanze diplomatiche italiane all'estero; svolge attività di analisi e coordinamento con le autorità territoriali competenti all'emissione dei provvedimenti finali di autorizzazione, anche per quanto concerne il monitoraggio del rispetto dei criteri e dei principi applicabili alle esportazioni di materiali d'armamento¹¹⁶.

A rafforzare ulteriormente il quadro dispositivo sopra descritto vi è, infine, un complesso di sanzioni penali previste nel caso di violazione delle procedure di autorizzazione sui trasferimenti di armi da fuoco¹¹⁷.

5.3. La regolamentazione delle attività di intermediazione, introdotta nella legislazione italiana col D.Lgs. n. 105/2012, è cruciale per attenuare i rischi legati al commercio illecito di armi. I mediatori di armi spesso favoriscono la fornitura di armi e munizioni a forze militari e ribelli che violano i diritti umani e il diritto internazionale

¹¹² L'art. 11, par. 1, lett. a), regolamento n. 258/2012 fa riferimento ai reati ricompresi nella decisione quadro 2002/584/GAI del 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e ad altri reati gravi.

¹¹³ Art. 4, par. 3, regolamento n. 258/2012.

¹¹⁴ Art. 9 regolamento n. 258/2012; si veda la Circolare del Ministero dell'Interno n. 557/PAS.10175(1), del 22/10/2013, 6-9.

¹¹⁵ Si veda la Circolare del Ministero dell'Interno n. 557/PAS.10175(1), del 27/9/2013, 2.

¹¹⁶ Si veda nel par. 4, *supra*.

¹¹⁷ In relazione ai materiali d'armamento da guerra la L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012, prevede all'art. 25, par. 1, il reato penale per i trasferimenti non autorizzati; l'art. 23, par. 1, L. n. 185/1990 ha introdotto nell'ordinamento italiano il reato di falso documentale ai fini del rilascio dell'autorizzazione; mentre l'art. 24 L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012, prevede il reato per trasferimenti compiuti in violazione delle disposizioni sulla consegna previste dall'autorizzazione concessa. Per quanto concerne i reati relativi ai trasferimenti di armi comuni da sparo rilevano alcune fattispecie penali, quali: l'introduzione nello Stato di armi senza licenza del questore (art. 31 TULPS); l'importazione in transito (art. 31 TULPS, articoli 46 e 48 regolamento attuativo); l'importazione definitiva di armi in numero superiore a quello consentito senza licenza del prefetto (art. 12 l. n. 110/1975); l'importazione temporanea (art. 15 L. n. 110/1975); l'esportazione senza licenza (art. 695 c.p., articoli 17 e 31 TULPS, art. 16 L. n. 110/1975).

umanitario o a Stati che sono sottoposti a misure di embargo stabilite dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU. La L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012, afferma che i divieti e i principi ivi previsti si applicano anche alle attività di intermediazione. La legislazione italiana riprende la definizione della posizione comune 2003/468/PESC sul controllo dell'intermediazione di armi e individua i mediatori di armi nei soggetti che «negozano o organizzano transazioni che possono comportare il trasferimento di beni figuranti nell'elenco dei materiali d'armamento da uno Stato membro o da uno Stato terzo verso un qualsiasi altro Stato; oppure acquistano, vendono o dispongono il trasferimento di tali beni in loro possesso da uno Stato membro o terzo verso un qualsiasi altro Stato membro o terzo»¹¹⁸.

Queste attività rientrano nell'iter procedurale sui trasferimenti commentato nel paragrafo precedente; possono essere svolte soltanto da soggetti iscritti al registro nazionale delle imprese di armi¹¹⁹ e previa autorizzazione rilasciata da UAMA¹²⁰. Il D.Lgs n. 105/2012 ha inteso allineare la legislazione italiana alle previsioni normative previste nella posizione comune 2003/468/PESC sul controllo dell'intermediazione di armi¹²¹. Le nuove disposizioni in materia nella legislazione italiana tuttavia non hanno sfruttato pienamente le potenzialità offerte dalla posizione comune 2003/468/PESC. In particolare, la legislazione italiana non ha recepito una raccomandazione della posizione comune 2003/468/PESC, a disciplinare i controlli sulle attività di intermediazione extraterritoriali, ossia quelle che cittadini residenti o stabiliti in Italia svolgano al di fuori del territorio nazionale (c.d. attività estero su estero)¹²². Ne consegue che nella legislazione italiana permangono i limiti concernenti il controllo (registrazione, autorizzazione, ecc.) sulle attività di intermediazione nel caso in cui le armi non attraversino il territorio italiano. Tali lacune peraltro, sono già state evidenziate nella prassi giurisprudenziale che si è occupata del traffico di armi, quale reato penale¹²³. In relazione a quest'ultimo

¹¹⁸ Art. 1 "Definizioni", lett. p), L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs. n. 105/2012.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Cfr. art. 13, par. 3, Decreto MAE n. 19 del 2013. UAMA provvede entro il termine di 60 giorni a rilasciare l'autorizzazione richiesta, ovvero a comunicare, con provvedimento motivato, il diniego.

¹²¹ Cfr. la nota n. 25, *supra*.

¹²² In argomento si rinvia anche a EMMOLO, *op. cit.*, 6-7.

¹²³ In particolare, si fa riferimento al caso di Leonid Minin, un intermediario di origini ucraine con cittadinanza israeliana che dal 1991 al luglio 2000, attraverso falsi certificati di acquisto e di utilizzazione finale del materiale bellico, ha trasferito svariate tonnellate di armi da guerra da uno Stato estero ad un altro Stato estero (dall'Ucraina con destinazione apparente

punto il D.Lgs n. 105/2012 (seguendo lo schema della posizione comune 2003/468/PESC), si limita a prevedere misure sanzionatorie e penali per le attività di intermediazione, con l'esclusione delle attività estero su estero. Inoltre, non sono disciplinate in modo puntuale le attività correlate alla mediazione quali il trasporto di armi, la fornitura di servizi finanziari o di altro genere. Si tratta di una lacuna di non poco conto, in quanto gli uomini d'affari che forniscono i mezzi di trasporto (*arms shipper* o agenti di trasporto), o i soldi (finanziatori di fondi), spesso sono coinvolti nei traffici illeciti al pari di coloro che stipulano accordi sui trasferimenti tra compratori e venditori.

In conformità alla L. n. 185/1990, come modificata dal D.Lgs n. 105/2012, i controlli sulle attività di intermediazione non sono estesi alle armi comuni da sparo esportate a privati¹²⁴. La regolamentazione delle attività di intermediazione delle armi da fuoco ad uso civile è però disciplinata dal D.Lgs n. 204 del 2010 (che recepisce una semplice raccomandazione della direttiva 2008/51/UE)¹²⁵, che definisce l'intermediario «una persona fisica o giuridica, diversa dall'armaiolo, che eserciti un'attività professionale consistente integralmente o parzialmente nella vendita, nell'acquisto e nella organizzazione del trasferimento di armi, loro parti e munizioni, pur senza averne la materiale disponibilità»¹²⁶. È inoltre specificato che «non sono intermediari i meri vettori»¹²⁷. In base al D.Lgs. n. 121/2013, contenente disposizioni integrative e correttive del D.Lgs n. 204/2010, per lo svolgimento delle attività di intermediazione è necessario dotarsi di apposita licenza, rilasciata dal questore competente territorialmente del luogo ove si intende svolgere l'attività (e non più

Burkina Faso e Costa d'Avorio, in realtà verso i militanti del Fronte unito rivoluzionario della Sierra Leone), il quale si è poi rifugiato in Italia (cfr. Corte di Cassazione, sez. I pen., sentenza 17 settembre 2002, ric. *Minin*, annulla senza rinvio Trib. Milano, ord. 14 marzo 2002, in *Foro it.*, 2003, 317 ss.). La Corte di Cassazione ha stabilito che la condotta di traffico di armi da guerra, integralmente realizzata all'estero mediante il trasferimento e la cessione di materiali di armamento da uno Stato estero all'altro, senza che tali azioni si siano verificate neppure in parte nel territorio italiano (né che in Italia siano state compiute attività di qualsiasi genere finalizzate al movimento delle armi "estero su estero"), deve considerarsi commessa all'estero, e non è inquadrabile nella norma incriminatrice prevista nell'art. 25, par. 1, L. n. 185/1990 (si veda la nota n. 117, *supra*).

¹²⁴ EMMOLO, *op. cit.*, 7, sottolinea i pericoli che si celano dietro a questa lacuna, in quanto dietro a destinatari privati potrebbero nascondersi forze armate irregolari o gruppi terroristici.

¹²⁵ Cfr. art. 4-ter direttiva 2008/51/UE.

¹²⁶ Cfr. art. 2, par. 1, let. f), D.Lgs n. 204/2010, intitolato: "Modifiche al Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 527", in *GU* n. 288, del 10/12/2010 (definizione riprodotiva dell'art. 1, par. 1-*sexies*, direttiva 2008/51/CE).

¹²⁷ Cfr. art. 2, par. 1, let. f), D.Lgs n. 204/2010.

dal prefetto, come nella formulazione originaria) e valida per il periodo di tre anni¹²⁸.

Riguardo alle modalità di rilascio della licenza, il D.Lgs. n. 121/2013 prevede che si applicano le disposizioni, anche regolamentari, stabilite per la licenza sulla fabbricazione delle armi comuni da sparo contenute nel TULPS¹²⁹. La norma prevede poi che i soggetti autorizzati all'intermediazione hanno l'obbligo di comunicare mensilmente all'autorità che ha rilasciato la licenza, un resoconto dettagliato (anche in formato elettronico) delle singole operazioni effettuate¹³⁰. Nella legislazione italiana non è però prevista alcuna disposizione riguardo all'obbligo di registrazione degli intermediari di armi comuni da sparo, né previsioni penali specifiche sulla punibilità dell'esercizio illecito dell'attività di intermediazione di tali armi.

6. Le informazioni che riguardano un'arma da fuoco sono indispensabili per determinare la sua tracciabilità, ossia per ricostruire tutti i movimenti che la riguardano; in particolare, al fine di consentire alle autorità giudiziarie e alle forze di polizia preposte al contrasto di svolgere la loro azione in tutti i casi in cui l'arma, parti o componenti di essa siano state oggetto di produzione e/o di traffico illecito¹³¹.

Per quanto concerne la circolazione intra-comunitaria delle armi da fuoco civili, il D.Lgs. n. 204/2010 ha introdotto nuovi adempimenti rispetto alla disciplina sull'immatricolazione delle armi comuni da sparo destinate al mercato civile (e contenuta nell'art. 11 L. n. 110/1975), al fine di adeguarla alle disposizioni della direttiva 2008/51/UE¹³² (che ha modificato la direttiva 91/477/CEE relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi) in tema di rintracciamento (marcatura e tenuta dei registri).

A proposito della marcatura, indispensabile per garantire la conformità dell'arma alle prescrizioni vigenti in materia di qualità e

¹²⁸ Cfr. art. 31-*bis*, paragrafi 1-2, TULPS, come modificato dal D.Lgs. n. 121/2013, in *GU* n. 247, del 21/10/2013.

¹²⁹ Cfr. art. 31 TULPS (si veda nella nota n. 106, *supra*).

¹³⁰ Cfr. art. 31-*bis*, paragrafi 1-2 TULPS, come modificato dal D.Lgs. n. 121/2013. In relazione a questo obbligo è prevista, in caso di violazione, la sospensione della licenza e, in caso di recidiva, anche la revoca della stessa.

¹³¹ L'art. 2, par. 1, lett. *e*), D.Lgs. n. 204/2010 riprende l'art. 2, par. 16, regolamento n. 258/2012 e definisce la tracciabilità nei seguenti termini: «il controllo sistematico del percorso delle armi da fuoco e, ove possibile, delle loro parti e munizioni, dal fabbricante all'acquirente, con l'intento di assistere le autorità dello Stato Italiano e degli Stati dell'UE ad individuare, indagare e analizzare la fabbricazione e il traffico illeciti».

¹³² Si veda la nota n. 4, *supra*.

sicurezza, e per consentire il riconoscimento e la sua pronta tracciabilità (nel caso di furto, smarrimento, o traffico illecito), la direttiva 2008/51/UE prevede che gli Stati membri debbano garantire che le armi da fuoco o le loro parti immesse sul mercato siano state provviste di un marchio unico e registrate¹³³. Riguardo all'obbligo di marcatura il D.Lgs. n. 204/2010 stabilisce innanzitutto dove devono essere impressi in modo indelebile i segni identificativi dell'arma¹³⁴. In ogni caso, la marcatura deve essere apposta su una parte visibile dell'arma o comunque facilmente ispezionabile senza l'utilizzo di attrezzi. Assai articolata anche la tipologia dei segni che devono essere impressi sull'arma¹³⁵. L'obbligo di marcatura, come in passato, continua a riguardare le armi prodotte in Italia, ma il D.Lgs. n. 204/2010 specifica che l'obbligo si estende anche a quelle assemblate o introdotte nel territorio dello Stato¹³⁶. Destinatario dell'obbligo non è più solo il fabbricante, ma altresì l'assemblatore delle armi¹³⁷.

In relazione alla tenuta dei registri la direttiva 2008/51/UE contiene disposizioni sull'introduzione di archivi nazionali computerizzati, al fine di migliorare la tracciabilità delle armi da fuoco. Questi archivi sono preposti alla registrazione di tutte le informazioni più importanti relative alle armi da fuoco che circolano negli Stati membri dell'Unione¹³⁸. In proposito, il D.Lgs. n. 204/2010 ha introdotto nella L. n. 110/1975 il nuovo art. 11-*bis*, nel quale sono definite le condizioni per la registrazione e la conservazione, per non meno di cinquant'anni, dei dati "sensibili" di tutte le armi da fuoco (tipo, marca, modello, calibro, numero di serie, numero di catalogo,

¹³³ A tal fine la direttiva 2008/51/UE (art. 4, paragrafi 1-2) esige una marcatura unica che comprenda il nome del fabbricante, il Paese o il luogo di fabbricazione, il numero di serie e l'anno di fabbricazione; o qualsiasi marcatura alternativa comprendente un numero o codice alfanumerico atto a consentire l'identificazione del paese di fabbricazione. La marcatura è apposta su una parte essenziale dell'arma da fuoco, la cui distruzione renderebbe l'arma inutilizzabile.

¹³⁴ E cioè in un'area delimitata del fusto, carcassa o castello ovvero di un'altra delle parti essenziali dell'arma, così come ora definite dall'art. 1-*bis*, co. 1, lett. c), l. n. 527/1992; cfr. art. 11, par. 1, L. n. 110/1975, come modificata dal D.Lgs. n. 204/2010.

¹³⁵ Cfr. art. 11, par. 1, L. n. 110/1975, come modificata dal D.Lgs. n. 204/2010.

¹³⁶ L'art. 15, par. 2, L. n. 146/2006 (si veda la nota n. 21, *supra*) aveva già introdotto all'art. 11, par. 1, L. n. 110/1975 una disposizione relativa all'obbligo di marcatura per le sole armi "importate" da un Paese esterno all'Unione Europea.

¹³⁷ Cfr. art. 11, par. 1, L. n. 110/1975, come modificata dal D.Lgs. n. 204/2010.

¹³⁸ Cfr. art. 4, par. 4, direttiva 2008/51/UE.

indirizzo del fornitore, dell'acquirente o del detentore), al fine di garantirne la tracciabilità imposta dalla direttiva 2008/51/UE¹³⁹.

Per quanto concerne i trasferimenti di armi da fuoco civili, delle loro parti e componenti essenziali dal territorio doganale UE verso o attraverso Paesi terzi si applicano infine le disposizioni contenute nel regolamento n. 258/2012 il quale, al fine di rendere effettivo il principio di tracciabilità delle esportazioni di armi da fuoco, prevede alcune specifiche misure di controllo. In merito ai registri vige l'obbligo di conservare gli atti relativi alle esportazioni per almeno vent'anni¹⁴⁰. Inoltre, ai fini della tracciabilità, è previsto che l'autorizzazione all'esportazione e la licenza o autorizzazione all'importazione rilasciata dal Paese terzo d'importazione e la documentazione di accompagnamento devono contenere alcune informazioni essenziali, quali: date di rilascio e di scadenza; luogo di rilascio; Paese di esportazione; Paese di importazione; se pertinente, Paese terzo o Paesi terzi di transito; destinatario; destinatario finale, se noto al momento della spedizione; dettagli che consentono l'identificazione delle armi da fuoco, loro parti e componenti essenziali e munizioni e la relativa quantità, compresa, entro il momento della spedizione, la marcatura apposta alle armi da fuoco¹⁴¹.

7. Il ciclo di vita di un'arma comincia con la fabbricazione e termina con la sua distruzione. In ciascuna delle fasi intermedie (vendita, detenzione, commercio, stoccaggio e disattivazione) è possibile che l'arma finisca in mani criminali. Un'azione concertata su tutti gli aspetti più vulnerabili del ciclo di vita dell'arma è pertanto essenziale per garantire un'efficace azione di contrasto al traffico illecito delle armi da fuoco. La disattivazione è l'operazione tecnica mediante la quale un'arma da fuoco (sia essa da guerra o destinata all'uso civile) viene resa inerte e portata allo stato di mero simulacro anche nelle sue parti essenziali, in modo permanente ed irreversibile¹⁴². La direttiva

¹³⁹ La legislazione italiana prevede un termine più lungo rispetto alla direttiva 2008/51/UE (art. 4, par. 4) che indica un obbligo di tenuta dei registri di 20 anni; a sua volta la direttiva supera il periodo obbligatorio di 10 anni stabilito dal Protocollo sulle armi da fuoco, ritenendo quest'ultimo termine inadeguato ai fini di un'efficace tracciabilità, in considerazione della pericolosità e della durevolezza delle armi da fuoco.

¹⁴⁰ Cfr. art. 12 regolamento n. 258/2012.

¹⁴¹ *Ibidem*; queste disposizioni vanno lette congiuntamente agli articoli 38 e 40 del regolamento attuativo del 1940 (si veda la nota n. 38, *supra*).

¹⁴² Cfr. art. 13-*bis*, par. 3, L. n. 110/1975, come modificata dal D.Lgs. n. 204/2010. A seguito di disattivazione un'arma cessa di essere a tutti gli effetti un'arma e diventa oggetto di libera vendita, trasformandosi in pratica in uno degli strumenti riproducenti armi menzionati

2008/51/UE stabilisce alcune restrizioni minime e contempla l'obbligo, per gli Stati membri, di adottare disposizioni che prevedano la verifica della disattivazione da parte di un'autorità competente¹⁴³. L'autorità preposta deve garantire che le procedure nazionali per la disattivazione rendano le armi permanentemente disattivate.

Il D.Lgs. n. 204/2010 (nel dare attuazione alla direttiva 2008/51/UE) ha provveduto a superare una lacuna presente nella legislazione italiana, priva fino a quel momento di una disciplina sulla disattivazione¹⁴⁴. Esso, introducendo nella L. n. 110/1975 l'inedito art. 13-*bis*, ha innanzi tutto stabilito il principio che le armi disattivate possono essere alienate senza autorizzazione. Quanto ai soggetti legittimati alla disattivazione delle armi da guerra la disposizione in esame prevede che tale operazione possa essere effettuata esclusivamente da soggetti muniti di licenza per la fabbricazione di armi da guerra o da stabilimenti militari, ovvero da alcuni enti pubblici, purché gli stessi risultino muniti delle necessarie attrezzature tecniche¹⁴⁵; mentre per le armi comuni da sparo l'operazione può essere eseguita anche dai soggetti muniti della licenza per la loro fabbricazione e riparazione¹⁴⁶.

Dopo gli attentati terroristici di Parigi e Copenaghen della fine 2015, compiuti con armi da fuoco disattivate scorrettamente (ovvero con armi da fuoco assemblate con componenti disattivati scorrettamente), i quali peraltro hanno evidenziato legami tra criminalità organizzata e terrorismo nell'ottenere armi da fuoco, l'UE ha preso atto dei limiti della direttiva 2008/51/UE, e che occorresse concertare una strategia comune più efficace sulla disattivazione delle armi da fuoco; in particolare per impedirne la riattivazione e l'uso da parte di gruppi criminali¹⁴⁷. Il regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/2043, adottato dalla Commissione il 15 dicembre 2015¹⁴⁸, costituisce il primo e più immediato atto deciso dall'UE per rendere più difficile la riattivazione delle armi da fuoco. Il regolamento di esecuzione n.

nell'art. 5 L. n. 110/1975. La demilitarizzazione di un'arma consiste invece nella trasformazione di un'arma da guerra o tipo guerra in un'arma comune da sparo.

¹⁴³ Cfr. Allegato I, punto III, lett. a), ii), direttiva 91/477/CEE, come modificata dalla direttiva 2008/51/UE.

¹⁴⁴ Questa materia era regolata da alcune circolari del Ministero dell'Interno (ad esempio, si veda la Circolare del Ministero dell'Interno n. 557/B/50106.D.2002, del 20/9/2002).

¹⁴⁵ Cfr. art. 13 - *bis* par. 4 della L. n. 110 del 1975, come modificata dal D.Lgs. n. 204 del 2010.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ Si veda nell'Agenda europea sulla sicurezza (nota n. 10, *supra*).

¹⁴⁸ Si veda la nota n. 49, *supra*.

2015/2043 stabilisce orientamenti comuni sulle norme e sulle tecniche di disattivazione e l'obbligo di verifica dell'avvenuta disattivazione da parte di una "autorità competente"¹⁴⁹ (individuata per l'Italia nel Banco nazionale di prova)¹⁵⁰, la quale ha il compito di apporre sulle armi disattivate e loro parti una specifica "marcatore" secondo le modalità indicate nel regolamento¹⁵¹ e di rilasciare al proprietario dell'arma un "certificato di disattivazione"¹⁵². Inoltre, consente che le armi da fuoco disattivate possono essere trasferite in un altro Stato membro, a condizione che rechino il marchio unico comune e siano accompagnate da un certificato di disattivazione¹⁵³.

8. Giunti al termine di questa ricognizione della legislazione italiana sui trasferimenti di armi è possibile formulare alcune considerazioni di carattere conclusivo. Sul piano generale, la legislazione italiana appare conforme agli attuali standard giuridici internazionali e sovranazionali che disciplinano il commercio delle armi e offre delle basi solide per consentire che i trasferimenti di armi (esportazioni, importazioni, transito, intermediazione, ecc.) da e verso l'estero avvengano in un quadro di legalità, minimizzando il rischio di traffici illeciti.

Il problema fondamentale dell'ordinamento giuridico italiano in questa materia riguarda il permanente "dualismo" che caratterizza la disciplina giuridica dei trasferimenti sulle armi da fuoco da guerra rispetto a quella relativa alle armi da fuoco civili, nonostante alcuni recenti progressi che hanno parzialmente attenuato questa asimmetria legislativa. In particolare, appare di rilievo il fatto che nel caso di trasferimenti di armi comuni da sparo verso soggetti pubblici (forze armate o di polizia) si applicano le procedure di autorizzazione e i sistemi di controllo stabiliti dalla legislazione sui trasferimenti delle armi da guerra. Non meno importante è che le ultime relazioni annuali del Governo al Parlamento sui trasferimenti di armi autorizzati sembrerebbero confermare che i principi e i divieti che disciplinano i trasferimenti di materiali di armamento stabiliti nella legislazione italiana regolano anche le esportazioni delle armi comuni da sparo *lato*

¹⁴⁹ Cfr. art. 3 regolamento di esecuzione n. 2015/2043.

¹⁵⁰ Art. 6 del Decreto del Ministero dell'Interno dell'8/4/2016.

¹⁵¹ Cfr. art. 5 regolamento di esecuzione n. 2015/2043.

¹⁵² Cfr. art. 6 del Decreto del Ministero dell'Interno dell'8/4/2016.

¹⁵³ Cfr. art. 7 regolamento di esecuzione n. 2015/2043 e art. 8 Decreto del Ministero dell'Interno dell'8/4/2016.

sensu. Essi, come si è sottolineato, sono infatti ispirati al rispetto di principi fondamentali dell'ordinamento internazionale (soluzione pacifica delle controversie, mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, rispetto dei diritti umani, ecc.). Al riguardo, una criticità che è emersa in questo studio concerne l'interpretazione e la lettura delle relazioni annuali presentate dal Governo al Parlamento, le quali non consentono conclusioni di segno certo in merito al quesito se i principi e i divieti sui trasferimenti di armi enunciati nella legislazione italiana ricevano sempre piena, effettiva e concreta applicazione al momento della concessione dell'autorizzazione al trasferimento.

Tornando ai problemi legati al dualismo della legislazione italiana non si può non rilevare criticamente che permangono significative differenze sul piano dei sistemi di controllo post-vendita (ad esempio, l'assenza dell'obbligo di predisporre certificati di utilizzo finale) nel caso dei trasferimenti di armi comuni da sparo verso soggetti privati. Ciò accresce i rischi di diversione, ossia che tali armi finiscano nelle mani di utilizzatori finali non autorizzati per commettere attività illecite. Allo stesso modo le procedure per la concessione delle autorizzazioni ai trasferimenti continuano ad essere più rigorose ed articolate nel caso delle armi da fuoco da guerra (grazie al ruolo esercitato dal MAECI tramite UAMA) rispetto a quelle più semplificate, e decentrate sul piano amministrativo, che regolano i trasferimenti delle armi comuni da sparo; pur riscontrandosi anche in questo ambito alcune interessanti novità apportate di recente all'ordinamento italiano dalla legislazione UE. Queste difformità sul piano giuridico appaiono decisamente anacronistiche e dovrebbero essere colmate sul piano legislativo, in quanto inadeguate rispetto agli attuali scenari internazionali; e, di fatto, si traducono in una maggiore libertà di movimento delle armi comuni da sparo (rispetto alle APCL/SALW di derivazione militare), le quali in molti casi sono alla base dei traffici illeciti che alimentano la violenza dei conflitti armati, minacciano la sicurezza delle persone, favoriscono la violazione dei diritti umani, l'attività delle organizzazioni criminali e dei gruppi terroristici.

Un intervento legislativo di riordino volto a conferire maggiore organicità e unitarietà alla legislazione italiana sui trasferimenti di armi dovrebbe altresì prevedere una disciplina più puntuale sulle attività di intermediazione. In particolare, sarebbe opportuno colmare le lacune segnalate in relazione al controllo (registrazione, autorizzazione, ecc.) delle attività di intermediazione "estero su estero", con

la previsione di sanzioni di tipo penale, da applicarsi indistintamente a tutte le operazioni di intermediazione sulle APCL/SALW; e prevedere l'obbligo di registrazione degli intermediari di armi comuni da sparo, nonché sanzioni penali per l'esercizio illecito di tali attività. Sarebbe inoltre auspicabile una disciplina *ad hoc* sulle attività correlate alla mediazione quali il trasporto di armi, la fornitura di servizi finanziari o di altro genere. D'altro canto, la legislazione italiana appare penetrante e ben articolata, talvolta anche più delle corrispondenti norme sovranazionali e internazionali (si pensi ad esempio alla durata dell'obbligo di tenuta dei registri), per quanto concerne la tracciabilità e la disattivazione delle armi da fuoco. La disciplina di tali misure sulle armi da fuoco è indispensabile (molto più che per i grandi sistemi d'arma) per consentire alle autorità giudiziarie penali e alle forze di polizia di organizzare un'efficace azione repressiva dei traffici illeciti. Su questo fronte, fra l'altro, un nuovo impulso alla legislazione italiana sembrerebbe profilarsi all'orizzonte. Le istituzioni UE, nel quadro della lotta al terrorismo internazionale, sembrano infatti intenzionate a realizzare in tempi stretti un nuovo intervento legislativo, mirante a stabilire norme comuni più rigide sul possesso, la circolazione, la tracciabilità e la disattivazione delle armi da fuoco civili all'interno dell'Unione¹⁵⁴.

ABSTRACT

*Arms Transfer and the Fight Against Illicit Trafficking
in Firearms in the Italian Legislation*

This article explores the compliance of the Italian legislation with norms, principles and standards embodied in the International and European legal instruments regulating arms transfer. The author considers the effectiveness of such legislation in order to prevent and suppress illicit trafficking in firearms. Furthermore, the author argues that the Italian legislation on arms transfer is for the most part progressive. However, it is worth noting that such legislation still lack of consistency and that a legislative intervention especially aimed to strengthen the fight against illicit trafficking in firearms is required.

¹⁵⁴ Cfr. *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons*; First reading; Doc 9841/16, del 8/6/2016.

OSSERVATORIO EUROPEO

EVOLUZIONE DEL DIRITTO ALLA *PRIVACY* TRA EUROPA E STATI UNITI: DAL *SAFE HARBOR* AL *PRIVACY SHIELD*

MARCO MASTRACCI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Due approcci differenti. – 3. La sentenza *Schrems*. 3.1. Il ragionamento della Corte. – 4. La transizione verso il *Privacy shield*. 4.1. Principi dell'Accordo. 4.2. Gestione e vigilanza dello Scudo. 4.3. Le deroghe al regime per le esigenze di sicurezza nazionale. 4.4. Poteri di vigilanza e di ricorso individuale. 4.5. La decisione della Commissione. 4.6. Riesame periodico dell'Accordo. – 5. Conclusioni.

1. Il concetto di *privacy* è nato negli Stati Uniti alla fine del diciannovesimo secolo, per garantire la protezione dei sentimenti e delle emozioni, come estensione del diritto alla proprietà privata, contro la crescente invadenza della carta stampata¹.

Sviluppatasi in seguito negli altri Paesi, il contenuto di tale diritto si è via via esteso fino a ricomprendere al suo interno la tutela dei dati personali contro l'indebito utilizzo da parte di terzi.

La *privacy* è diventata così (anche) il diritto ad esercitare un controllo sulle informazioni che attengono alla propria sfera personale, consentendo di sapere in ogni momento se qualcuno sta raccogliendo informazioni sul proprio conto e, in caso positivo, di decidere se si vuole consentire tale raccolta di dati.

Internet – e in particolar modo lo sviluppo negli ultimi anni dei social network – ha rivoluzionato il concetto di *privacy*, sottoponendola

¹ Il tema fu affrontato per la prima volta, seppure in modo incidentale, nel 1888 in un trattato sui fatti illeciti dal giudice (Thomas) COOLEY, *A Treatise on the Law of Torts or the Wrongs which Arise Independent of Contract*, Chicago, 1888, 29, in cui la *privacy* viene definita come *right to be alone*. Due anni più tardi l'argomento fu approfondito nel saggio *The Right of Privacy*, in *HLR*, 1890, degli avvocati (Samuel) WARREN e (Louis) BRANDEIS. Per una ricostruzione dell'evoluzione del concetto di *privacy* negli Stati Uniti, si vedano BALDASSARRE, *Privacy e Costituzione. L'esperienza statunitense*, Roma, 1974, e RODOTÀ, *Tecnologie e diritti*, Bologna, 1995, 19.

alla probante sfida di un mondo virtuale in cui le informazioni personali sono divenute di dominio pubblico².

I dati personali sono, infatti, diventati la principale moneta di scambio della c.d. economia digitale, in cui gli utenti cedono le proprie informazioni personali in cambio di servizi solo all'apparenza gratuiti.

Il principale modello di *business* in Internet si basa proprio sulla raccolta e lo sfruttamento (ad es. attraverso pubblicità sempre più mirate) di masse di dati personali senza precedenti per quantità, livello di dettaglio, ampiezza socio-economica e geografica³.

Allo stesso tempo, i governi nazionali hanno cominciato a valorizzare, con finalità di controllo, le potenzialità offerte dall'ingente mole di dati personali immessa nella Rete.

Il fenomeno, come hanno dimostrato incontrovertibilmente le rivelazioni di Edward Snowden nel 2013⁴, non è limitato ai regimi autoritari, ma si estende anche alle democrazie occidentali, in particolar modo agli Stati Uniti.

Le attenzioni dei legislatori nazionali e sovranazionali, appuntatesi in precedenza soprattutto sull'esigenza di proteggere gli individui contro l'indebito sfruttamento dei dati personali da parte delle organizzazioni private, si sono concentrate sui programmi di sorveglianza adottati dai singoli stati nazionali.

Alla necessità già avvertita di calibrare il delicato equilibrio tra interesse della collettività ad essere correttamente informata e quello de-

² Mark Zuckerberg, fondatore di Facebook, nel 2010 preconizzava la fine della *privacy*, avendo le persone perso ogni interesse riguardo alla propria sfera privata, www.theguardian.com.

³ Il *New York Times*, commentando i risultati ottenuti da Facebook nel primo trimestre del 2016, ha stimato che il *social network*, in Canada e negli Stati Uniti, ha incassato 11,86 dollari di pubblicità per ciascuno dei suoi utenti, www.nytimes.com. Per fornire un altro dato esemplificativo del valore raggiunto dalle informazioni personali, basti pensare che l'acquisizione del servizio di messaggistica Whatsapp da parte di Facebook è costata 19 miliardi di dollari, che corrispondono a circa 30 euro per ognuno dei 450 milioni di utenti dell'applicazione. Secondo il report pubblicato nel marzo 2014 dal Garante Europeo della protezione dei dati, *Privacy and competitiveness in the age of big data: The interplay between data protection, competition law and consumer protection in the Digital Economy*, il valore complessivo dei dati personali diffusi su Internet era pari a 300 miliardi di euro, destinato a triplicarsi entro il 2020.

⁴ Edward Snowden, ex *contractor* della Cia, ha rivelato pubblicamente alla stampa internazionale, nel giugno del 2013, l'esistenza del più grande programma di sorveglianza di massa delle telecomunicazioni messo a punto dal governo statunitense, il PRISM, fino ad allora tenuto segreto. Si veda, a tal riguardo, l'articolo apparso sul *The Guardian*, GREENWALD, *NSA Collecting Phone Records of Millions of Verizon Customers Daily*, 6 giugno 2013, disponibile su www.theguardian.com, nonché l'articolo pubblicato sul *The Washington Post*, *NSA Slides Explain the PRISM Datacollection Program*, 6 giugno 2013, disponibile su www.washingtonpost.com.

gli individui a vedere tutelata la propria *privacy*, si è aggiunta l'esigenza di evitare che i governi nazionali utilizzino gli odierni strumenti tecnologici e l'enorme mole di dati personali che transitano in Rete per esercitare un controllo di massa sull'intera popolazione.

Sotto tale profilo, le rivelazioni in merito al programma di sorveglianza globale adottato dagli Stati Uniti all'indomani dell'11 settembre 2001 hanno inevitabilmente sottoposto all'attenzione delle istituzioni comunitarie il delicato tema relativo al rischio che i dati personali dei cittadini dell'Unione Europea fossero oggetto di indiscriminato utilizzo da parte del governo americano.

Tali considerazioni hanno condotto la Commissione Europea ad avviare i negoziati per la modifica dell'Accordo, denominato *Safe Harbor* (Approdo sicuro) che, dal 2000, regolamentava il trasferimento da parte delle imprese statunitensi dei dati personali dei cittadini comunitari dall'Europa agli Stati Uniti.

Ad imprimere un'evidente accelerata ai negoziati è stata la Corte di Giustizia Europea che, con la sentenza *Schrems* (causa C-362/14, *Maximilian Schrems c. Data Protection Commissioner*), intervenuta in data 6 ottobre 2015, ha dichiarato l'invalidità dell'Accordo *Safe Harbor*.

Il 2 febbraio 2016 la Commissione Europea e il Governo degli Stati Uniti d'America hanno raggiunto l'accordo su un nuovo regime per gli scambi transatlantici di dati personali a fini commerciali: lo Scudo UE-USA per la *privacy* (o *Privacy Shield*).

Appare utile, nell'ottica di una migliore comprensione dei tratti caratteristici dello Scudo, ricostruire il processo che ha condotto alla sottoscrizione del nuovo Accordo.

2. Unione Europea e Stati Uniti d'America scontano tradizionalmente un approccio profondamente differente in merito al regime di tutela del trattamento dei dati personali⁵.

Secondo la normativa di stampo europeo, il diritto alla protezione dei dati personali è un diritto fondamentale dell'individuo, ricavabile, in via interpretativa, dall'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in ragione del quale ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

Il merito della consacrazione formale del diritto alla protezione dei dati personali, all'interno dei principi fondamentali del diritto comuni-

⁵ Sulle diversità di approccio alla materia da parte dei due continenti, si veda BENNET, *Regulating Privacy: Data Protection and Public Policy in Europe and the United States*, Ithaca, 1992, e WHITMAN, *The Two Western Cultures of Privacy: Dignity Versus Liberty*, in *Yale LJ*, 2004, 1151 ss.

tario, va alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea⁶, adottata nel 2000, nella quale trova tutela non solo il più generico diritto al rispetto della vita privata, ma anche il più specifico diritto alla protezione dei dati personali.

A livello più di dettaglio, già la direttiva comunitaria 95/46/CE, si era preoccupata di rendere operativo tale principio, prescrivendo una serie dettagliata di regole e criteri ai quali informare la raccolta e l'utilizzo dei dati personali⁷. La direttiva non si limita a tutelare i dati personali dei cittadini europei all'interno dei confini comunitari, ma, consapevole della facilità con cui questi, in ragione della loro immaterialità, possono essere trasferiti al di fuori dei detti confini, consentendo in tal modo una facile elusione della protezione garantita dalla direttiva, prescrive (art. 25, co. 6) che il «trasferimento verso un Paese terzo di dati personali oggetto di un trattamento o destinati a essere oggetto di un trattamento dopo il trasferimento può aver luogo soltanto se il Paese terzo di cui trattasi garantisce un livello di protezione adeguato».

In sostanza, pur affermando la legittimità del trasferimento di dati fuori dal territorio comunitario, la direttiva subordina tale possibilità al fatto che il Paese terzo verso il quale sono trasferiti garantisca un livello di protezione sostanzialmente coincidente con quello offerto dall'*acquis communautaire*.

Al contrario, la disciplina statunitense in tema di tutela dei dati personali presenta senza dubbio un quadro normativo più frammentato. A livello costituzionale, la *privacy* – e indirettamente i dati personali – trovano protezione nel Quarto emendamento alla Costituzione⁸, che sancisce il diritto di ogni cittadino a non veder violata la propria persona e il proprio domicilio, attraverso perquisizioni o sequestri, se non vi siano

⁶ La Carta è diventata giuridicamente vincolante nell'UE con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, a dicembre 2009, ed ora ha lo stesso valore giuridico dei Trattati dell'Unione. Per un commento della Carta, si veda BARBERA, *La Carta europea dei diritti e la costituzione italiana*, in *Le libertà e i diritti nella prospettiva europea: studi in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2002, 108 ss., e AA.VV., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in POCAR, BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Padova, 2014, 1651 ss.

⁷ Come noto, la direttiva 95/46/CE è stata sostituita dal regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, che si applicherà a decorrere dal 25 maggio 2018. In dottrina, si veda sulla direttiva 95/46/CE DASSI, *La direttiva del 24 ottobre 1995 sulla protezione dei dati e la direttiva 96/9/CE dell'11 marzo 1996 sulle banche dati*, in *Resp. civ. prev.*, 1997, 600 ss.; si v., anche, DELFINO, *La direttiva comunitaria 46/95 "Sulla protezione dei dati personali e sulla libera circolazione di tali dati"*, in *Contr. imp./Europa*, 1996, 888.

⁸ ATKINSON, *The Fourth Amendment's National Security Exception: Its History and Limits*, in *Vanderbilt L. Rev.*, 2013, 1343, 1381.

probabili motivi che tale attività possa contribuire a ottenere prove relative alla commissione di un reato⁹.

L'ombrello di protezione offerto dal Quarto emendamento soffre, tuttavia, di numerose limitazioni, che ne condizionano fortemente l'estensione. *In primis*, le garanzie in esso contenute operano esclusivamente a favore della popolazione americana, non estendendosi alla tutela dei cittadini stranieri. Inoltre, l'ambito di tutela del disposto costituzionale è ulteriormente limitato dall'applicazione del principio della c.d. *third party doctrine*, in forza del quale gli individui non possono vantare una legittima aspettativa di *privacy* riguardo alle informazioni che essi stessi trasferiscono a terzi in maniera volontaria¹⁰. Ciò implica che, una volta prestato il consenso all'utilizzo dei propri dati personali a favore (ad esempio) del fornitore del servizio di telefonia, non si possa lamentare che tali dati siano poi trasferiti – anche a propria insaputa – a soggetti terzi.

A ciò si aggiunga che il diritto alla *privacy* è tutelato da una normativa federale, settoriale e frammentaria, composta da una serie di leggi non armonizzate tra loro – l'*US Privacy Act* del 1974, che si applica unicamente ai cittadini americani e agli stranieri ammessi con lo *status* di residente permanente, il *Freedom of Information Act* (FOIA), l'*E-Government Act* del 2002 – che non garantiscono una omogenea protezione della sfera privata degli individui.

Anche questa scarsa disamina del regime di tutela della *privacy* operante nei due continenti evidenzia una difformità di approccio difficilmente conciliabile, se non in considerazione di opportunità politiche legate alla necessità di non ostacolare i traffici commerciali tra Europa e Stati Uniti.

Fino alle rivelazioni di Snowden nel 2013, il potenziale conflitto tra i due assetti regolatori¹¹ era contenuto dall'adozione di una serie di regole generali che consentivano al singolo esportatore di dati personali dall'Europa verso gli Stati Uniti di superare la soglia di adeguatezza di tutela imposta dalla direttiva 95/46/CE.

⁹ La Corte Suprema degli Stati Uniti d'America ha fornito nel corso degli anni un'interpretazione evolutiva della disposizione in esame. Mentre, nel caso *Olmstead v. United States*, 277 U.S. 438, del 1928, l'applicabilità del Quarto Emendamento è stata limitata alle sole intrusioni fisiche, nel caso *Katz v. United States*, 389 U.S. 347, del 1967 il campo applicativo di tale disposizione è stato esteso alle intercettazioni telefoniche e ai metodi di sorveglianza elettronica, sulla base del rilievo che la stessa è intesa a proteggere «people not places».

¹⁰ Sulla *third party doctrine*, si veda KERR, *The Case for the Third-Party Doctrine*, in *Michigan LR*, 2009, 561.

¹¹ Sul tema si veda BIGNAMI, RESTA, *Transatlantic Privacy Regulation: Conflict and Cooperation*, in *LCP*, 2015, 101.

Tali principi, contenuti nell'Accordo denominato Approdo Sicuro (*Safe Harbor*)¹² –, sostanzialmente riconducibili ai criteri cui è informato il trattamento dei dati personali secondo la direttiva 95/46 e ravvisabili nei principi di notifica, scelta, sicurezza, integrità dei dati, accesso e garanzia d'applicazione – vennero poi cristallizzati con la decisione della Commissione Europea 2000/520/CE, creando così una presunzione di adeguatezza di tutela in favore di quelle organizzazioni statunitensi che si fossero impegnate al rispetto degli stessi.

Tale Accordo, stipulato prima degli eventi tragici dell'11 settembre 2001, rispecchiava l'approccio dell'epoca, nel quale le preoccupazioni principali delle istituzioni comunitarie, relative all'utilizzo indebito dei dati personali dei cittadini europei, si concentravano prevalentemente sulle organizzazioni private.

Ciò era evidente nel testo della stessa decisione, nel quale la Commissione si concentrava sulla normativa civilistica statunitense in materia di trattamento dei dati personali e dei rimedi risarcitori approntati a favore del singolo, senza fare alcun riferimento alle deroghe ai principi di tutela dei dati personali concesse a favore dell'amministrazione pubblica e delle sue autorità di *intelligence*.

Come noto, a seguito dell'attacco alle Torri Gemelle, gli Stati Uniti adottarono una serie di provvedimenti che restrinsero profondamente le libertà dei cittadini, al fine di garantire un maggior controllo da parte del governo.

In particolare, attraverso il *Patriot Act* del 26 ottobre 2001¹³, che ha modificato il Titolo V del *Foreign Intelligence Surveillance Act* del 1978 (FISA), sono state adottate alcune misure volte ad ampliare notevolmente i poteri di indagine delle autorità di *intelligence* nella lotta al terrorismo, autorizzando le stesse ad avere libero accesso a varie banche dati pubbliche e private, con evidente compressione della sfera privata dei cittadini americani.

I documenti diffusi da Snowden – che hanno svelato i lineamenti essenziali dei programmi di sorveglianza di massa posti in essere dalle agenzie di *intelligence* statunitensi – hanno evidenziato limpidamente

¹² Il sistema dei *Safe Harbor Principles* si componeva di 7 principi generali e 15 *frequently asked questions* (FAQs), che imponevano all'importatore americano dei dati personali provenienti dall'UE gli obblighi essenziali che la direttiva 94/46/CE prescrive in capo ai titolari di trattamento comunitari, con una sostanziale esportazione del modello europeo di disciplina del diritto alla riservatezza. Il meccanismo dei *Safe Harbor Principles* era basato su un sistema di autocertificazione che consentiva all'impresa statunitense di procedere all'importazione di dati personali dall'Unione Europea, autocertificando al Department of Commerce l'adesione ai principi del *Safe Harbor*.

¹³ 50 USC 1861 – *Access to Certain Business Records for Foreign Intelligence and International Terrorism Investigations*.

come gli interventi normativi, succedutisi a seguito degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, avessero ampliato, oltre il limite legittimo, i poteri di indagine delle agenzie di *intelligence* statunitensi.

Ci si è accorti che il sistema approntato dal *Safe Harbor* rappresentava il volano attraverso il quale le autorità pubbliche americane potevano acquisire in blocco i dati legittimamente trasferiti in territorio statunitense, conformemente alle procedure di *Safe Harbor*.

Più precisamente, come ben evidenziato dalla Commissione Europea nella sua comunicazione COM(2013)847 def., dal momento che «tutte le imprese partecipanti al programma PRISM [programma di raccolta di informazioni su larga scala], che consente alle autorità americane di avere accesso a dati conservati e trattati negli USA, risultano certificate nel quadro di Approdo sicuro», tale sistema «è diventato così una delle piattaforme di accesso delle autorità americane di intelligence alla raccolta di dati personali inizialmente trattati nell'[Unione]».

Il divario tra le tutele previste dall'ordinamento comunitario e la pervasiva ingerenza delle autorità governative degli Stati Uniti nella sfera privata delle persone aveva superato il punto di equilibrio, garantito fino a quel momento dall'Accordo di Approdo Sicuro.

Il mutato contesto, rispetto al tempo di stipula di questo Accordo, rappresenta il substrato giuridico e fattuale nel quale sono maturate dapprima le comunicazioni COM(2013)846 e 847, con cui la Commissione sollecitava una sua revisione, e successivamente la pronuncia della Corte di Giustizia Europea (causa C-362/14, *Schrems*) che ha dichiarato invalida la ricordata decisione 2000/520/CE, che aveva dichiarato la conformità dei principi del *Safe Harbor* agli *standard* comunitari.

3. La decisione della Corte di Giustizia nel caso *Schrems* sviluppa il filone giurisprudenziale inaugurato dalla Corte con la sentenza *Digital Rights*¹⁴ dell'8 aprile 2014, con cui ha dichiarato l'invalidità della direttiva 2006/24/CE, riguardante la conservazione dei dati personali da parte degli operatori di telecomunicazione.

Le motivazioni della sentenza *Digital Rights* affondano le loro radici nell'eccessiva compressione del diritto alla riservatezza e alla tutela dei dati personali, in considerazione dell'assenza di limiti nella fase della raccolta dei dati e di idonee garanzie in merito al loro utilizzo da parte dei terzi, nonché dell'eccessiva durata (da sei mesi a due anni) del periodo di conservazione degli stessi.

¹⁴ Per un commento a tale pronuncia, si veda: IRION, *The Court of Justice and the Data Retention Directive in Digital Rights Ireland: Telling Off the EU Legislator and Teaching a Lesson in Privacy and Data Protection*, in *ELR*, 2014, 835.

Analoghi profili di illegittimità sono rivenuti dalla Corte nel sistema di Approdo Sicuro, in considerazione dei vasti poteri di indagine concessi alle autorità di *intelligence* USA – rispetto ai dati provenienti dalla UE – dalla clausola dell’Accordo che consentiva di derogare ai principi ivi contenuti per ragioni di sicurezza nazionale.

La vicenda giudiziaria ha origine dal ricorso presentato dal cittadino austriaco, Maximillian Schrems, innanzi all’Autorità per la protezione dei dati personali irlandese, con il quale, a seguito delle rivelazioni di Snowden, chiedeva di vietare il trasferimento dei propri dati personali dalla consociata irlandese del *social network* Facebook – cui egli era iscritto – agli Stati Uniti, stante l’inadeguatezza dell’ordinamento statunitense ad impedire il controllo indiscriminato sui dati personali da parte dell’*intelligence* americana.

L’Autorità respingeva il ricorso, sia per mancanza di prove in merito alla circostanza asserita dal ricorrente che i suoi dati personali fossero stati oggetto di accesso da parte delle autorità pubbliche statunitensi, sia perché l’adeguatezza del trasferimento dei dati verso gli Stati Uniti era stata già determinata sulla base della decisione 2000/520/CE della Commissione.

Schrems proponeva di conseguenza ricorso alla Corte di Appello irlandese, la quale, rilevava come un effettivo accesso massiccio ed indifferenziato ai dati personali sarebbe stato «manifestamente contrario al principio di proporzionalità e ai valori fondamentali protetti dalla Costituzione irlandese» e come la decisione 2000/520/CE non fosse più adeguata al soddisfacimento dei requisiti previsti dagli articoli 7 ed 8 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea.

Rimetteva, pertanto, la questione alla Corte di Giustizia, chiedendo a questa di valutare se una decisione adottata in forza dell’art. 25 della direttiva 95/46/CE – come appunto la decisione della Commissione sul *Safe Harbor* – possa precludere ad un’autorità nazionale di controllo di pronunciarsi su un ricorso concernente l’inadeguatezza del livello di protezione assicurato da un Paese terzo e di bloccare il trasferimento dei dati verso tale Paese.

3.1. La Corte, come vedremo di seguito, ha trascorso i confini della questione sottoposta alla Corte di appello irlandese, arrivando a dichiarare l’invalidità totale della decisione 2000/520/CE. Il ragionamento della Corte parte dalla considerazione preliminare secondo cui l’esistenza di una decisione della Commissione Europea – che dichiari l’adeguatezza del livello di protezione dei dati personali offerto da un Paese terzo – non preclude la possibilità per le autorità nazionali di esercitare i poteri di

controllo previsti dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla direttiva 95/46/CE.

Pertanto, anche qualora la Commissione abbia adottato una decisione di adeguatezza ai sensi dell'art. 25 della direttiva, le autorità nazionali, investite di un ricorso, devono poter esaminare in piena indipendenza se il trasferimento di dati personali verso un Paese terzo rispetti i requisiti sanciti dalla direttiva. Tali poteri tuttavia non si estendono fino alla possibilità di dichiarare invalida una decisione della Commissione, essendo riservata tale facoltà esclusivamente alla Corte di Giustizia, a cui dovranno rivolgersi in via pregiudiziale i giudici nazionali qualora nutrano dubbi sulla validità di una decisione della Commissione.

Passando poi ad analizzare la validità della decisione della Commissione europea sul *Safe Harbor*, la Corte ricorda che la Commissione avrebbe dovuto verificare l'adeguatezza del livello di protezione offerto dal Paese terzo, nel caso specifico gli Stati Uniti. Tale parametro, precisa la Corte, deve ravvisarsi in un livello di protezione sostanzialmente equivalente a quello garantito all'interno dell'Unione in forza della direttiva 95/46/CE.

In particolar modo, la Commissione avrebbe dovuto valutare il contenuto delle norme applicabili in tale Paese risultanti dalla legislazione nazionale o dagli impegni internazionali di quest'ultimo, la prassi intesa ad assicurare il rispetto di tali norme, nonché verificare periodicamente, attraverso una valutazione in fatto e diritto, che l'adeguatezza del livello di protezione assicurato dal Paese terzo permanesse nel tempo.

Al contrario, la Commissione si è limitata a valutare l'adeguatezza della protezione offerta negli Stati Uniti, in base ai principi dell'Approdo Sicuro, senza tuttavia soffermarsi sul livello di protezione complessivo offerto dalla legislazione nazionale americana. Tale mancata valutazione ha assunto un rilievo particolare nel determinare il giudizio di invalidità da parte della Corte, in ragione della possibilità prevista dall'allegato I della decisione 2000/520/CE, che consentiva di limitare l'applicabilità dei principi del *Safe Harbor* per soddisfare esigenze di sicurezza nazionale, interesse pubblico o amministrazione della giustizia da parte di disposizioni legislative o regolamentari ovvero decisioni giurisdizionali quando tali fonti comportino obblighi contrastanti.

In tal modo, la decisione 2000/520 sancisce il primato delle «esigenze di sicurezza nazionale, interesse pubblico o amministrazione della giustizia degli Stati Uniti» sui principi dell'Approdo sicuro, in forza del quale le imprese americane che ricevono dati personali dall'Unione sono tenute a disapplicare tali principi nel momento in cui questi ultimi interferiscono con tali esigenze e risultano dunque incompatibili con le medesime.

Peraltro, continua la Corte, non esiste nel sistema di *Safe Harbor* un meccanismo di tutela nei confronti delle ingerenze da parte delle autorità pubbliche americane, in quanto i rimedi previsti (arbitrato privato e procedimenti dinanzi alla Commissione federale per il commercio) sono limitati alle controversie in materia commerciale, scaturenti dal mancato rispetto, da parte delle imprese americane, dei principi dell'Approdo Sicuro, e non sono applicabili nell'ambito delle controversie concernenti la legittimità dell'azione delle agenzie di *intelligence*.

Tali considerazioni hanno costituito la base del ragionamento, che ha condotto la Corte a dichiarare l'invalidità della decisione 2000/520/CE e, di conseguenza, del regime di Approdo Sicuro.

4. L'esigenza di rivedere i termini di questo Accordo era già stata manifestata dalla Commissione nella citata comunicazione del 27 novembre 2013, in considerazione di una serie di elementi – quali l'aumento esponenziale dei flussi di dati, la rapida crescita del numero di imprese statunitensi aderenti al regime dell'Approdo Sicuro e le informazioni disponibili sull'estensione dei programmi di *intelligence* statunitensi – che sollevavano forti dubbi circa il livello di tutela che il regime era in grado di garantire.

Sulla base delle informazioni emerse dai lavori del gruppo di contatto UE-Stati Uniti sulla vita privata¹⁵ e di quello sui programmi di *intelligence* statunitensi¹⁶, la Commissione ha formulato 13 raccomandazioni per una revisione del regime dell'Approdo Sicuro. Esse sollecitavano il rafforzamento dei principi sostanziali in materia di *privacy*, attraverso una maggiore trasparenza delle politiche di *privacy* da parte delle imprese statunitensi aderenti al regime, un'azione più incisiva delle autorità statunitensi in termini di verifica, vigilanza e controllo dell'osservanza di tali principi, la presenza di meccanismi di risoluzione delle controversie a costo accessibile e la necessità di limitare allo stretto necessario il ricorso all'eccezione per motivi di sicurezza nazionale.

Nel 2014 la Commissione ha avviato un dialogo con le autorità statunitensi al fine di discutere di un rafforzamento del regime dell'Approdo Sicuro, in linea con le 13 raccomandazioni formulate nella sua comunicazione. Come anticipato, i colloqui hanno subito una notevole accelerazione a seguito della sentenza *Schrems*, finalizzati ad adottare

¹⁵ Consiglio dell'Unione europea, *Final Report by EU-US High Level Contact Group on information sharing and privacy and personal data protection*, documento 9831/08 del 28 maggio 2008, consultabile all'indirizzo: www.europarl.europa.eu.

¹⁶ *Report on the Findings by the EU Co-chairs of the ad hoc EU-U.S. Working Group on Data Protection*, del 27 novembre 2013. consultabile all'indirizzo: ec.europa.eu.

una nuova decisione sull'adeguatezza rispondente ai requisiti dell'art. 25 della direttiva 95/46/CE.

La Commissione ha presentato il progetto di testo della decisione il 29 febbraio 2016. A seguito del parere del Gruppo di lavoro *ex art.* 29¹⁷ e della risoluzione del Parlamento europeo del 26 maggio, la Commissione, il 12 luglio 2016, ha completato la procedura di adozione del nuovo Accordo, denominato Scudo UE-USA per la *privacy*.

Analizziamo, di seguito – attraverso la lettura della decisione di esecuzione 2016/1250, con cui la Commissione ha dichiarato l'adeguatezza del livello di protezione dei dati personali trasferiti dall'Unione Europea agli Stati Uniti d'America in base allo Scudo – i tratti salienti della nuova intesa.

4.1. In linea di continuità con il precedente Accordo di Approdo Sicuro, il *Privacy Shield* non ha modificato il sistema di accreditamento delle aziende che intendono aderirvi, mantenendo il precedente regime di autocertificazione – non censurato dalla sentenza *Schrems* – in base al quale l'organizzazione statunitense potrà aderire allo Scudo, impegnandosi a rispettare l'insieme di principi costituenti il nuovo regime.

I profili di continuità non si esauriscono nel sistema di accreditamento, dal momento che i principi del *Privacy Shield* presentano altresì notevoli somiglianze rispetto ai criteri che informavano il precedente regime dell'Approdo Sicuro.

Del resto, i profili di criticità che hanno determinato la decisione di invalidare il regime di *Safe Harbor* non concernevano il contenuto dei principi, quanto la facilità con cui questi potevano essere elusi dalle organizzazioni aderenti al regime, nonché dalle autorità di *intelligence* americane.

Nel dettaglio, l'organizzazione che vuole aderire allo Scudo deve rispettare i seguenti principi:

1. principio dell'informativa, in base al quale è tenuta a informare l'interessato di una serie di informazioni circa le modalità con cui avverrà il trattamento dei suoi dati personali (ad esempio, tipo di dati raccolti,

¹⁷ Il Gruppo per la tutela della persona con riguardo al trattamento dei dati personali, istituito dall'art. 29 della direttiva 95/46/CE, è un organismo consultivo e indipendente, composto da un rappresentante delle autorità di protezione dei dati personali designate da ciascuno Stato membro, dal GEPD (Garante europeo della protezione dei dati), nonché da un rappresentante della Commissione. Tra i suoi compiti più rilevanti, vi è quello previsto dall'art. 30, lett. c) della direttiva di «consigliare la Commissione in merito a ogni progetto di modifica della presente direttiva, ogni progetto di misure addizionali o specifiche da prendere ai fini della tutela dei diritti e delle libertà delle persone fisiche con riguardo al trattamento di dati personali, nonché in merito a qualsiasi altro progetto di misure comunitarie che incidano su tali diritti e libertà».

finalità del trattamento, diritto di accesso e di scelta, condizioni applicabili all'ulteriore trasferimento, responsabilità);

2. principio dell'integrità dei dati e della limitazione della finalità, secondo il quale deve raccogliere e utilizzare i dati esclusivamente per le finalità evidenziate nell'informativa trasmessa all'interessato, avendo cura di conservarne l'integrità;

3. principio della sicurezza, per il quale deve adottare misure di sicurezza "ragionevoli e adeguate", tenuto conto dei rischi insiti nel trattamento dei dati e nella loro natura;

4. principio dell'accesso, che attribuisce all'interessato il diritto di sapere dall'organizzazione se questa tratti dati personali che lo riguardano;

5. principio del ricorso, controllo e responsabilità, in forza del quale l'organizzazione aderente allo Scudo deve mettere a disposizione meccanismi solidi volti a garantire il rispetto dei principi e la possibilità di ricorso per l'interessato dell'UE, i cui dati personali siano stati trattati in modo non conforme;

6. principio della responsabilità in caso di ulteriore trasferimento a soggetti terzi, che può avvenire solo per finalità determinate e limitate, in base a un contratto che preveda lo stesso livello di protezione garantito dai principi, compresa la condizione che permette di limitare l'applicazione dei principi soltanto per soddisfare esigenze di sicurezza nazionale, amministrazione della giustizia o altro scopo d'interesse pubblico.

Vi è tuttavia da rilevare che, sebbene il complesso dei principi dello Scudo ricalchi sostanzialmente il novero delle regole previste dalla direttiva 95/46/CE, in ottica futura problemi di compatibilità potrebbero sorgere dalla mancanza nel *Privacy Shield* dei principi previsti dal nuovo regolamento per la protezione dei dati personali.

Il regolamento introduce, infatti, una serie di principi innovativi, che ampliano l'ambito di protezione accordato dalla direttiva 95/46/CE, con lo scopo di garantire una tutela effettiva – e non più meramente formale – ai dati personali.

A tal fine, esso riconosce espressamente il diritto all'oblio, ovvero la possibilità per l'interessato, a determinate condizioni, di decidere che siano cancellati e non sottoposti ulteriormente a trattamento i propri dati personali; stabilisce il diritto alla portabilità dei dati, in virtù del quale l'interessato ha il diritto di trasferire i dati personali da un titolare ad un altro, a condizione che il trattamento si basi sul consenso o su un contratto e che non vengano lesi diritti e libertà altrui; sancisce il principio di *accountability*, per cui il titolare dovrà dimostrare l'adozione di politiche *privacy* e misure adeguate in conformità al regolamento; introduce il principio della *privacy by design*, dal quale discende l'attuazione di

adeguate misure tecniche e organizzative, sia all'atto della progettazione che dell'esecuzione del trattamento.

La mancata inclusione di tali principi – al momento in cui il regolamento troverà piena attuazione nel maggio 2018 – determinerà inevitabilmente il venir meno del requisito di sostanziale equivalenza tra il livello di protezione garantito dall'Unione Europea e il quadro giuridico di tutele approntato dagli Stati Uniti.

4.2. Lo Scudo prevede meccanismi di vigilanza e di controllo sull'attuazione dell'Accordo, tesi a verificare che le imprese autocertificatesi come aderenti al regime rispettino i principi e a provvedere in caso di mancata osservanza degli stessi.

L'autorità preposta a vigilare sul corretto adempimento dell'Accordo da parte delle organizzazioni aderenti allo Scudo è il Dipartimento del Commercio degli Stati Uniti, con l'assistenza della Commissione Federale del Commercio (*Federal Trade Commission*) e del Dipartimento dei Trasporti¹⁸. A tal fine il Dipartimento del Commercio: predispose un elenco delle organizzazioni che si sono autocertificate come aderenti allo Scudo, consultabile su internet; verifica periodicamente l'effettivo assolvimento degli obblighi assunti dalle imprese aderenti allo Scudo, depennando dall'elenco le organizzazioni che abbiano ripetutamente violato le prescrizioni dell'Accordo; controlla le organizzazioni che, essendosi ritirate volontariamente o non avendo rinnovato la certificazione, non sono più membri dello Scudo, per verificare se intendano restituire, cancellare o conservare i dati personali ricevuti nell'ambito del regime; controlla i casi di millantata adesione allo Scudo e di uso improprio del relativo marchio di certificazione.

Lo Scudo offre diversi meccanismi di reclamo al soggetto privato che ritenga di aver subito un danno ad esito della violazione dell'Accordo da parte di un'organizzazione aderente al regime.

In primis, ogni azienda aderente allo Scudo è obbligata ad approntare un meccanismo di risoluzione interna dei reclami, che assicuri una tutela effettiva alle ragioni del ricorrente.

L'interessato può sporgere reclamo direttamente all'organizzazione – che a tal fine è obbligata ad approntare un meccanismo di risoluzione interna dei reclami, che assicuri una tutela effettiva alle ragioni del ricorrente –, a un organo indipendente di risoluzione delle controversie da questa designato, all'autorità nazionale di protezione dei dati oppure alla *Federal Trade Commission*.

¹⁸ Gli impegni della Commissione Federale del Commercio e del Dipartimento dei Trasporti sono contenuti, rispettivamente, nell'Allegato IV e V del *Privacy Shield*.

In ultima istanza, dopo avere esaurito tutti i mezzi di ricorso anzidetti, il soggetto leso ha il diritto di chiedere un arbitrato vincolante ad un collegio arbitrale, costituito da arbitri scelti all'interno di un elenco di almeno 20 arbitri predisposto dal Dipartimento del Commercio e dalla Commissione Europea sulla base dell'indipendenza, dell'integrità e delle competenze in materia di diritto della *privacy* statunitense e di normativa dell'UE sulla protezione dei dati.

Ad eccezione del collegio arbitrale, cui potrà rivolgersi solo dopo aver esperito i mezzi di contestazione suddetti, l'interessato è libero di scegliere il meccanismo di ricorso che preferisce, senza alcun obbligo di rivolgersi a uno piuttosto che a un altro o di seguire una determinata sequenza.

4.3. Le preoccupazioni delle istituzioni UE concernenti gli eccessivi poteri investigativi delle autorità di *intelligence* americane si riflettono sul testo del nuovo Accordo, che contiene una descrizione puntuale delle principali disposizioni legislative che consentono alle autorità governative l'accesso alle informazioni personali dei cittadini statunitensi e stranieri.

Tale maggiore trasparenza riguardo il funzionamento del meccanismo di sorveglianza adottato *dall'intelligence* USA potrà consentire alle istituzioni comunitarie un maggiore controllo sui potenziali abusi nei confronti dei dati personali provenienti dall'Europa.

Resta ferma, comunque, la clausola di salvaguardia a favore delle autorità di *intelligence*, già affermata nel regime del *Safe Harbor*, per il quale il rispetto dei principi fissati nel *Privacy Shield* «trova il suo limite se ed in quanto necessario per soddisfare esigenze di sicurezza nazionale, interesse pubblico o amministrazione della giustizia».

Il mantenimento di tale principio espone i dati personali dei cittadini comunitari agli ampi poteri di indagine che la legislazione statunitense accorda alle agenzie governative, oltre ad aprire la porta ad eventuali mutamenti *in peius* della disciplina in materia, suscettibili di ripercuotersi, attraverso la clausola anzidetta, sulla libertà dei cittadini comunitari.

Ciò nonostante, la Commissione ha ritenuto che il quadro normativo statunitense, in ragione delle modifiche intervenute negli ultimi anni, fornisca garanzie sufficienti in merito alle limitazioni all'accesso e all'uso dei dati personali da parte delle autorità pubbliche statunitensi.

Precisando i contorni di tale giudizio, la Commissione ha esaminato i due strumenti giuridici centrali attraverso il quale il Presidente, nella sua qualità di capo del governo, attua tale principio: il decreto presidenziale

12333 (*Executive Order 12333*¹⁹) e la direttiva presidenziale 28 (PPD-28).

Soffermandosi in particolare su quest'ultima, la Commissione segnala il grosso passo avanti – nell'ambito delle disposizioni legislative suscettibili di limitare l'accesso indiscriminato da parte delle autorità pubbliche – determinato dall'approvazione di tale provvedimento.

La direttiva presidenziale 28, emanata il 17 gennaio 2014 dal Presidente Obama, stabilisce, infatti, una serie di principi generali, che disciplinano la raccolta dati nell'ambito dell'*intelligence* dei segnali²⁰ e ne limitano l'utilizzo indiscriminato.

Sotto il profilo soggettivo, la direttiva assicura equità di trattamento tra cittadini americani e stranieri, prevedendo per questi ultimi che le attività di *intelligence* rispettino, relativamente alla conservazione e divulgazione delle informazioni personali rilevate nell'ambito dell'*intelligence* dei segnali, i limiti fissati espressamente per i cittadini statunitensi o residenti negli USA.

Inoltre, stabilisce il principio secondo il quale la raccolta dati deve essere autorizzata per legge o per disposizione presidenziale, nel rispetto della Costituzione e della legge.

La raccolta deve altresì avvenire esclusivamente per finalità di *intelligence* esterna o di controspionaggio e deve essere sempre condotta in modo mirato, evitando, quando possibile, la raccolta in blocco.

Anche in tale ultimo caso, la PPD-28 limita l'uso delle informazioni così rilevate a sei finalità di sicurezza nazionale²¹, al fine di tutelare la vita privata e le libertà civili di chiunque, a prescindere dalla cittadinanza e dal luogo in cui la persona vive.

I dati raccolti in violazione delle citate prescrizioni non possono essere conservati per oltre cinque anni, a meno che il Direttore dell'*intelligence* nazionale stabilisca espressamente che il prolungamento della

¹⁹ *EO 12333: United States Intelligence Activities*, Registro federale, vol. 40, n. 235 (8 dicembre 1981). Il decreto definisce le finalità, gli indirizzi, i compiti e le responsabilità delle attività d'*intelligence* degli USA (compreso il ruolo dei diversi servizi della comunità dell'*intelligence*) e fissa i parametri generali per la condotta di tali attività (in particolare la necessità di adottare regole procedurali specifiche).

²⁰ Per *intelligence* dei segnali o SIGINT, abbreviazione delle parole inglesi *SIGnals INTelligence*, si intende l'attività di raccolta di informazioni mediante l'intercettazione e analisi di segnali, sia emessi tra persone sia tra macchine, oppure una combinazione delle due. Secondo la National Security Agency statunitense «SIGINT is intelligence derived from electronic signals and systems used by foreign targets, such as communications systems, radars, and weapons systems», www.nsa.gov.

²¹ Le finalità di sicurezza ricomprendono le misure finalizzate ad individuare e contrastare le minacce derivanti da attività di spionaggio, terrorismo, armi di distruzione di massa, le minacce alla sicurezza informatica, le minacce alle forze armate o al personale militare e le minacce criminali transnazionali inerenti alle altre cinque finalità.

conservazione è nell'interesse della sicurezza nazionale degli Stati Uniti d'America.

Ad esito di tale analisi, la Commissione, nel considerando n. 76 della decisione, giunge alla conclusione che, sebbene non formulati nei medesimi termini giuridici, nell'essenza detti principi rispecchiano i principi di necessità e di proporzionalità.

Passando poi ad analizzare i singoli istituti giuridici che autorizzano le autorità pubbliche ad accedere e raccogliere i dati personali dei cittadini europei, una volta che questi siano trasferiti negli Stati Uniti, la Commissione evidenzia che gli enti statunitensi di *intelligence* possono ottenerli soltanto se la richiesta è conforme alla FISA o se è presentata dal Federal Bureau of Investigation (FBI) in base a una *National Security Letter* (NSL²²).

La FISA, in particolare, è lo strumento giuridico attraverso il quale le autorità americane possono avere accesso a tali dati: oltre all'art. 104, che contempla la sorveglianza elettronica tradizionale personalizzata, e all'art. 402, relativo all'installazione di dispositivi di intercettazione dei dati informativi della comunicazione in entrata e in uscita, i due strumenti centrali sono l'art. 501 (ex art. 215 della legge *U.s. Patriot*) e l'art. 702.

Sul punto, la Commissione rileva come l'introduzione della legge *USA Freedom*, adottata il 2 giugno 2015, vieti la raccolta in blocco di dati in base all'art. 402 della FISA (potere di intercettazione dei dati informativi della comunicazione in entrata e in uscita) e all'art. 501 della FISA e mediante le *National Security Letter*, imponendo invece l'impiego di selettori specifici.

Anche i programmi di sorveglianza denominati PRISM e Upstream, autorizzati ai sensi dell'art. 702 della FISA²³ e la cui esistenza, rivelata nel giugno 2013 da Edward Snowden, aveva destato sconcerto tra le istituzioni comunitarie, passano il vaglio della Commissione alla luce delle modifiche legislative intervenute *medio tempore*, che ne hanno

²² Attraverso le *National Security Letters*, il Federal Bureau of Service può richiedere a un fornitore di servizi di telecomunicazione la trasmissione dei dati riguardanti le comunicazioni di una persona, senza la preventiva autorizzazione da parte di un'autorità giurisdizionale. Sull'abuso dell'FBI di tale strumento di indagine, si veda l'articolo pubblicato il 14 marzo 2008 dal *Washington Post*, *FBI Found to Misuse Security Letters*, disponibile all'indirizzo: www.washingtonpost.com.

²³ L'art. 702 della FISA permette ai servizi di *intelligence* statunitense di chiedere l'accesso a informazioni, compresi i contenuti delle comunicazioni via Internet, che, seppur raccolte all'interno degli USA, riguardano determinati cittadini stranieri che si trovano al di fuori degli Stati Uniti. Per un'analisi dettagliata del suo funzionamento si veda il rapporto dell'Autorità per la tutela della vita privata e delle libertà civili, *Report on the Surveillance Program Operated Pursuant to Section 702 of the Foreign Intelligence Surveillance Act*, 2 luglio 2014, consultabile all'indirizzo www.pclab.gov.

limitato fortemente – almeno secondo il giudizio della Commissione – la pervasività.

La raccolta di dati effettuata in base a tale strumento trova adesso una notevole limitazione in base ai principi fissati nella disposizione presidenziale PPD-28: la ricerca è resa mirata mediante l'impiego di singoli selettori che identificano dispositivi di comunicazione specifici, come l'indirizzo di posta elettronica o il numero di telefono dell'obiettivo, ma non parole chiave e neppure il nome degli obiettivi.

I dati raccolti, inoltre sono soggetti ad un limite temporale di archiviazione che, in linea di principio, è fissato in cinque anni, salvo la conservazione per un periodo più lungo sia ritenuta nell'interesse della sicurezza nazionale in virtù di una disposizione di legge o di una decisione del Direttore dell'*intelligence* nazionale.

Alla luce delle considerazioni relative al sistema complessivo di tutele approntate in merito alle modalità di raccolta e conservazione dei dati personali da parte delle autorità di *intelligence* americane, la Commissione giunge alla conclusione che negli Stati Uniti vigono regole intese a limitare, alla misura strettamente necessaria per conseguire l'obiettivo, qualsiasi ingerenza per motivi di sicurezza nazionale nei diritti fondamentali della persona.

Sulla base di tali considerazioni, la Commissione precisa dunque che gli Stati Uniti operano in modo conforme ai criteri stabiliti dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Schrems*, in base ai quali la normativa che comporta un'ingerenza nei diritti fondamentali garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta deve prevedere «regole chiare e precise che disciplinino la portata e l'applicazione della misura de qua e impongano requisiti minimi in modo che le persone i cui dati personali sono interessati dispongano di garanzie sufficienti che permettano di proteggere efficacemente i loro dati contro il rischio di abusi nonché contro eventuali accessi e usi illeciti dei suddetti dati».

4.4. La Commissione prosegue l'analisi della nuova intesa, valutando i meccanismi di vigilanza approntati dalla normativa statunitense al fine di verificare che l'attività di *intelligence* avvenga nel rispetto dei limiti sanciti dalla legge, nonché i rimedi individuali di cui dispone un cittadino UE che assuma la violazione della sua *privacy* da parte delle autorità pubbliche americane.

Sotto il primo profilo, la Commissione ha rilevato che la comunità dell'*intelligence* statunitense è sottoposta a vari meccanismi di controllo e di vigilanza dipendenti dai tre poteri dello Stato: organi interni e esterni dell'esecutivo, varie commissioni del Congresso e, per le attività contemplate dalla FISA, vigilanza del potere giudiziario.

In primo luogo, l'esecutivo esercita una consistente vigilanza sulle attività di *intelligence* condotte dalle autorità statunitensi. A norma della PPD-28, le politiche e procedure dei servizi della comunità dell'*intelligence* devono prevedere misure adeguate per facilitare la vigilanza sull'attuazione delle garanzie a protezione delle informazioni personali, tra cui misure che dispongono verifiche periodiche.

A tal fine, sono stati predisposti vari livelli di vigilanza: ispettori generali, l'Ufficio per la tutela della vita privata e le libertà civili dell'Ufficio del Direttore nazionale dell'*intelligence*, l'Autorità per la tutela della vita privata e delle libertà civili e l'Autorità presidenziale di vigilanza sull'*intelligence*.

Per facilitare l'esercizio della vigilanza, i servizi della comunità dell'*intelligence* sviluppano sistemi informatici che permettono il monitoraggio, la registrazione e la verifica delle interrogazioni o altre ricerche di informazioni personali.

Gli organi di vigilanza e di controllo della conformità controllano periodicamente le pratiche seguite dai servizi di *intelligence* per proteggere le informazioni personali contenute nell'*intelligence* dei segnali e il rispetto delle relative procedure.

In secondo luogo, oltre ai citati meccanismi di vigilanza inquadrati nell'esecutivo, il Congresso degli Stati Uniti d'America, e più precisamente le commissioni Giustizia e Intelligence della Camera dei rappresentanti e del Senato, ha competenze di vigilanza sulle attività d'*intelligence* esterna condotte dagli USA, *intelligence* dei segnali compresa.

Inoltre, il Presidente provvede affinché le commissioni del Congresso che si occupano di *intelligence* siano tenute perfettamente informate e aggiornate sulle attività d'*intelligence* condotte dagli USA.

La Commissione passa poi a verificare uno dei punti deboli del precedente regime di Approdo Sicuro – rivelatosi decisivo nel determinare la scelta della Corte di Giustizia di dichiararne l'invalidità –, ossia l'assenza di un rimedio giuridico che consenta al cittadino comunitario di accedere ai dati personali che lo riguardano, oppure di ottenere la rettifica o la soppressione di tali dati.

Sotto tale profilo, la Commissione rileva che la normativa americana offre diversi mezzi al cittadino comunitario per sapere se i servizi della comunità dell'*intelligence* statunitense abbiano trattato dati personali che lo riguardano e, in caso affermativo, se siano state rispettate le limitazioni applicabili a norma della legge statunitense.

La FISA, nonché le leggi regolatrici di specifici settori – nel dettaglio, la legge sulle frodi e gli abusi informatici, la legge sulla *privacy* nelle comunicazioni elettroniche, la legge sul diritto alla *privacy* finanziaria – prevedono la possibilità di promuovere un procedimento civile contro

gli USA o nei confronti degli agenti del governo statunitense per ottenere un risarcimento pecuniario quando le informazioni che riguardano la persona interessata sono state usate o divulgate illecitamente e con dolo.

Nonostante, almeno in linea di principio, l'ordinamento statunitense offra una serie di possibilità di ricorso, i motivi per cui si possono adire le vie legali sono limitati e l'istanza presentata da una persona è dichiarata irricevibile se questa non è in grado di dimostrare la propria legittimazione ad agire, il che limita di fatto l'accesso al giudice ordinario.

Per rispondere alle legittime obiezioni delle istituzioni comunitarie circa l'effettività della tutela giurisdizionale avverso il trattamento illegittimo dei dati personali, il governo statunitense ha creato un nuovo meccanismo di mediazione, al fine di «assicurare che ogni reclamo riceva un esame e un trattamento adeguati e che una fonte indipendente confermi alla persona che le leggi degli Stati Uniti sono state rispettate o, se sono state violate, che l'inosservanza è stata nel frattempo sanata».

In realtà, tale organismo non è stato istituito *ad hoc* per rispondere specificamente alle istanze connesse all'applicazione del *Privacy Shield*, ma rientra nell'ambito degli strumenti previsti dalla direttiva presidenziale PPD-28, per svolgere la funzione di interlocutore per i governi stranieri in merito alle attività di *intelligence* dei segnali condotte dagli Stati Uniti d'America.

Le sue funzioni sono state dunque estese all'ambito di applicazione del *Privacy Shield*, per offrire un rimedio alternativo alla giustizia ordinaria (presumibilmente più efficiente ed economico) avverso le lesioni dei propri dati personali da parte delle agenzie governative statunitensi.

L'organismo di mediazione, denominato nell'Accordo Mediatore dello Scudo (o Ombudsperson), è composto da un Primo coordinatore, nominato direttamente dal Segretario di Stato, e da altri organi di vigilanza competenti a controllare i vari servizi della comunità dell'*intelligence*, sulla cui collaborazione il Mediatore dello scudo fa affidamento per il trattamento dei reclami.

In particolare, se il reclamo della persona verte sulla compatibilità della sorveglianza con la legge statunitense, il Mediatore può contare su organi di vigilanza indipendenti dotati di poteri di indagine (quali gli ispettori generali o l'Autorità per la tutela della vita privata e delle libertà civili).

In ogni caso il Segretario di Stato provvede a che il Mediatore disponga dei mezzi per garantire che la risposta apportata alla richiesta prenda in considerazione tutte le informazioni necessarie.

Questa struttura composita permette al meccanismo di mediazione di garantire una vigilanza indipendente e la possibilità di ricorso individuale.

Il reclamo può essere sporto presso l'autorità di vigilanza, competente nello Stato membro per la vigilanza sui servizi di sicurezza nazionali e/o del trattamento dei dati personali da parte delle autorità pubbliche, la quale lo sottopone a un organo centralizzato dell'UE, da cui viene poi inoltrato al Mediatore dello Scudo.

Il meccanismo di mediazione estende l'ambito di tutela accordata dall'autorità giudiziaria ordinaria, in quanto consente al soggetto leso di sporgere reclamo senza dovere dimostrare che il governo degli USA abbia effettivamente avuto accesso, nell'ambito delle attività di *intelligence* dei segnali, ai dati personali che lo riguardano.

Il reclamo si conclude in ogni caso con una risposta da parte del Mediatore, con cui conferma che il reclamo è stato esaminato adeguatamente e che è stata rispettata la legge statunitense applicabile oppure, in caso contrario, che l'inosservanza è stata nel frattempo sanata.

Nel complesso, la Commissione ritiene che il meccanismo assicuri che ciascun caso di reclamo sia esaminato a fondo e risolto e che, almeno relativamente alla sorveglianza, siano coinvolti autorità di vigilanza indipendenti dotate delle competenze tecniche e dei poteri d'indagine necessari e un Mediatore in grado di svolgere le proprie funzioni senza indebite ingerenze, in particolare di ordine politico.

Nonostante le rassicurazioni degli Stati Uniti, secondo cui il Mediatore è indipendente dalla comunità dell'*intelligence* statunitense e riferisce direttamente al Segretario di Stato, sono legittime – a nostro parere – le perplessità espresse dal Gruppo *ex art.* 29 in merito alla mancanza di indipendenza della figura del Mediatore²⁴, selezionato tra i ranghi governativi e facilmente removibile dall'incarico in ragione della nomina di origine politica.

4.5. Dopo aver passato in rassegna i principi del nuovo Scudo per la *privacy* e, in particolar modo, il meccanismo di funzionamento dell'*intelligence* statunitense, nell'intento di verificare se le deroghe

²⁴ Nel citato parere del 13 aprile 2016, il Gruppo esprime dubbi, oltre che sulla mancanza di indipendenza del Mediatore, anche sui suoi poteri di controllo, limitati dalla difficoltà ad avere accesso a tutte le informazioni rilevanti per esprimere la propria valutazione e dalla mancanza di un effettivo potere impositivo nei confronti delle autorità di *intelligence*: «First of all, concerns exist as to whether the Ombudsperson can be considered (formally and fully) independent, especially due to the relative ease with which political appointees can be dismissed. Secondly, concerns remain regarding the powers of the Ombudsperson to exercise effective and continuous control. Based on the available information in Annex III, the WP29 cannot come to the conclusion that the Ombudsperson will at all times have direct access to all information, files and IT systems required to make his own assessment nor that he can really compel the intelligence agencies in charge to end any non-compliant data processing, certainly in case of disagreement over the question if the data processing is in compliance with the law or not».

previste per le finalità di pubblica sicurezza siano suscettibili di minare il corretto funzionamento del sistema, la Commissione giunge alla conclusione (considerando n. 136) che gli Stati Uniti d'America assicurano «un livello di protezione adeguato dei dati personali trasferiti nell'ambito dello scudo dall'Unione alle organizzazioni statunitensi che si sono autocertificate come aderenti al regime».

Precisando il concetto nei considerando successivi, la Commissione evidenzia come il nuovo regime abbia rimediato ai principali vizi che avevano determinato la cassazione da parte della Corte di Giustizia del precedente Accordo *Safe Harbor*.

Sono stati, infatti, approntati meccanismi di vigilanza e di ricorso che permettono di individuare e punire le violazioni dei principi commesse dalle organizzazioni aderenti al regime e offrono all'interessato mezzi di ricorso che gli consentono di accedere ai dati personali che lo riguardano e di ottenerne la rettifica o cancellazione.

D'altra parte, l'ingerenza nei diritti fondamentali della persona, compiuta dall'autorità pubblica statunitense per esigenze di sicurezza nazionale, amministrazione della giustizia o altro scopo d'interesse pubblico, si limita a quanto strettamente necessario per conseguire l'obiettivo legittimo ricercato.

In definitiva (considerando n. 141), «la Commissione giunge alla conclusione che sono soddisfatti i criteri dell'art. 25 della direttiva 95/46/CE, interpretati alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sulla scorta delle delucidazioni apportate dalla Corte di giustizia, in particolare nella sentenza *Schrems*».

4.6. Al fine di evitare che mutamenti nella legislazione statunitense in materia di tutela dei dati personali possano compromettere la coerenza complessiva dell'Accordo di Scudo, la Commissione verificherà periodicamente, anche attraverso le informazioni che il governo degli Stati Uniti si è impegnato a trasmettere in caso di cambiamenti rilevanti, che la normativa americana assicuri un livello di protezione sostanzialmente equivalente a quello offerto dalla legislazione comunitaria, anche alla luce della prossima definitiva applicazione del nuovo regolamento 2016/679.

Tale previsione dà così contenuto alle indicazioni di cui al punto 76 della sentenza *Schrems*, in cui la Corte, dopo aver precisato che il livello di protezione assicurato da un Paese terzo può evolversi, ha affermato che «incombe alla Commissione, successivamente all'adozione di una decisione in forza dell'art. 25, par. 6, della direttiva 95/46, verificare periodicamente se la constatazione relativa al livello di protezione

adeguato assicurato dal Paese terzo in questione continui ad essere giustificata in fatto e in diritto».

In tale ottica, l'Accordo sarà oggetto di un'analisi congiunta annuale da parte della Commissione con il Dipartimento del Commercio USA e la Federal Trade Commission, vertente su tutti gli aspetti del funzionamento dello Scudo, comprese le eccezioni ai principi per motivi di sicurezza nazionale e di amministrazione della giustizia.

Se, in base a tali verifiche, la Commissione dovesse constatare che il livello di protezione offerto dallo Scudo non può più essere considerato sostanzialmente equivalente a quello dell'Unione Europea, potrà chiedere l'adozione di misure adeguate per risolvere rapidamente i potenziali casi di inosservanza dei principi.

Qualora le autorità statunitensi non dovessero dimostrare che lo Scudo continua a garantire il rispetto effettivo dei principi e un livello di protezione adeguato, la Commissione avvierà la procedura per la sospensione o abrogazione totale o parziale dell'Accordo.

5. Il giudizio sul *Privacy Shield* non può prescindere dall'analisi del contesto emergenziale in cui è maturata la conclusione dell'Accordo. La sentenza *Schrems* rischiava di determinare uno stallo nel sistema che aveva consentito per circa quindici anni il trasferimento dei dati personali dei cittadini comunitari verso gli Stati Uniti²⁵. Nel corso degli anni, infatti, oltre 5000 aziende, tra cui le maggiori *web companies* mondiali (ad es. Facebook, Google, Microsoft), avevano aderito al *Safe Harbor*, potendo, in tal modo, trasferire agevolmente i dati degli utenti europei presso i propri server negli Stati Uniti.

L'improvviso arresto di tale meccanismo imponeva la necessità di concludere in breve tempo una nuova intesa che ripristinasse tale flusso, correggendo al contempo i vizi del precedente Accordo *Safe Harbor*. Il *Privacy Shield* raggiunge parzialmente tale scopo. Le critiche principali non sono riconducibili all'elenco di principi, cui dovranno conformarsi le organizzazioni private nell'eseguire il trattamento dei dati personali: l'Accordo (come già in precedenza il *Safe Harbor*) richiama sostanzialmente i principi codificati dalla direttiva 95/46/CE. L'urgenza nel concludere l'Accordo non ha consentito, tuttavia, di includere le novità introdotte dal nuovo regolamento per la protezione dei dati personali, da cui consegue l'inevitabile necessità di procedere alla

²⁵ Secondo lo studio del marzo 2013 del Centro europeo per la politica economica internazionale per la Camera di Commercio statunitense *The Economic Importance of Getting Data Protection Right* l'impatto negativo sul Pil dell'UE derivante dalla soppressione del regime di Approdo Sicuro sarebbe stato ricompreso tra -0,8% e -1,3%, e le esportazioni di servizi dall'UE agli USA sarebbero calate del 6,7% a causa della perdita di competitività.

revisione del *Privacy Shield* prima della definitiva applicazione del regolamento, prevista per il maggio 2018.

Sotto il profilo formale, sono poche, dunque, le censure addebitabili al complesso di tutele disegnato dalla nuova intesa. Maggiori sono le perplessità circa l'effettività della tutela garantita dallo Scudo, in ragione dell'ampia possibilità per le autorità di *intelligence* statunitensi di derogare ai principi fissati nell'intesa. La Commissione Europea non è riuscita ad ottenere dagli Stati Uniti l'impegno a predisporre una disciplina *ad hoc* per il trattamento dei dati dei cittadini comunitari, affinché questi non ricadessero nella normativa generale prevista dall'ordinamento americano.

Il mantenimento, anche nel nuovo Accordo, della clausola che consente agli Stati Uniti di derogare ai principi fissati nel *Privacy Shield* per esigenze di sicurezza nazionale assoggetta i dati personali provenienti dall'Europa agli ampi poteri di indagine che la legislazione statunitense accorda alle agenzie governative. La maggiore trasparenza circa il meccanismo di funzionamento del sistema di *intelligence* statunitense – il precedente Accordo non faceva menzione alcuna delle leggi che consentivano alle autorità di *intelligence* di derogare ai principi fissati nell'intesa – non vale ad escludere il forte rischio che i dati dei cittadini comunitari siano sottoposti a raccolta indiscriminata da parte delle agenzie governative americane.

Nonostante le rassicurazioni in merito ampiamente espresse dalle autorità americane, l'analisi del quadro normativo statunitense evidenzia ampi margini discrezionali circa l'estensione dei controlli sui dati personali dei cittadini stranieri. La direttiva presidenziale PPD-28, su cui si fonda molto del ragionamento della Commissione nell'affermare la presenza di limiti più stringenti ai poteri dell'*intelligence* statunitense, è atto fortemente collegato alla figura del Presidente che lo ha emanato e, in quanto tale, pur non decadendo automaticamente alla cessazione del suo mandato, è revocabile dal Presidente entrante, qualora questi intenda estendere i poteri delle agenzie di *intelligence*²⁶.

²⁶ Sulla natura giuridica delle direttive presidenziali, si veda United States. Department of Justice. Office of Legal Counsel, MOSS, *Legal effectiveness of a presidential directive, as compared to an executive order* (2000), che sancisce il seguente principio: «A presidential directive has the same substantive legal effect as an executive order. It is the substance of the presidential action that is determinative, not the form of the document conveying that action. Both an executive order and a presidential directive remain effective upon a change in administration, unless otherwise specified in the document, and both continue to be effective until subsequent presidential action is taken».

Tra l'altro, come sottolineato anche dal Gruppo di lavoro *ex art.* 29²⁷, la direttiva presidenziale non è in grado di creare diritti a favore degli individui, essendo tale facoltà riservata esclusivamente alla legge; ragion per cui, un soggetto non potrà invocare in giudizio la mancata applicazione delle garanzie fornite dalla direttiva²⁸.

Su un piano strettamente giuridico, la profonda diversità di disciplina, circa i limiti che l'attività di *intelligence* deve incontrare nei riguardi della sfera privata dei cittadini non consente di concordare con la valutazione della Commissione, secondo la quale la normativa statunitense assicura un livello di protezione sostanzialmente equivalente a quello garantito dalla legislazione comunitaria.

Sotto tale profilo, l'attuale strutturazione dell'Accordo rischia di ricevere le medesime censure che la Corte di Giustizia ha riservato al precedente Accordo *Safe Harbor*. Sul punto, basti ricordare che la Corte di Giustizia ha dichiarato l'illegittimità della direttiva 2006/24/CE, considerando eccessivo il periodo di conservazione dei dati, da sei mesi a due anni, previsto nel provvedimento, mentre la normativa statunitense consente al Governo americano la conservazione dei dati personali per cinque anni, peraltro prorogabili con decisione del Direttore dell'*intelligence* nazionale.

Considerazioni di natura extragiuridica – i.e. di natura commerciale e politica, legate all'esigenza di non intralciare il traffico di informazioni personali tra Europa e USA, fondamentale per lo sviluppo dell'economia digitale – potrebbero, tuttavia, indurre la Corte di Giustizia – qualora fosse chiamata ad esprimersi sulla legittimità del *Privacy Shield* – ad esprimere un giudizio di compatibilità con l'art. 25 della direttiva 95/46/CE, eventualmente sollecitando la Commissione Europea a rivedere gli aspetti più critici dell'Accordo.

²⁷ Il Gruppo di lavoro, nel parere già citato del 13 aprile 2016, evidenzia: «The WP29 notes that PPD-28 is only a directive and therefore cannot create any rights for individuals. This can only be done through legislation. Therefore, individuals cannot go to court based on an alleged violation of the PPD-28 safeguards».

²⁸ In merito alla scarsa efficacia della direttiva nel contenere i poteri dell'*intelligence* americana, si veda SEVERSON, *American Surveillance of Non-US Persons: Why New Privacy Protections Offer Only Cosmetic Changes*, in *HILJ*, 2015, 465, 481-492.

ABSTRACT

*The Evolution of the Right to Privacy Between
Europe and United States: From Safe Harbor to Privacy Shield*

This article analyses the way that led to the drawing up of the Privacy Shield Agreement that regulates the personal dataflow from the European Union to the United States.

The analysis begins with a description of the different approaches to personal data protection by both the US and the EU.

Starting from the principles that constituted the previous agreement in matter, the so-called Safe Harbor Agreement, this article considers the reasons that have brought the European Court of Justice to declare its invalidity by means of the Schrems decision. It also analyses the main characteristics of the new agreement with the purpose of highlighting the differences with the preceding regime and the compliance with the principles stated in the Directive 95/46/EC of the European Parliament.

NOTE E COMMENTI

IL TRIBUNALE INTERNAZIONALE DEL DIRITTO DEL MARE TRA SVILUPPO E FRAMMENTAZIONE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

NICCOLÒ LANZONI¹

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il TIDM e lo sviluppo del diritto internazionale del mare. – 3. Il TIDM e lo sviluppo del diritto internazionale generale. – 4. Il TIDM e la frammentazione del diritto internazionale. – 5. Il TIDM e la giurisprudenza della CIG. – 6. *Segue*: esempi di un dialogo costruttivo. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Nel 2012 il Segretario Generale delle Nazioni Unite inaugurava la sessione annuale dell'Assemblea Generale paragonando la *rule of law* alla legge di gravità². Così come quest'ultima attrae tra loro i corpi fisici, la *rule of law* garantirebbe infatti un sufficiente grado di coesione della Comunità internazionale intorno a valori comuni. A differenza della gravità, tuttavia, la *rule of law* non originerebbe spontaneamente, dipendendo dallo sforzo congiunto degli attori dell'ordinamento internazionale³. Tra questi, un ruolo di sicuro rilievo appartiene alle corti e ai tribunali internazionali.

Fin dalla sua relativamente recente istituzione, ricorrendo appunto quest'anno il ventesimo anniversario, il Tribunale internazionale del diritto del mare (TIDM o Tribunale) si è distinto per la propria spedita ed efficiente attività giudiziale. Ciò, peraltro, è stato facilitato dal numero limitato di casi ad esso sottoposti⁴. In particolare, nell'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (CNUDM o Convenzione), il Tribunale si è mosso lungo una duplice direttrice: oltre ad interpretare le disposizioni di diritto internazionale del mare contenute nella Convenzione, esso ha applicato il "diritto internazionale generale", contribuendo allo sviluppo dello

¹ Ringrazio il Professor Attila Tanzi e il Dott. Gian Maria Farnelli per gli utili commenti relativi a precedenti versioni del presente lavoro.

² *Secretary-General of the United Nations (UN)*, UN General Assembly, 67th session, Agenda Item 83, High-Level Meeting on the Rule of Law at the National and International Levels, UN Doc. A/67/PV.3, 2.

³ *Ibid.* Per un approfondimento sulla definizione di *rule of law* v. CHESTERMAN, *An International Rule of Law?*, in *AJCL*, 2008, 331-361.

⁴ TUERK, *The Contribution of the International Tribunal for the Law of the Sea to International Law*, in *Penn State ILR*, 2007, 351.

stesso⁵. Con quest'ultima locuzione si intendono quelle regole e principi del diritto internazionale che trovano applicazione generale⁶; si tratta di regole di natura consuetudinaria, ma non solo⁷. Come più avanti illustrato⁸, tale espressione, spesso utilizzata in contrapposizione al concetto di *lex specialis*⁹, non è estranea alla produzione convenzionale e trova menzione anche all'interno della Convenzione e, più precisamente, nel Preambolo. Anche l'art. 293, par. 1, apre in via funzionale al ricorso al diritto internazionale generale, operando, come si vedrà, quale "clausola di chiusura" dell'impianto normativo predisposto dalla CNUDM.

L'azione giudiziale del Tribunale si è dunque caratterizzata per la trattazione non isolata di questioni di diritto altamente specializzate e collocate all'interno di un discorso giuridico più ampio, in conformità cioè ai principi ed alle regole del "diritto internazionale generale" così come in precedenza definito.

L'istituzione del Tribunale è stata in principio oggetto di critiche in dottrina, originate nel più ampio contesto del dibattito relativo alla "proliferazione" dei tribunali e delle corti internazionali, fenomeno caratterizzante la fine del secolo scorso. Forti perplessità in merito ai rischi derivanti da una potenziale frammentazione del diritto internazionale, con specifico riferimento al diritto del mare, vennero sollevate, tra gli altri, dai giudici della Corte Internazionale di Giustizia (CIG o la Corte). Infatti quest'ultima, fino a quel momento, si era occupata in via principale della risoluzione delle controversie attinenti alla materia. Il giudice Oda, ad esempio, denunciava chiaramente l'insorgere di una problematica concorrenziale nell'esercizio della funzione giudiziale, osservando come «the Convention is so misguided as to deprive the ICJ of its role as the sole organ for the judicial settlement of

⁵ WOOD, *The International Tribunal for the Law of the Sea and General International Law*, in *Int. Jou. Mar. Coast. L.*, 2007, 351.

⁶ Ad esempio, HIGGINS, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, Londra, 1963, 1, identifica nel termine quelle «customary rules which are evidence by the practice of states. It also includes general principles which are widely accepted».

⁷ Per un approfondimento sul rapporto tra regole convenzionali e diritto internazionale generale cfr. TUNKIN, *Is General International Law Customary Only?*, in *EJIL*, 1993, 534-541.

⁸ Cfr. *infra*, par. 3.

⁹ Come è stato efficacemente notato da SIMMA, PULKOWSKI, *Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law*, in *EJIL*, 2006, 500: «while international law certainly is systemic, it does not necessarily constitute a comprehensive and organized legal order. Rather, the structure of the international system still strongly builds on informal hierarchies. Perhaps the most important among these informal hierarchies (though not strictly speaking a relationship of higher and lower rank) is the concept of general international law, in which all 'special' law is embedded. It is only when the role of general international law as a cornerstone of the international legal system is appreciated that the significance of the *lex specialis* principle becomes apparent».

ocean disputes by setting up a new judicial institution, ITLOS, in parallel with the long established Court»¹⁰.

La prospettiva di aggiungere un foro giudiziario specializzato, da alcuni considerata adeguata allo sviluppo di un diritto internazionale sempre più articolato e complesso¹¹, veniva avversata in considerazione della collocazione fisiologica del diritto internazionale del mare all'interno del diritto internazionale generale. In questo senso, si sottolineava come l'azione del TIDM potesse non solo intaccare la coerenza della produzione giurisprudenziale raggiunta dalla CIG in tema di diritto internazionale del mare, ma anche condurre ad un'ulteriore frammentazione del diritto internazionale generale¹². La questione non è nuova: la proliferazione di tribunali e corti internazionali rappresenta, per i giudici internazionali, una sfida al difficile compito di partecipare allo sviluppo della *rule of law* evitando, per quanto possibile, di contribuire alla frammentazione del diritto internazionale¹³.

Sulla base di queste considerazioni, il presente scritto si propone, da un lato, di analizzare il contributo apportato dal Tribunale allo sviluppo della *rule of law* con riguardo al diritto internazionale del mare e generale; dall'altro, di illustrare come tale tendenza non abbia contribuito ad incrementare il fenomeno della cosiddetta frammentazione del diritto internazionale. Nello specifico, si evidenzierà come il rapporto di collaborazione tra il Tribunale e la Corte abbia aiutato a prevenire il verificarsi di conflitti di giurisdizione e di giurisprudenza, rafforzando l'unità dell'ordinamento internazionale e promuovendo la *rule of law* al suo interno. A tal fine, si forniranno diversi esempi derivati dalla giurisprudenza del Tribunale e si trarranno infine alcune conclusioni circa il ruolo svolto dal TIDM nel processo di evoluzione del diritto internazionale contemporaneo.

2. L'adozione della CNUDM nel 1982, la sua entrata in vigore nel 1994 e le 167 successive ratifiche hanno rappresentato un punto di svolta nello sviluppo del diritto internazionale del mare il quale è passato dall'essere un diritto in gran parte consuetudinario al trovare esaustiva regolamentazione all'interno di un trattato. Tale opera di codificazione non implica, ovviamente, alcuna abrogazione del *corpus juris* relativo al diritto del mare. Al contrario, secondo l'argomentazione a più riprese espressa dalla CIG, la

¹⁰ ODA, *The International Court of Justice from the Bench*, in *Rec. des Cours*, 244, 1993, 13 ss.

¹¹ HIGGINS, *Respecting Sovereign States and the Running a Tight Courtroom*, in *ICLQ*, 2001, 121.

¹² V., *inter alia*, BOYLE, *The International Tribunal for the Law of the Sea and the Settlement of Disputes*, in NORTON, ANDENAS, FOOTER (eds.), *The Changing World of International Law in the XXI Century: A Tribute to the Late Kenneth Simmons*, Londra, 1998, 120.

¹³ TREVES, *Judicial Lawmaking in an Era of "Proliferation" of International Courts and Tribunals: Development of Fragmentation of International Law?*, in WOLFRUM, RÖBEN (eds.), *Developments of International Law in Treaty Making*, Heidelberg, 2005, 619.

redazione di una Convenzione che recepisca e specifichi il diritto non scritto in materia, rafforza la maggioranza delle regole consuetudinarie esistenti all'epoca della sua adozione, a sua volta promuovendo il consolidamento, sotto forma di consuetudine, di nuove norme dalla stessa previste, in un'ottica – per l'appunto – di “sviluppo progressivo” del diritto internazionale¹⁴.

L'applicazione e la corretta interpretazione delle regole codificate all'interno della Convenzione viene rimessa ad alcune istituzioni dalla stessa create: la International Seabed Authority, la Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) il Meeting of the States Parties to the Convention oltre, naturalmente, al TIDM. Quest'ultimo, insieme alla CIG e ai tribunali arbitrali che le parti possono istituire in base al combinato disposto dell'art. 287 con l'Allegato VII alla CNUDM, costituisce parte integrante di un meccanismo obbligatorio di soluzione delle controversie discendenti dalla violazione di una delle disposizioni della Convenzione¹⁵. La CNUDM presenta peraltro alcune eccezioni rispetto all'obbligatorietà delle decisioni assunte dai suddetti organi giudiziali. Con la singolare espressione “salami slicing of disputes” certa dottrina indica la configurazione di un sistema giudiziale diversamente vincolante a seconda della materia trattata, ai sensi degli articoli 297 e 298 della Convenzione¹⁶. Tra le tipologie di controversia rispetto alle quali sono previsti mezzi di risoluzione non vincolante spiccano quelle relative alla Zona economica esclusiva (ZEE) ed alla delimitazione dei confini marittimi. Ne risulta un quadro complessivo nel quale la discriminante circa l'obbligatorietà del meccanismo non dipende da particolari esigenze tecnico-giuridiche, legate alla natura del contendere, quanto, piuttosto, dalla peculiare sensibilità politica della tematica coinvolta e dalla conseguente natura flessibile delle regole corrispondenti, frutto di un difficile compromesso negoziale¹⁷. Per quanto comprensibile, la riluttanza degli Stati a sottoporsi a decisioni vincolanti in queste materie è stata criticata in quanto «it does seriously diminish the overall integrity of the Convention»¹⁸. Ciò, come si avrà modo

¹⁴ Celebri, in questo senso, le pronunce *North Sea Continental Shelf, Judgment*, in *ICJ Rep.*, 1969, 3.; *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment*, *ivi*, 1986, 14.

¹⁵ Di particolare interesse è l'art. 287, par. 5, CNUDM, il quale stabilisce che, qualora le parti non accettino la medesima procedura nella risoluzione di una controversia, quest'ultima può essere rimessa esclusivamente ad un tribunale arbitrale ai sensi dell'Allegato VII, salvo che le stesse non decidano altrimenti. In questo senso, la costituzione di una procedura di arbitrato *ad hoc* costituisce, più del TIDM, il vero strumento a chiusura del meccanismo giurisdizionale predisposto dalla Convenzione.

¹⁶ BOYLE, *Dispute Settlement and the Law of the Sea Convention: Problems of Fragmentation and Jurisdiction*, in *ICLQ*, 1997, 40 ss.

¹⁷ Cfr. *infra*, par. 5.

¹⁸ BOYLE, *Dispute Settlement*, *cit.*, 40 ss. Per un approfondimento sulla genesi, le peculiarità e la corretta interpretazione degli articoli 297 e 298 della Convenzione, cfr. NORDQUIST, *The United Convention on the Law of the Sea, 1982. A Commentary*, 5, Dordrecht, 1989, 85 ss.

di vedere, non ha peraltro impedito una rilevante elaborazione giurisprudenziale delle norme in questione.

In tale contesto, il Tribunale ha giudicato un numero non elevato di cause¹⁹. Nonostante ciò, il suo contributo allo sviluppo del diritto internazionale del mare ha assunto termini significativi. Nel 2006, con poco più di una decina di casi all'attivo, l'allora Presidente Wolfrum elencava gli ambiti del diritto del mare interessati dall'azione del Tribunale, includendovi «the freedom of navigation, prompt release of vessels and their crews, protection and preservation of the marine environment, the commissioning of a nuclear facility and the movement of radioactive materials, land reclamation activities, fisheries, nationality of claims, use of force in law enforcement activities, hot pursuit and the question of genuine link between the vessel and its flag State»²⁰.

L'allora Presidente auspicava quindi l'ampliamento delle aree di intervento del Tribunale con particolare riguardo alle controversie sulla delimitazione dei confini marittimi, sulla ricerca scientifica e sulla gestione delle risorse situate nei fondali marini. A distanza di circa un decennio, l'attuale Presidente Vladimir Golitsyn, dopo aver sottolineato come «the Tribunal is playing a major role in the settlement of international disputes concerning the application and interpretation of the Convention. Its jurisprudence is the source of important contributions to the progressive development of international law. And the Tribunal has successfully dealt with novel issues and challenges and has developed innovative legal approaches to address them», confermava l'ottimismo del suo predecessore, esprimendo la convinzione che «the Tribunal will efficiently handle any new challenges that may appear in its future work and will continue to thrive and to make its contribution to building and enhancing the international rule of law on the oceans»²¹.

In effetti, il TIDM ha contribuito in differenti occasioni ad una chiarificazione della portata delle disposizioni della Convenzione, interpretate in un'ottica sistemica e nell'alveo del diritto internazionale generale, eventualmente colmando le lacune presenti nel testo. In *M/V "Saiga" (No. 2)*, ad esempio, il Tribunale ha accertato come l'attività di *bunkering* non possa ricomprendersi all'interno del diritto di libertà di navigazione. In *M/V "Virginia G"* è stato poi riconosciuto allo Stato costiero il diritto di disciplinare a livello nazionale l'attività di *bunkering*, purché correlata a quella

¹⁹ Sono 25 alla presente data.

²⁰ WOLFRUM, *Statement by the President, Tenth Anniversary of the International Tribunal for the Law of the Sea, 19 September 2006*, 5, consultabile presso l'indirizzo: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/statements_of_president/wolfrum/tenth_anniversary_290906_eng.pdf.pdf (ultimo accesso al 03/02/2017).

²¹ GOLITSYN, *Statement by the President, ITLOS at 20: Impacts of the International Tribunal for the Law Of the Sea, Roundtable organized by the London Centre of International Law Practice, London, 23 May 2016*, consultabile presso l'indirizzo: <http://www.lcilp.org/wp-content/uploads/2016/05/Statement-President-V.-Golitsyn-Expert-Roundtable-London-23-May-2016.pdf> (ultimo accesso al 03/02/2017).

della pesca²². Il Tribunale ha del resto escluso tale competenza relativamente ad ulteriori attività di *bunkering*, salvo che la Convenzione non disponga altrimenti²³. Sempre in *M/V "Saiga" (No. 2)* il Tribunale si è pronunciato con riguardo a questioni non direttamente regolate dalla Convenzione ed attinenti, tra l'altro, alla nazionalità della controversia, ai limiti dell'uso della forza nell'esecuzione di misure preventive e all'identificazione di un *genuine link* tra la nave e lo Stato di bandiera. Circa quest'ultimo aspetto, vale la pena menzionare il criterio della "nave come unità", nel senso che «the ship, every thing on it, and every person involved or interested in its operations are treated as an entity linked to the flag State»²⁴. Tale impostazione ha, come si vedrà, trovato accoglimento anche nei lavori della Commissione di Diritto Internazionale (CDI) sulla protezione diplomatica, con riferimento al contenuto del diritto dello Stato di bandiera di intervenire a protezione dell'equipaggio della nave²⁵.

Successivamente, nella controversia concernente la delimitazione del confine marittimo tra Bangladesh e Myanmar nella Baia del Bengala, al Tribunale veniva richiesto il complesso compito di definire il confine marittimo tra i due Stati, incluso il mare territoriale, la ZEE e la piattaforma continentale²⁶. Nella delimitazione del mare territoriale, esso ha applicato l'art. 15 della Convenzione, offrendo spunti interessanti in relazione al concetto di "equidistanza" e alla rilevanza delle "circostanze particolari", ai fini della sua applicazione, come l'appartenenza storica dell'isolotto di St. Martin al Bangladesh²⁷. Quanto alla ZEE e alla piattaforma continentale, il Tribunale ha prima tracciato una linea equidistante, per poi adeguare la delimitazione del confine sulla base della circostanza che la costa del Bangladesh presenta un tratto concavo. Va rilevato come il Tribunale abbia poi verificato che il risultato così ottenuto non comportasse una «significant disproportion between the ratio to the respective coastal lengths and the ratio of the relevant maritime areas allocated to each Party»²⁸. Infine, nella medesima pronuncia, il Tribunale ha affermato la propria giurisdizione, ritenendola implicita, anche sulla delimitazione della piattaforma continentale oltre le 200 miglia nautiche, posto che né le parti né la CLCS si erano ancora espresse sul punto: «a decision by the Tribunal not to exercise its jurisdiction over the dispute relating to the continental shelf beyond 200 nm would not only fail to resolve a long-standing dispute, but also would not

²² *Case N°19, the M/V "Virginia G" Case, (Panama v. Guinea-Bissau), Judgment, 2014*, paragrafi 216 ss.

²³ *Ibid.*, par. 223.

²⁴ *Case N°2, cit.*, par. 106.

²⁵ *Draft Articles on Diplomatic Protection*, UN Doc. A/61/10, 2006. Cfr. anche *infra*, par. 3.

²⁶ *Case N°16, Dispute concerning delimitation of the maritime boundary between Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal (Bangladesh/Myanmar), Judgment, 2012*.

²⁷ *Ibid.*, paragrafi 130-152.

²⁸ *Ibid.*, par. 240.

be conducive to the efficient operation of the Convention»²⁹. La delimitazione avveniva, secondo le medesime modalità utilizzate entro le 200 miglia nautiche, sopra descritte. È interessante notare come la decisione in questione abbia posto fine ad un contenzioso durato 36 anni, riuscendo nell'impresa di non scontentare nessuna delle due parti³⁰.

I casi descritti illustrano come, ad un numero relativamente esiguo di decisioni adottate ad opera del TIDM, sia comunque corrisposta un'elaborazione giurisprudenziale di rilievo circa alcuni istituti e principi del diritto internazionale del mare. Essi non esauriscono comunque l'insieme degli ambiti trattati dal Tribunale, la cui giurisprudenza annovera, *inter alia*, decisioni in tema di *prompt release*³¹, navi da guerra³², inseguimento³³, conservazione delle risorse marine e gestione dei fondali³⁴, pesca illegale, non documentata e non riportata (cosiddetta IUU *fishing*)³⁵ e libertà di navigazione³⁶.

Come anticipato, l'azione del Tribunale non ha peraltro mancato di interessare, accanto al diritto internazionale del mare, anche quello consuetudinario, come vedremo nel paragrafo che segue.

3. Il rapporto tra la Convenzione ed il diritto internazionale generale è particolarmente stretto. Da un lato, sebbene il processo di elaborazione della CNUDM sia avvenuto al di fuori della CDI, la Convenzione deve ritenersi come codificatrice in larga misura, se non interamente, del diritto consue-

²⁹ *Ibid.*, par. 391.

³⁰ La pronuncia venne definita una *landmark decision* e un «historic and major milestone in international law» e costituisce oggi un utile precedente nella decisione di controversie relative alla delimitazione della piattaforma continentale. In questo senso, cfr. anche TUERK, UNCLLOS and the Contributions of ITLOS, in WU, VALENCIA, HONG (eds.), *UN Convention on the Law of the Sea and the South China Sea*, Londra, 2015, 25.

³¹ *Case N°5, the "Camouco" Case (Panama v. France), Prompt Release, Judgment, 2000*, par. 57; *Case N°6, the "Monte Confurco" Case (Seychelles v. France), Prompt Release, Judgment, 2000*, par. 71; *Case N°11, the "Volga" Case (Russian Federation v. Australia), Prompt Release, Judgment, 2002*, par. 69; *Case N°14, The "Hoshinmaru" Case (Japan v. Russian Federation), Prompt Release, Judgment*, par. 88; *Case N°15, The "Tomimaru" Case (Japan v. Russian Federation) Prompt Release, Judgment*, par. 74.

³² *Case N°20, The "Ara Libertad" Case (Argentina v. Ghana), Provisional Measures, Order of 15 December 2012*, paragrafi 63, 64, 95-97.

³³ *Case N°2*, cit., paragrafi 146-149.

³⁴ *Inter alia, Case N°3&4, Southern Bluefin Tuna Cases (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan), Provisional Measures, Order of 27 August, 1999*, paragrafi 70, 77-79; *Case N°10, The MOX Plant Case (Ireland v. United Kingdom), Provisional Measures, Order of 3 December, 2001*, paragrafi 82-84; *Case N°12, Case concerning Land Reclamation by Singapore in and around the Straits of Johor (Malaysia v. Singapore) Order of 8 October 2003*, par. 99; *Case N°16*, cit., paragrafi 69, 70, 73; *Case N°18, The M/V "Louisa" Case (Saint Vincent and the Grenadines v. Spain), Judgment*, paragrafi 69, 72.

³⁵ *Case N°21, Request for an advisory opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC), Advisory Opinion, 2015*, paragrafi 102, 106, 111, 120, 134, 135, 137, 139.

³⁶ *Case N°18*, cit., par. 109.

tudinario in materia³⁷. Dall'altro, è la Convenzione stessa ad operare un richiamo ai principi ed alle regole dell'ordinamento internazionale, sia nella formula di rito prevista nel Preambolo, secondo cui «matters not regulated by this Convention continue to be governed by the rules and principles of general international law»³⁸, sia all'art. 293, par. 1, in base al quale «a court or tribunal having jurisdiction [...] shall apply this Convention and other rules of international law not incompatible with this Convention»³⁹. La funzione di questo articolo è chiara: esso amplia l'ambito del diritto applicabile dagli organi giudiziari di cui all'art. 287 della Convenzione.

La struttura normativo-convenzionale della CNUDM fornisce dunque al giudice internazionale la possibilità di affiancare alle disposizioni della Convenzione l'utilizzo del diritto internazionale generale, dando seguito giurisprudenziale alla considerazione secondo cui «the separation between the rules of conventional and customary law create[s] a most unusual situation, call[ing] for a holistic approach»⁴⁰. A tal proposito, il Tribunale ha, non a caso, fatto frequentemente riferimento al «diritto internazionale generale» nell'argomentazione giuridica delle proprie decisioni⁴¹. Per quanto riguarda l'applicazione di norme della Convenzione ricognitive di una consuetudine in termini non esaustivi, il Tribunale ha operato un'integrazione «dall'esterno», mediante un richiamo diretto a regole di diritto non scritto. Si ricorda, ad esempio, come in *M/V "Saiga" (No. 2)*, nell'ottica di una corretta

³⁷ Così WOOD, *op. cit.*, 355.

³⁸ CNUDM, Preambolo, 25.

³⁹ Cfr. art. 293, par. 1, CNUDM. Nonostante vi fosse, fin dal principio, convergenza di vedute circa il fatto che le norme della Convenzione avrebbero dovuto trovare applicazione primaria rispetto ad altre fonti, il riferimento alle «other rules of international law» venne modificato diverse volte. Nel 1975, si propose di specificare che, nella risoluzione delle controversie, le corti dotate di giurisdizione avrebbero potuto utilizzare «any other applicable law»; una bozza successiva prevedeva invece l'applicazione di «the law of the present Convention, other rules of international law, and any other applicable law». In sede di discussione, alcuni Stati sollevarono tuttavia dubbi circa la possibilità che quest'ultima formulazione portasse a ricomprendere il ricorso anche a fonti diverse dal diritto internazionale. In conseguenza, la parte relativa ad «any other applicable law» venne espunta dal testo e venne messa in maggiore rilievo la prevalenza delle norme della Convenzione rispetto al diritto internazionale in caso di incompatibilità, cfr. NORDQUIST, *op. cit.*, 73 ss.

⁴⁰ WOOD, *op. cit.*, 355, citando ANDERSON, prefazione a ANTUNES, *Towards the Conceptualization of Maritime Delimitation: Legal and Technical Aspects of a Political Process*, Leida, 2003.

⁴¹ Ad esempio si ricorderà come in *M/V "Saiga" (No. 2)*, con riguardo alle modalità ed alle tempistiche della registrazione di una nave sotto la bandiera di Saint Vincent e Grenadine, il Tribunale ebbe a specificare che «Article 91 leaves to each State exclusive jurisdiction over the granting of its nationality to ships. In this respect, article 91 codifies a well-established rule of general international law»; in: *Case N°2*, cit., par. 63; si vedano anche *Case N°2*, paragrafi 120, 133; *Case N°10*, par. 82; *Case N°12*, cit., par. 22(2); *Case N°17, Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area, Advisory Opinion*, 2011, par. 39; *Case N°18*, cit., paragrafi 123, 124; *Case N°19*, cit., paragrafi 299, 336, 342, 343, 410, 427; *Case N°20*, cit., paragrafi 44, 95, 98; *Case N°21*, cit., par. 144.

interpretazione dell'art. 295 – intitolato al principio del previo esaurimento dei ricorsi interni – il Tribunale abbia sottolineato la necessità di «refer to international law in order to ascertain the requirements for the application of this rule»⁴². Inoltre, è interessante notare come, in virtù dell'apertura al diritto internazionale generale realizzata dal già citato art. 293, par. 1, il TIDM possa essere chiamato ad un'applicazione incidentale di una norma di diritto primario diversa da quelle previste all'interno della Convenzione. Ciò ha permesso al Tribunale di invocare, nella medesima causa, il divieto consuetudinario dell'uso della forza, nei seguenti termini: «[i]n considering the force used by Guinea in the arrest of the *Saiga*, the Tribunal must take into account the circumstances of the arrest in the context of the applicable rules of international law. Although the Convention does not contain express provisions on the use of force in the arrest of ships, international law which is applicable by virtue of article 293 of the Convention requires that the use of force must be avoided as far as possible and, where force is unavoidable, it must not go beyond what is reasonable and necessary in the circumstances. Considerations of humanity must apply in the law of the sea, as they do in other areas of international law»⁴³. Tale brano ha poi costituito la base giuridica sulla quale poggia la conclusione del Tribunale, nel senso che la Guinea avesse esercitato un uso della forza illecito, violando, quindi, «the rights of Saint Vincent and the Grenadines under international law»⁴⁴.

Le tipologie di rapporto intercorrenti tra il diritto internazionale generale ed il TIDM non si esauriscono con gli esempi sopra riportati. Va infatti sottolineato che, come ogni organo giudiziale internazionale, il Tribunale si trova inevitabilmente ad applicare quelle norme strutturali, o formali, e di natura consuetudinaria, del diritto internazionale. Si tratta in particolare delle disposizioni, in gran parte ritenute espressione di consuetudine, del diritto dei trattati, così come codificate nella Convenzione di Vienna del 1969⁴⁵, delle norme in tema di responsabilità degli Stati raccolte nel noto Progetto di articoli della CDI del 2001 e delle regole a disciplina dell'istituto della protezione diplomatica, anch'esse redatte ad opera della CDI nel 2006⁴⁶. Sull'applicazione delle cosiddette *secondary rules*, si ricorda la *advisory opinion* su responsabilità ed obblighi degli Stati che supportano attività nell'«Area», ovvero quella porzione di fondale marino soggetta a diritti sovrani, ma al di fuori della giurisdizione nazionale. In tale occasione, il Tribunale ebbe a specificare che «among the rules of international law that the Chamber is bound to apply, those concerning the interpretation of treaties play a particularly important role. The applicable rules are set out in Part III, Section 3 entitled “Interpretation of Treaties” and comprising

⁴² *Case N°2*, cit., par. 96.

⁴³ *Ibid.*, par. 155.

⁴⁴ *Ibid.*, par. 159.

⁴⁵ Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, Vienna, 23 maggio 1969.

⁴⁶ *Draft Articles on Diplomatic Protection*, cit.

articles 31 to 33 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. [...] These rules are to be considered as reflecting customary international law. Although the Tribunal has never stated this view explicitly, it has done so implicitly by borrowing the terminology and approach of the Vienna Convention's articles on interpretation [...]. The ICJ and other international courts and tribunals have stated this view on a number of occasions»⁴⁷.

Appare peraltro significativo come l'influenza che il diritto internazionale generale ha avuto sullo sviluppo della produzione giurisprudenziale del Tribunale abbia rivestito carattere anche biunivoco. Non solo, quindi, il TIDM ha fatto ricorso alle categorie del diritto formale nella propria giurisprudenza, ma quest'ultima ha dato ulteriore impulso all'elaborazione di principi ed istituti pertinenti, accelerando l'evoluzione della normativa e portando ad una cristallizzazione convenzionale degli stessi. Esemplicativo è il caso dell'art. 18 ("Protection of Ships' Crew") del Progetto di articoli sulla protezione diplomatica. La CDI, nel commentario alla disposizione, fa esteso riferimento alla sentenza *M/V "Saiga" (No. 2)*, condividendone l'analisi e ricalcandone la *ratio*⁴⁸.

Un ulteriore caso in cui il TIDM può trovarsi ad applicare regole od istituti non strettamente ricompresi nel diritto internazionale del mare si prospetta qualora esso venga chiamato a rispondere a questioni di diritto internazionale generale concernenti l'esercizio della propria giurisdizione e competenza. Solo nella recente decisione sulle eccezioni preliminari sollevate dall'Italia in *M/V "Norstar"*, il Tribunale si è pronunciato su temi quali l'esistenza di una controversia, la mancanza di giurisdizione *ratione personae*, la nazionalità della controversia, il principio dell'*estoppel*, l'intervenuta acquiescenza e l'istituto della prescrizione estintiva⁴⁹.

Infine, poiché il diritto internazionale del mare si caratterizza per essere strettamente legato alle scienze naturali, il Tribunale ha avuto modo di misurarsi anche con valutazioni tecniche, supportate da prove scientifiche, reperti e testimonianze di esperti. In questo senso, il TIDM si è certamente distinto per la produzione di una giurisprudenza relativa alle regole di procedura nella gestione della prova in sede di contenzioso internazionale⁵⁰.

Nonostante una produzione giurisprudenziale ancora limitata, si evince da una rapida ricognizione della casistica illustrata come il TIDM abbia svolto un ruolo di primaria importanza non solo nello sviluppo del diritto internazionale del mare, ma anche del diritto internazionale generale. Tale circostanza si ricollega ad alcune delle precedenti considerazioni, per cui il

⁴⁷ Case N°17, cit., par. 58.

⁴⁸ Art. 18, *Draft Articles*, cit.

⁴⁹ Case N°25, *The M/V "Norstar" Case (Panama v. Italy)*, *Judgment of 4 November*, 2016.

⁵⁰ Vedi, per tutti, ANDERSON, *Scientific Evidence in Cases under Part XV of the LOSC*, in NORDQUIST, LONG, HEIDAR, MOORE, *Law, Science and Ocean Management*, Leida, 2007, 503-518.

diritto internazionale del mare appare come regime giuridico autonomo all'interno dell'ordinamento internazionale in termini strettamente connessi al diritto internazionale generale⁵¹.

Tra le aree di diritto consuetudinario materiale il cui sviluppo è stato alimentato dalla giurisprudenza del TIDM spiccano il diritto dell'ambiente, la cooperazione ed integrazione regionale e la sicurezza internazionale, compresi gli aspetti attinenti al terrorismo internazionale ed alle migrazioni via mare⁵².

4. Come già anticipato⁵³, l'istituzione del TIDM è stata oggetto di critiche e preoccupazioni, con particolare riguardo a presunti rischi di frammentazione del diritto internazionale⁵⁴. Si ricorda come il dibattito su quest'ultimo punto si sia animato al termine del secolo scorso, in coincidenza con lo sviluppo di due nuove tendenze, viste prima come separate, poi congiuntamente: l'emergere dei *self-contained regime* all'interno dell'ordinamento internazionale, da un lato, e l'incremento, a partire dalla fine della Guerra fredda, dei meccanismi internazionali per la risoluzione delle controversie, dall'altro⁵⁵. L'aumento del numero di fori *internazionali* a disposizione degli Stati, specie quando la loro competenza giurisdizionale viene ancorata ad una determinata area di diritto materiale, è stato in particolare considerato come possibile causa di una ulteriore frammentazione complessiva del diritto internazionale, con difficoltà di armonizzazione tra le sue

⁵¹ Come autorevolmente sottolineato da WOLFRUM, *op. cit.*, 4, «any other view would deprive the law of the sea of its dogmatic basis. It would also be historically incorrect. Law of the sea issues stand at the beginning of the development of modern international law as established by Hugo Grotius».

⁵² TREVES, *The Development of the Law of the Sea since the Adoption of the UN Convention on the Law of the Sea: Achievements and Challenges for the Future*, in VIDAS, *Law, Technology and Science for Oceans in Globalization: IUU fishing, Oil Pollution, Bioprospecting, Outer Continental Shelf*, Leida, 2010, 55. Cfr. anche *infra*, par. 6.

⁵³ Cfr., *supra*, par. 1.

⁵⁴ BOYLE, *The International Tribunal*, cit., 120. Com'è noto, con il termine «frammentazione» si identifica un fenomeno composito, veicolato da diversi fattori e che si risolve in una perdita di «unità» del diritto internazionale, con la creazione di regole e sistemi di regole indipendenti e potenzialmente in conflitto. Si tratta di un problema da diversi anni all'attenzione della dottrina, strettamente connesso alla struttura orizzontale dell'ordinamento internazionale, fondato sul principio della formale uguaglianza di tutti gli Stati e privo di un organo permanente che detenga, con competenza generale, l'esercizio della funzione legislativa.

⁵⁵ TREVES, *Fragmentation of International Law: The Judicial Perspective*, in *Com. St.*, 2008, 214. Come è stato notato da SIMMA, PULKOWSKI, *op. cit.*, 484: «The needs of an increasingly interconnected and functionally diversified society have radically transformed the international legal order. [...] Contemporary international law [...] resembles a dense web of overlapping and detailed prescriptions in subject areas as diverse as environmental protection, human rights and international trade. In light of such transformations, political and legal theorists have introduced the concept of the network as a competing structural paradigm of the legal order».

diverse componenti⁵⁶, attraverso potenziali conflitti di giurisdizione⁵⁷ e di giurisprudenza⁵⁸, qualora le parti impugnino la medesima violazione di diritto dinanzi a tribunali differenti, astrattamente legittimati a giudicare la questione. È interessante notare, peraltro, come dette tipologie di conflitto si riferiscano alle due funzioni principali degli organi giudiziari internazionali: partecipare allo sviluppo del diritto internazionale ed intervenire nella risoluzione di controversie internazionali⁵⁹.

Simili preoccupazioni, unitamente ad una concorrenza interistituzionale, spiegano l'iniziale scetticismo, ostentato da alcune autorevoli voci del diritto internazionale, con riferimento all'istituzione del TIDM. Si ricorderà come gli allora presidenti della CIG, Schwebel e Guillaume, rivendicassero il ruolo centrale della Corte nella risoluzione delle controversie relative al diritto internazionale del mare⁶⁰. Pur ammettendo l'utilità di organi specializzati in alcune peculiari circostanze, i giudici, evidenziata l'ampia competenza rimessa in capo al Tribunale, ammonivano sull'eventualità che l'operato di quest'ultimo mettesse ulteriormente a repentaglio l'unità del diritto internazionale, sia del mare che generale. Ispirato da analogo orientamento, il giudice Oda arrivava ad affermare che «if the development

⁵⁶ Ad esempio in PELLICSY, *The Proliferation of International Tribunals: A Chink in the Armor*, in *Colum. J Trans. L.*, 2001, 143. La possibilità di rimettere la medesima causa a corti e tribunali diversi presenta peraltro l'inconveniente di favorire condotte di *forum shopping* da parte degli Stati in causa, cfr. HAN, *Decentralized Proliferation of International Judicial Bodies*, in *JTLP*, 16, 2006, 111.

⁵⁷ TREVES, *Conflicts between the International Tribunal for the Law of the Sea and the International Court of Justice*, in *ILP*, 1999, 31; 810, ID., *Judicial Lawmaking*, cit., 593. Come si vedrà, il TIDM è stato in effetti interessato da un conflitto di giurisdizione con altri organi giudiziari internazionali, come in *Southern Bluefin Tuna (Case N°3&4, cit.)* e *MOX Plant (Case N°10, cit.)*, cfr. *infra*, par. 5.

⁵⁸ Sui complessi rapporti intercorrenti tra la proliferazione dei *self-contained regime*, la settorializzazione del diritto internazionale e la base normativa di riferimento, ovvero il diritto internazionale generale, SIMMA, PULKOWSKI, *op. cit.*, 529, evidenziavano la «dialects of multiple unity» nei seguenti termini: «While international law has in many respects transformed “de la pyramide au réseau”, from a small but organized body of general rules to a spread-out web of normativity, this transformation has been premised on the stability of the systemic framework of the international system as a whole. Unity and multiplicity, stability and change mutually condition each other. On the one hand, new special regimes of international law have evolved as a response to insufficiencies or the perceived lack of flexibility of the general system. On the other hand, the very same regimes that have thus emancipated themselves from general international law remain dependent on this body of rules in a number of ways, including, as a measure of last resort, the enforcement of primary obligations. In other words, the fragmentation of the international legal order requires a simultaneous affirmation of its central systemic building blocks, including general international law».

⁵⁹ TREVES, *Judicial Lawmaking*, cit., 593.

⁶⁰ Si vedano, rispettivamente, *Address to the Plenary Session of the General Assembly of the United Nations by Judge Schwebel, President of the International Court of Justice*, 26 ottobre 1999, e GUILLAUME, *The Future of International Judicial Institutions*, in *ICLQ*, 1995, 44.

of the law of the sea were to be separated from the genuine rules of international law and placed under the jurisdiction of a separate judicial authority, this could lead to the destruction of the very foundation of international law”⁶¹.

Alla luce della giurisprudenza successiva, risulta come, quantomeno con riguardo a eventuali conflitti di giurisprudenza, le preoccupazioni in proposito non fossero giustificate. Si segnalano, piuttosto, elementi di buona prassi di cooperazione tra il TIDM e la CIG, esemplificata dai continui richiami operati all’interno della giurisprudenza del primo nei confronti della seconda⁶². Tale dialogo costruttivo ha raggiunto l’arduo obiettivo di permettere al Tribunale di contribuire allo sviluppo del diritto internazionale, scongiurando elementi di frammentazione.

5. Per quanto concerne i conflitti di giurisdizione, esiste l’eventualità che, tra i due fori internazionali, si verificano situazioni di competizione, piuttosto che di conflitto, posta anche la difficoltà che la sottoposizione della medesima causa al Tribunale ed alla Corte abbia contestualmente luogo. Quando il caso è notificato tramite un accordo specifico, conflitti di giurisdizione non si pongono, poiché le parti invieranno la comunicazione o al Tribunale o alla Corte. La possibilità di scegliere tra due organi giudiziari – oltre che, ovviamente, lo strumento dell’arbitrato – avrà, al limite, rilevanza per le parti⁶³.

Non si escludono forme di *forum shopping*⁶⁴ da parte degli Stati intenzionati ad agire in giudizio per presunte violazioni della Convenzione. Si può del resto osservare come tale possibilità sia canonicamente prevista all’art. 287. La cosiddetta “formula Montreux” – come venne chiamata la formulazione finale di detto articolo – rappresenta un compromesso tra le istanze dei diversi schieramenti di Stati che si fronteggiarono nel corso dei negoziati⁶⁵. Tale formula, presentando un elenco con più opzioni⁶⁶, tra cui la CIG, sollevava però più di una perplessità: da un lato, la presenza di fori diversi in supervisione della medesima materia, in assenza di un meccanismo che ne salvaguardasse l’uniformità, rischiava di mettere a repentaglio la coerenza e l’unità raggiunta dalla giurisprudenza della Corte nell’applica-

⁶¹ ODA, *op. cit.*, 13 ss.

⁶² Cfr. *infra*, par. 5.

⁶³ Le quali avranno a disposizione, da un lato un «old, well-established body with general function» e, dall’altro, un «new, specialized body», così TREVES, *Conflicts between*, cit., 811.

⁶⁴ In dottrina si è al riguardo arrivati ad utilizzare il termine “cafeteria approach”, cfr. BOYLE, *Dispute Settlement*, cit., 40 ss.

⁶⁵ Il blocco sovietico spingeva per un modello arbitrale, mentre un gruppo eterogeneo di Stati escludeva un ricorso alla Corte, appoggiando la creazione di un tribunale *ad hoc*, cfr. ADEDE, *The System for Settlement of Disputes under the United Nations Convention on the Law Of the Sea: A Drafting History and a Commentary*, Dordrecht, 1987, 54 ss.

⁶⁶ Cfr. art. 287 CNUDM.

zione del diritto internazionale del mare⁶⁷; dall'altro, l'implicito pericolo di favorire condotte di *forum shopping* risultava conseguenza obbligata per il raggiungimento di un accordo comune.

Un accorgimento è al riguardo fornito dall'art. 282 della Convenzione ove si stabilisce che la previa esistenza di un "accordo" tra le parti sulla scelta del foro competente su controversie rientranti nell'ambito di applicazione della Convenzione prevale sui meccanismi di risoluzione delle controversie previsti all'art. 287, salva diversa volontà delle parti⁶⁸.

Con riferimento ai rapporti tra il Tribunale e la Corte si rileva come nel termine "accordo" di cui all'art. 282 alcuni autori facciano rientrare la dichiarazione unilaterale di accettazione della giurisdizione della CIG ai sensi dell'art. 36, par. 2, dello Statuto della Corte⁶⁹. Alla luce di tale interpretazione, ogniqualvolta una delle parti in causa abbia accettato la giurisdizione della Corte, il Tribunale, salvo diversa pattuizione tra le parti, dovrà rigettare l'istanza perché non competente. Viceversa, qualora la Corte venga così adita, potrà censurare l'obiezione della parte che, richiamando l'art. 287 della Convenzione, invochi l'assenza di giurisdizione della stessa.

Conflitti di giurisdizione tra corti e tribunali internazionali rimangono comunque un'ipotesi, per quanto non frequente. Un noto esempio è offerto dalla controversia tra la Comunità Europea (CE) e il Cile del 2000 in tema di pesca. La prima lamentava che la normativa cilena concernente restrizioni alla pesca ed allo scarico di pescespada nei propri porti fosse contraria ad alcune obbligazioni discendenti dal GATT; il Cile non solo sosteneva di non aver violato alcuna disposizione del GATT, ma accusava la CE del mancato rispetto della CNUDM sulla conservazione degli *stock* ittici altamente migratori in alto mare⁷⁰. La CE ricorreva agli organi giudiziari della Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)⁷¹, mentre il Cile depositava un'istanza dinanzi al TIDM⁷². La causa veniva sdoppiata, così che l'OMC si trovava a giudicarne l'ambito essenzialmente economico, il TIDM quello legato al diritto internazionale del mare⁷³. In sostanza, la

⁶⁷ BOYLE, *Dispute Settlement*, op. cit., 41.

⁶⁸ «If the state parties, that are parties to a dispute concerning the interpretation or application of this Convention have agreed, through a general, regional or bilateral agreement or otherwise, that such dispute shall, at request of any party to the dispute, be submitted to a procedure that entails a binding decision, that procedure shall apply in lieu of the procedures provided for in this Part, unless the parties to the dispute otherwise agree», cfr. art. 282 CNUDM.

⁶⁹ Ad esempio, TREVES, *Conflicts between*, cit., 812.

⁷⁰ Articoli 64, 116-119 CNUDM.

⁷¹ *Chile – Measures Affecting the Transit and Importation of Swordfish: Request for the Establishment of a Panel by the European Communities*, WTO Doc WTO/DS193/2 (2000).

⁷² *Case N°7, Case concerning the conservation and sustainable exploitation of swordfish stocks in the South-eastern Pacific Ocean (Chile/European Community)*, 2000.

⁷³ L'anno successivo le parti arrivarono ad accordarsi in via stragiudiziale e la causa venne dismessa in entrambe le sedi. Altri esempi rilevanti in tema di conflitto di giurisdizione che hanno riguardo il TIDM sono rappresentati dal *Southern Blufin Tuna Case* e dal *MOX*

diversità del *petitum* nei due casi dinanzi ai due diversi organi giudicanti ha permesso di evitare una situazione di *lis pendens*.

Con riferimento ai conflitti di giurisprudenza, la dottrina ha evidenziato come l'applicazione non omogenea del diritto internazionale «may undermine the presumed uniformity and universality of the international legal system, placing at risk the coherence of that system»⁷⁴. Va peraltro osservato come, per certe materie, il rischio di decisioni contrastanti tra la Corte ed il Tribunale (o tra questa ed altri organi giudiziari) sia minimo⁷⁵. È questo il caso delle controversie sottoposte alla *Seabed Disputes Chamber* (SDC) che esercita la propria giurisdizione anche su soggetti diversi dagli Stati, incluse aziende statali e privati, e dei procedimenti di *prompt release*, azionabili ai sensi dell'art. 292 della Convenzione. In quest'ultimo caso il Tribunale esercita una giurisdizione esclusiva *de facto*. Posta l'urgenza e la necessità che sottendono la richiesta di un *prompt release*, appare infatti difficile immaginare che la parte interessata si dilunghi nella predisposizione di un arbitrato o attenda una decisione della Corte, tradizionalmente meno veloce nell'emissione di misure provvisorie⁷⁶.

Va poi osservato come il rischio di conflitti di giurisprudenza, sebbene sussistente, possa essere “autocontenuto” dai fori giudiziari interessati⁷⁷. Pur

Plant Case. Nel primo caso (*Case N°3&4*, cit.) il Tribunale aveva provveduto ad emettere alcune misure provvisorie in un'ottica precauzionale, mentre la controversia veniva decisa nel merito da un tribunale arbitrale *ad hoc* istituito ai sensi della Convenzione. Ad ogni modo, quest'ultimo accertava la mancanza della propria giurisdizione, così come di quella del TIDM, posto che la causa non interessava la violazione della CNUDM quanto, piuttosto, la Convenzione trilaterale per la conservazione del *Southern Blufin Tuna* (CCSBT), sottoscritta tra Australia e Nuova Zelanda da un lato e Giappone dell'altro. Nel secondo caso (*Case N°10*, cit.), l'Irlanda accusava il Regno Unito di aver disatteso numerosi obblighi discendenti non solo dalla CNUDM, ma anche della Convenzione per la protezione dell'ambiente marittimo nel nord-est atlantico (OSPAC) e dai Trattati comunitari. L'Irlanda prima otteneva l'emissione di alcune misure provvisorie da parte del TIDM, quindi incardinava il procedimento nel merito dinanzi ad un tribunale arbitrale *ad hoc* istituito ai sensi della Convenzione. Successivamente, la Corte di Giustizia UE apriva un procedimento nei confronti dell'Irlanda, rivendicando la propria esclusiva competenza sul caso, relativo a normativa comunitaria.

⁷⁴ CHARNEY, *Third Party Dispute Settlement and International Law*, in *Colum. J Trans L*, 1997, 81.

⁷⁵ NOYES, *The International Tribunal for the Law of the Sea*, in *Cornell ILJ*, 1999, 173 ss.

⁷⁶ Dunque, nonostante il TIDM non goda *de jure* di giurisdizione esclusiva nelle azioni di *prompt release*, risulta in pratica il principale, se non l'unico foro da adire, potendo dedicarsi in via esclusiva all'elaborazione della “ragionevolezza” delle condizioni per il rilascio. Cfr. TREVES, *Judicial Lawmaking*, cit., 610.

⁷⁷ Si veda in tal senso CHARNEY, *Is International Law Threatened by Multiple International Tribunals?*, in *Rec. des Cours*, 271, 1998, 101-182, il quale osserva: «in several core area of international law the different tribunals of the late twentieth century do share a coherent understanding of that law. Although differences exist, these tribunals are clearly engaged in the same dialectic. The fundamentals of general international law remain the same regardless of which tribunal is deciding the issue», citato in CAMINOS, *The Growth of Specialized International Tribunals and the Fears of Fragmentation of International Law*, in BOSCHIERO, SCOVAZZI, PITEA, RAGNI (eds.), *International Courts and the Development of*

in assenza di un codificato principio sulla vincolatività del precedente, il metodo di interpretazione e applicazione delle medesime regole a controversie trattate nell'ambito di fori diversi può seguire principi e logiche di interpretazione comuni. L'uso di tali logiche argomentative può inoltre essere corroborato dal ricorso ad indirizzi giurisprudenziali sviluppati in seno ad un altro foro⁷⁸. Tale circostanza è particolarmente vera con rispetto al TIDM ed alla CIG e trova riscontro nella produzione del Tribunale e nei suoi frequenti richiami alla giurisprudenza della Corte. In questo senso, si segnalano le pronunce *M/V "Saiga" (No. 2) Case*⁷⁹, la *advisory opinion* relativa alle responsabilità ed agli obblighi degli Stati che supportano attività nell'Area⁸⁰, il *M/V "Louisa" Case*⁸¹, e l'"*Arctic Sunrise*" *Case*⁸².

Va osservato come le aree tematiche oggetto di riferimento da parte del TIDM nei riguardi della giurisprudenza della CIG coprano uno spettro ampio. Si segnalano, *inter alia*, lo stato di necessità, il requisito giurisdizionale della esistenza di una controversia, l'esercizio della giurisdizione *motu proprio*, il principio del previo esaurimento dei ricorsi interni, questioni attinenti all'ammissibilità temporale di un'istanza, la nozione di acquiescenza, la contumacia di una delle parti in lite, la delimitazione della piattaforma territoriale, il principio di precauzione, l'obbligo di riparazione del danno, lo *status* giuridico di protocolli e verbali.

Va poi rilevato come spesso le parti stesse sostanzino le proprie argomentazioni dinanzi al TIDM citando brani della Corte, o di altro tribunale internazionale⁸³. Inevitabilmente, questo obbliga il TIDM ad affrontare principi e *dicta* elaborati in un altro foro. In un'ottica di limitazione del rischio di conflitti di giurisprudenza, il Tribunale ha impiegato con particolare attenzione tali principi, evitando di discostarsi dalla regola così enunciata e ricalcandone la *ratio* nell'utilizzo. Nella costruzione del proprio percorso logico-giuridico il Tribunale ha spesso preso le mosse da un passaggio estratto da

International Law, The Hague, 2013, 58.

⁷⁸ CHARNEY, *Third Party*, cit., 77.

⁷⁹ *Case N°2*, cit., par. 133.

⁸⁰ *Case N°17*, cit., paragrafi 39, 60, 111, 115, 135, 147, 148, 149.

⁸¹ *Case N°18*, cit., paragrafi 144-149.

⁸² *Case N°22, The "Arctic Sunrise" Case (Netherlands v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 22 November 2013*, par. 52. Ma si potrebbero citare anche il *Case N°8, the "Grand Prince" Case (Belize v. French), Judgment*, par. 78; il *Case N°12*, cit., par. 52; il *Case N°16*, cit., paragrafi 90, 95, 117, 185, 229, 233, 264, 294, 330, 383; il *Case N°21*, cit., paragrafi 57, 68, 131.

⁸³ Per fare un esempio, solo in *M/V "Norstar"*, l'ultimo caso sottoposto all'attenzione del Tribunale (*Case N°25*, cit.), nei procedimenti scritti l'Italia nomina la CIG quattordici volte (*Preliminary Objections of Italy of 10 March 2016*, par. 22; *Written Observations and Submissions of Italy of 8 July 2016*, paragrafi 9, 10, 27, 53, 65, 87, 89, 90, 99, 100, 142, 150, 161), mentre Panama dieci (*Observations and Submissions of Panama of 5 May 2016*, paragrafi 9, 10, 12, 13, 14, 35, 37, 44, 54, 61). Nella fase orale il numero è sensibilmente più alto (cfr. ITLOS/PV16/C25/1,2,3,4,5,6, 20-22 September, 2016).

una pronuncia della Corte, assumendolo a definizione di una norma consuetudinaria di diritto internazionale, ovvero trovando in esso conferma⁸⁴.

L'attitudine collaborativa tra la Corte ed il Tribunale, conseguenza della coesistenza dei due fori, qui brevemente riassunta, non solo ha scongiurato il verificarsi di conflitti di giurisprudenza, ma ha anche concretizzato una serie di circostanze peculiari, poi risoltesi in nuovi impulsi allo sviluppo del diritto internazionale, sia procedurale che sostanziale. Ad un'illustrazione di tali benefici è dedicato il prossimo paragrafo.

6. La coesistenza tra il Tribunale e la Corte ha innanzitutto reso possibile un confronto normativamente costruttivo anche con riferimento agli aspetti di procedura. In effetti, il TIDM e la CIG condividono una struttura e regole di procedura simili. Le Regole del Tribunale⁸⁵ (le Regole) e la *Resolution on Internal Judicial Practice*⁸⁶ (la *Resolution*) vennero adottate subito dopo la conclusione del simposio tenutosi per celebrare i cinquanta anni di attività della Corte. In tale occasione, la dottrina evidenziò alcune criticità nelle regole di procedura della CIG, come emerse nel corso della pratica giudiziaria⁸⁷. Le Regole e la *Resolution* presentano alcune scelte chiaramente riconducibili alla volontà di evitare che gli inconvenienti così segnalati potessero verificarsi anche in seno al Tribunale.

Un primo esempio è fornito dallo strumento delle eccezioni preliminari. Nelle Regole della Corte (1978, le *Rules*), ai sensi dell'art. 79, par. 1, le eccezioni preliminari dovevano essere sollevate «within the time-limit fixed for the delivery of the Counter-Memorial»⁸⁸. Una delle principali critiche mosse alla disposizione in questione era nel senso che essa permetteva al convenuto di attendere l'ultimo minuto per inviare le proprie eccezioni preliminari, estendendo notevolmente il termine per la preparazione della memoria di risposta nel procedimento di merito. La regola poteva così prestarsi ad abusi, aggiungendo, secondo certe stime, una media di oltre due anni alla durata media del procedimento⁸⁹. Il TIDM decise di adottare una soluzione differente. Infatti, l'art. 97, par. 1, delle Regole stabilisce che le eccezioni preliminari debbano essere sollevate entro novanta giorni

⁸⁴ Già in *Case N°2*, cit., paragrafi 133, 134 ad esempio, nel delineare le caratteristiche dello stato di necessità, il Tribunale citava la giurisprudenza della Corte, sottolineando che «in endorsing these conditions, the Court stated that [...] they reflect customary international law»; in *Case N°17*, cit., par. 57, in tema di interpretazione, e l'applicabilità delle norme contenute nella Convenzione di Vienna del 1969 alla Convenzione, il Tribunale affermava: «These rules are to be considered as reflecting customary international law. Although the Tribunal has never stated this view explicitly [...] the ICJ and other international courts have stated this view on a number of occasions».

⁸⁵ *Rules of the Tribunal*, ITLOS/8-17 March 2009.

⁸⁶ *Resolution on the Internal Judicial Practice of the Tribunal*, ITLOS/10-27 April 2005.

⁸⁷ TREVES, *Judicial Lawmaking*, cit., 609.

⁸⁸ *Rules of Court* (1978).

⁸⁹ TREVES, *Judicial Lawmaking*, cit., 610.

dall'inizio del procedimento principale⁹⁰. L'attore potrà rispondere alle eccezioni preliminari del convenuto entro un termine di sessanta giorni, mediante osservazioni scritte, alle quali il convenuto può ulteriormente ribattere entro sessanta giorni⁹¹. Questo procedimento incidentale sulle eccezioni preliminari relative alla giurisdizione del Tribunale, o all'ammissibilità della domanda, si può chiudere con un'udienza orale entro una scadenza non superiore ai sette mesi successivi all'istituzione del procedimento. Sebbene il Tribunale sia stato ad oggi investito da un procedimento di eccezioni preliminari solo una volta, nel 2015⁹², la CIG non ha ignorato l'esempio regolamentare del Tribunale ed ha a più riprese modificato l'art. 79, par. 1, delle proprie *Rules*, che oggi dispone: «any objection by the respondent to the jurisdiction of the Court or to admissibility of the application [...] shall be made in writing as soon as possible, and not later than three months after the delivery of the Memorial»⁹³. La genesi e l'evoluzione della regolamentazione della materia tra il Tribunale e la Corte confermano l'utilità di un confronto a distanza tra i due organi giurisdizionali.

Un ulteriore esempio nella stessa direzione riguarda il regime obbligatorio dell'efficacia delle misure provvisorie emesse dalle due corti. All'epoca della redazione della Convenzione, la Corte non aveva ancora chiarito se le misure provvisorie "indicate" alle parti dovessero ritenersi vincolanti o meno ai sensi dell'art. 41 dello Statuto⁹⁴. Per evitare il ripetersi della stessa incertezza, la Convenzione dispone espressamente all'art. 290, par. 6, che le misure provvisorie "prescritte" dal Tribunale sono dotate di efficacia obbligatoria: «the parties to the disputes shall comply promptly with any provisional measures prescribed under this Article». In questo caso la Corte non ha modificato il proprio Statuto, ma ha chiarito in via interpretativa che le misure provvisorie adottate ai sensi dell'art. 41 dello Statuto hanno carattere vincolante⁹⁵. Alcuni autori hanno suggerito come, dietro a tale interpretazione, si celasse la preoccupazione sulla potenziale concorrenza che la Corte avrebbe inevitabilmente subito rispetto al sistema di misure provvisorie obbligatorie offerto dal Tribunale⁹⁶.

⁹⁰ Art. 97, par. 1, *Rules of the Tribunal*.

⁹¹ Art. 97, par. 3, *Rules of the Tribunal*.

⁹² *Case N° 25*, cit.

⁹³ Art. 79, par. 1, *as amended Rules of Court*. La disposizione rispecchia la convinzione della Corte, che per ricorrere consapevolmente ad un procedimento incidentale il convenuto dovrebbe essere edotto degli argomenti della controparte. Il TIDM propone al contrario un approccio più immediato, considerando che i fatti di interesse possono già delinarsi in questa prima fase del procedimento. In questo senso, cfr. TREVES, *Judicial Lawmaking*, cit., 611.

⁹⁴ «The Court shall have the power to indicate, if it considers that circumstances so require, any provisional measures which ought to be taken to preserve the respective rights of either party», cfr. art. 41 dello Statuto della CIG.

⁹⁵ *LaGrand (Germany v. United States of America)*, *Judgment*, in *ICJ Rep.*, 2001, par. 102.

⁹⁶ In effetti, solo l'anno precedente, il Presidente Guillaume, aveva al riguardo osservato

Le regole di procedura non sono l'unica area in cui il Tribunale e la Corte hanno beneficiato degli effetti di un dialogo costruttivo, attento alle esperienze reciproche. Ciò vale anche con riferimento al diritto sostanziale che, come visto, l'azione del TIDM ha contribuito a sviluppare in diversi settori⁹⁷. Un esempio particolarmente significativo si ritrova, in tal senso, nel diritto internazionale dell'ambiente, con riferimento al principio di precauzione (o approccio precauzionale). Com'è noto, nella sua elaborazione ai sensi del Principio 15 della *Dichiarazione di Rio*, esso prevede che «where there are threats of serious or irreversible damages, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation»⁹⁸. La Corte si era confrontata con il principio di precauzione, tra l'altro, nel 1995⁹⁹ e nel 1997¹⁰⁰, limitandosi a riconoscere che, nelle ultime decadi «new norms and standards have been developed, set forth in a great numbers of instruments. [Such new norms] have to be taken into consideration, not only when states plan new activities, but also when they continue with activities begun in the past»¹⁰¹.

Qualche anno dopo, il TIDM si trovò ripetutamente a giudicare di casi in cui le parti invocavano il principio di precauzione a sostegno della propria posizione. In *Southern Bluefin Tuna*, il Tribunale adottava un approccio precauzionale a fronte della presentazione di prove scientifiche contrastanti¹⁰², mentre in *MOX Plant* fondava su esigenze cautelari l'adozione di misure consistenti nell'obbligo per le parti di intraprendere consultazioni tra loro sulla base del principio della cooperazione¹⁰³. È possibile che la cautela adoperata del TIDM sul tema riflettesse analogo atteggiamento in precedenza adottato dalla CIG. Va altresì rilevato come, con ben tre pronunce che, seppure implicitamente, avallavano la *ratio* del principio di

che: «it is not beyond the realm of possibility that in the Bluefin Tuna case, the main reason the applicant proceeded before the Law of the Sea Tribunal was the ready enforceability of the measures which it sought», citato in TREVES, *Judicial Lawmaking*, cit., 613.

⁹⁷ Cfr., *supra*, paragrafi 2 e 3.

⁹⁸ *Principle 15, Rio Declaration on Environment and Development*, 1992, Rio de Janeiro, Brazil, A/CONF.151/26 (Vol. I).

⁹⁹ *Nuclear Tests (New Zealand v. France), Request in the case concerning the Request for the Examination of the Situation in Accordance with paragraph 63 of the Court's 1974 Judgment*, 12 settembre 1995.

¹⁰⁰ *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Judgment*, 25 settembre 1997.

¹⁰¹ *Ibid.*, par. 140.

¹⁰² «There is scientific uncertainty regarding measures to be taken to conserve the stock of southern blufin tuna. [...] Although the Tribunal cannot conclusively assess the scientific evidence presented by the parties, it finds that measures should be taken as a matter of urgency», *Case N°3&4*, cit., paragrafi 79, 80.

¹⁰³ *Case N°10*, cit., par. 76 ss. Così anche in *Case N°12*, cit., par. 99: «Given the possible implications of land reclamation on the marine environment, prudence and caution require that Malaysia and Singapore establish measures for exchanging information and assessing the risk of effects of land reclamation and devising ways to deal with them in the areas concerned».

precauzione, il Tribunale fornì un contributo significativo al riconoscimento della natura consuetudinaria dell'approccio precauzionale. Con la sentenza *Pulp Mills* la CIG offriva poi lo spunto necessario al TIDM per giungere in modo decisivo a tratteggiare la natura consuetudinaria del principio di precauzione¹⁰⁴. Per quanto la sentenza *Pulp Mills* sia stata fortemente criticata in dottrina, con particolare riguardo al disconoscimento della necessità di un'inversione dell'onere della prova in materia di identificazione della sussistenza delle gravi minacce addotte¹⁰⁵, il TIDM ha comunque potuto rivolgersi alle statuizioni principali della Corte sul principio di precauzione per affermare come esso godrebbe oggi di natura consuetudinaria. Infatti, nella *advisory opinion* sulle responsabilità ed obblighi degli Stati che supportano attività nell'Area, la SDC affermava che «the precautionary approach has been incorporated into a growing number of international treaties and other instruments, many of which reflect the formulation of Principle 15 of the Rio Declaration. In the view of the Chamber, this has initiated a trend towards making this approach part of customary international law. This trend is clearly reinforced by [...] the following statement in paragraph 164 of the ICJ Judgment in *Pulp Mills on the River Uruguay* that a precautionary approach may be relevant in the interpretation and application of the provisions of the Statute»¹⁰⁶.

Non è dato sapere se, in assenza di *Pulp Mills* quale precedente, il Tribunale sarebbe arrivato alla medesima conclusione. Alcune dichiarazioni, antecedenti allo stesso, sembrano suggerire tale eventualità¹⁰⁷. Va tuttavia evidenziato come la dialettica giurisprudenziale che ha interessato la produzione della Corte e del Tribunale abbia portato ad una relativamente rapida presa di posizione in merito alla natura consuetudinaria del principio di precauzione o, quanto meno, abbia impresso un'accelerazione a tale tendenza. Più che accentuare la frammentazione del principio di precauzione, l'elaborazione giudiziale dei due fori internazionali sul medesimo punto ha, al contrario, conferito maggiore certezza ad una questione da tempo

¹⁰⁴ *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, in *ICJ Rep.*, 2010.

¹⁰⁵ «[W]hile a precautionary approach may be relevant in the interpretation and application of the provisions of the Statute, it does not follow that it operates as a reversal of the burden of the proof»; *ibid.*, par. 163.

¹⁰⁶ *Case N°17*, cit., par. 135.

¹⁰⁷ Nel 2008 il Presidente WOLFRUM, *op. cit.*, 5, osservava che: «the jurisprudence of the ICJ has hitherto not accepted the precautionary approach as a binding principle of international law. [ITLOS] when asked to prescribe provisional measures for the protection and conservation of southern blufin tuna fish stocks, nevertheless relied upon such principle». D'altra parte, specificava che «[ITLOS] abstained however, from making general considerations relating to the status of the precautionary principle and even abstained from explicitly referring to this principle. Thus, the Tribunal effectively limited the difference in the jurisprudence between itself and the ICJ to what was required in the particular case».

considerata come particolarmente sensibile ed incerta circa il suo *status* nelle fonti del diritto internazionale.

7. Sulla base delle considerazioni fino a qui svolte si possono trarre alcune conclusioni. La prima è che, nel corso dei suoi circa venti anni di attività, il TIDM ha certamente contribuito alla promozione della *rule of law* nell'ordinamento internazionale. L'istituzione del Tribunale, in principio osteggiata da una parte della dottrina e operatori di fori potenzialmente concorrenti, si è rivelata una soluzione di sicuro rilievo per lo sviluppo del diritto internazionale, del mare e generale in termini non disgregativi dell'unità dell'ordinamento.

Il Tribunale è stato chiamato ad interpretare ed applicare le disposizioni della Convenzione, partecipando in via principale all'elaborazione di una branca del diritto internazionale altamente specializzata. Esso ha spesso chiarito la corretta interpretazione di regole e principi del diritto internazionale del mare, colmando le lacune presenti nella Convenzione ed offrendone una lettura sistemica. Tra gli esempi in precedenza riportati spiccano i giudizi sulle condotte di *bunkering*, i limiti all'uso della forza, l'identificazione di un *genuine link* tra la nave e lo Stato di bandiera, le tecniche di delimitazione del mare territoriale, della piattaforma continentale e della ZEE, anche oltre le 200 miglia nautiche; come già accennato, essi non esauriscono comunque l'insieme degli ambiti del diritto internazionale del mare trattati dalla giurisprudenza del Tribunale¹⁰⁸.

D'altra parte, si è avuto modo di vedere come il diritto internazionale del mare sia profondamente interconnesso con il diritto internazionale generale. Con le parole di Wolfgang Vitzthum «[t]he international law of the sea is not a closed legal system. It is, rather, embedded in general international law, built on it, and derives its legitimacy, legality and institutions from it. [...] This special subject cannot be understood without constant reference back to general international law»¹⁰⁹.

Nel giudicare controversie derivanti dalla presunta violazione di disposizioni della Convenzione, il TIDM è in conseguenza frequentemente incorso nell'applicazione di principi, istituti e regole, procedurali e sostanziali, del diritto internazionale generale, anche non espressamente previsti nella Convenzione stessa. Il Tribunale si è al riguardo distinto per un impiego prudente delle categorie del diritto internazionale generale, caratterizzato, ove possibile, dal richiamo ai lavori della CDI e alla giurisprudenza della Corte, non mancando tuttavia di contribuire anche allo sviluppo del diritto internazionale generale. Il caso del principio di precauzione è significativo ma, come si è detto, non è l'unico¹¹⁰.

¹⁰⁸ Cfr., *supra*, par. 2.

¹⁰⁹ Citato in WOOD, *op. cit.*, 352.

¹¹⁰ Si ricordano, ad esempio, gli sviluppi citati in tema di divieto dell'uso della forza,

Sempre in termini di sintesi conclusiva, va rilevato come, nonostante gli iniziali dubbi, l'azione del TIDM non abbia prodotto episodi di frammentazione del diritto internazionale. In generale, la possibilità di scelta tra più fori si è rilevata più utile che dannosa ed il pericolo di un conflitto di giurisdizione risulta essere stato sovrastimato¹¹¹. Il Tribunale si è poi dimostrato particolarmente attento alla prassi di altre corti, in particolare quella della CIG, evitando di adottare posizioni in controtendenza e, quindi, il verificarsi di conflitti di giurisprudenza. Gli organi giudiziali, pur rivendicando la propria autonomia ed indipendenza, sono infatti coscienti della loro reciproca presenza nel panorama internazionale. Essi non solo fanno riferimento alla giurisprudenza altrui molto più di quanto vi si discostino, ma attraverso quella che è stata definita una "cross-fertilization of views" prendono congiuntamente parte allo sviluppo del diritto internazionale, rafforzando la *rule of law*¹¹². Il dialogo costruttivo inaugurato dal Tribunale e dalla Corte può dirsi paradigmatico proprio di tale tendenza.

A fronte delle positività rilevate, resta la questione della scarsa utilizzazione del Tribunale da parte degli Stati e la loro preferenza, non solo per la CIG, ma anche per fori arbitrari in base all'Allegato VII della Convenzione. Ciò è principalmente dovuto ad aspetti di strategia giudiziale che richiedono un'analisi sulla composizione e sulle attività del Tribunale, ultronea rispetto al presente contributo.

ABSTRACT

The International Tribunal for the Law of the Sea Between Development and Fragmentation of International Law

Over its twenty years of existence, the International Tribunal for the Law Of the Sea ("ITLOS") has contributed to the development of the international law of the sea, in addition to general international law. However, the very idea of the establishment of the ITLOS has been openly criticised by many, fearing that its action would lead to inconsistency in international law. The article analyses the role played by the ITLOS in the development of international law, stressing how, despite initial scepticism, its activity has produced no fragmentation but, on the contrary, has strengthened the case-law of other international courts, such as the International Court of Justice ("ICJ"). To this end, the article provides a number of examples of cooperation between the ITLOS and the ICJ.

protezione diplomatica, nazionalità della controversia, acquiescenza, estoppel, interpretazione dei trattati e prescrizione estintiva, cfr. *supra*, par. 3.

¹¹¹ BOYLE, *Dispute Settlement*, cit., 40.

¹¹² TREVES, *Judicial Lawmaking*, cit., 619.

IL SISTEMA SANZIONATORIO DELLE NAZIONI UNITE ALLA PROVA DELLA QUESTIONE NORDCOREANA

FRANCESCO EMANUELE CELENTANO

1. *Premessa.*- Il 2 marzo 2016, dopo settimane di trattative informali, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha approvato un nuovo pacchetto di sanzioni con lo scopo di colpire, più duramente che mai, il regime alla guida del Paese più isolato del mondo, la Corea del Nord. Quest'ulteriore irrigidimento della Comunità internazionale è la diretta conseguenza dell'ennesima violazione compiuta da Pyongyang che, senza alcun preavviso alle istituzioni competenti e in aperto contrasto con le innumerevoli precedenti risoluzioni ONU in materia¹, ha effettuato un nuovo test nucleare a gennaio e, qualche settimana dopo, lanciato un missile in orbita. Questi atti, decisivi ai fini dell'approvazione di nuove misure, hanno solo anticipato una lunga serie di test nucleari che, nel corso degli ultimi mesi, hanno ulteriormente destabilizzato la penisola coreana spingendo il Consiglio di Sicurezza, il 10 settembre 2016, a rimarcare quanto il Paese "eremita" risulti essere «a clear threat to international peace and security»².

Con la risoluzione 2270 del 2 marzo 2016³, il braccio operativo della maggiore organizzazione internazionale esistente ha deciso di assumere una posizione severa che mira a colpire direttamente l'*elite* politica e militare del Paese, cercando al tempo stesso, come riportato nei discorsi dei rappresentanti degli Stati membri in sede di discussione⁴, di non aggravare le già precarie condizioni della popolazione nordcoreana. Se l'adozione della risoluzione, almeno a prima vista, non è in sé una novità, a far riflettere gli osservatori internazionali, questa volta, è la partecipazione attiva e per nulla

¹ UN Doc. S/RES/1718, 14 ottobre 2006; UN Doc. S/res/1874, 12 giugno 2009; UN Doc. S/RES/2087, 22 giugno 2013; UN Doc. S/RES/2094, 7 marzo 2013. I provvedimenti sono stati adottati dal Consiglio di Sicurezza all'unanimità.

² Il 5 settembre 2016, in seguito a nuovi test militari finalizzati al lancio di missili con testate nucleari, il Consiglio di Sicurezza, con un comunicato stampa del 10 settembre 2016, ha condannato le ennesime violazioni delle precedenti risoluzioni e del diritto internazionale annunciando che «in line with the gravity of this violation, the members of the Security Council will begin to work immediately on appropriate measures under article 41 in a new SC resolution» (SC 125/09).

³ UN Doc. S/RES/2270, 2 marzo 2016, adottata all'unanimità.

⁴ UN Doc. S/PV.7638, 2 marzo 2016.

ostruzionistica, in sede di dibattito e di votazione, dell'unico Paese storicamente alleato del regime nordcoreano, la Cina.

Nonostante le nuove sanzioni, però, anche questa volta pare che il raggiungimento di un presunto regime di parità con altri grandi Stati nuclearizzati, *in primis* gli Stati Uniti, continui a costituire il principale obiettivo del Governo nordcoreano. Il bisogno di difendersi da attacchi mai minacciati, ma soprattutto di offrire al popolo un motivo per continuare a sopportare la carestia ormai endemica rappresenta, quindi, la scusante con cui uno Stato sovrano, membro delle Nazioni Unite, continua a perpetrare politiche militari distanti dalle numerose disposizioni della Carta di San Francisco in materia di sviluppo e mantenimento del sistema di sicurezza collettiva.

2. *Un Paese fuori dal coro.*- Prima di passare ad analizzare i più recenti sviluppi, conviene fare qualche cenno al rapporto contrastato tra la Corea del Nord e buona parte della Comunità internazionale, che affonda le sue radici negli anni cinquanta dello scorso secolo, quando la penisola coreana si divise in due parti divenendo l'ultimo baluardo della Guerra fredda. Ancora oggi, infatti, si consuma tra il Nord e il Sud, separati da un confine demilitarizzato sotto l'egida delle Nazioni Unite, una guerra formale mancando, appunto, un trattato di pace tra i due Paesi gemelli⁵.

Il 17 settembre 1991, con la risoluzione 46/1⁶, la Repubblica popolare democratica di Corea diventò membro dell'Assemblea Generale su raccomandazione del Consiglio di Sicurezza in ottemperanza all'art. 4 dello Statuto dell'Organizzazione. Dopo l'ammissione, i rapporti del Paese asiatico con il Consiglio e l'Assemblea sono stati caratterizzati da una moltitudine di contrasti sfociati in numerosissimi atti volti a raccomandare a Pyongyang comportamenti in linea con le norme internazionali. Questi atti hanno spinto i Kim⁷, la dinastia da sempre al potere, ad irrigidire le proprie politiche interne basate su autosufficienza (con evidenti danni sulla

⁵ La guerra di Corea, infatti, terminò nel 1953 con la firma dell'armistizio di Panmunjeon, villaggio al confine tra i due Paesi. La tregua, frutto di complessi negoziati iniziati e interrotti a partire dal 1951, fu sottoscritta dal generale e vice primo ministro nordcoreano Nam Il e dall'ammiraglio statunitense Charles Turner Joy in quanto rappresentante delle forze ONU nella regione. In tal senso si veda LEE, *La Guerra di Corea*, Bologna, 2003.

⁶ UN Doc. A/RES/46/1, 17 settembre 1991, adottata senza ricorso al voto. Un'adesione per nulla scontata avvenuta a seguito di lungo dibattito e di contrasti politici tra le due Superpotenze dell'epoca: Stati Uniti e Unione Sovietica. L'ammissione fu concessa, ad entrambe le Coree, allo scopo di riappacificare, senza successo, la Penisola coreana. In tal senso si veda GRANT, *Admission to the United Nations, Charter Article 4 and the Rise of Universal Organization*, Leiden, 2009.

⁷ Per un approfondimento sulla dinastia dei Kim si veda VECCHIONI, *La saga dei 3 Kim. La prima dinastia comunista della storia*, Milano, 2015.

popolazione) e isolamento internazionale⁸, “garantendo” al Paese il triste primato di unico membro a non aver mai recepito alcuna delle oltre centosessantasette raccomandazioni ricevute nel corso degli anni, tutte concernenti violazioni dei diritti umani e corsa allo sviluppo di armi nucleari⁹.

A complicare i già tesi rapporti tra il regime nordcoreano, da sempre impegnato in un’opera di militarizzazione quasi maniacale del Paese a discapito della crescita economica e sociale, c’è l’atteggiamento di costante sfida, in ambito politico e militare, che il Kim di turno al potere ha lanciato, nel corso degli anni, ai Paesi vicini e al nemico giurato di sempre, gli Stati Uniti. Fondamentale punto di partenza nell’analisi delle recenti sanzioni avverso la proliferazione nucleare perseguita da Pyongyang è senz’altro l’adesione, poi ritirata, al Trattato di non proliferazione nucleare (TNP), adottato a New York il 12 giugno 1968. Le previsioni della Convenzione, che oggi conta 190 Paesi parti, hanno avuto valore vincolante in Corea del Nord, sia pur tra ritiri minacciati e sospensioni, dal 1985 al 2003. All’inizio del nuovo millennio, infatti, Kim Jong Il, erede del fondatore dello Stato, ha deciso, unilateralmente, di recedere dagli obblighi sottoscritti dopo aver negoziato prima con la Corea del Sud, nel 1992, la Dichiarazione congiunta sulla denuclearizzazione della penisola coreana¹⁰, priva di effetti concreti e aver ottenuto poi, nel 1994¹¹, ingenti aiuti economici dagli Stati Uniti in cambio della permanenza tra i Paesi parti del Trattato¹².

Dopo anni di sanzioni e isolamento internazionale, fatta eccezione per il fondamentale rapporto di collaborazione con la Cina, la Corea del Nord ha acconsentito, nel 2003, all’avvio di un tavolo permanente di trattative con i principali attori internazionali toccati, per vicinanza o interessi, dalla questione coreana. I c.d. *Six Party Talks* sono iniziati, infatti, per favorire il

⁸ Si parla in tal senso di dottrina *Juche*, elaborata dal fondatore della Repubblica Kim il Sung, basata sul culto della personalità del leader Kim al potere e sul principio dell’autosufficienza assoluta del Paese e della popolazione da qualsiasi apporto esterno. Cfr. BUZO, *The Guerrilla Dynasty – Politics and Leadership in North Korea*, Londra, 1999.

⁹ COSENZA, *The UN Commission of Inquiry on the Democratic People’s Republic of North Korea and the Relationship between the Human Rights Council and the Security Council*, in *DUDI*, 2013, 568 ss.

¹⁰ La Dichiarazione congiunta, firmata il 19 febbraio 1992, prevede l’uso di energia nucleare per soli fini pacifici in entrambi i Paesi e disciplina il divieto di produzione, deposito e implementazione di prodotti nucleari con finalità militari.

¹¹ In seguito alla richiesta, pervenuta dal Consiglio di Sicurezza, di ritirare la comunicazione di recesso dal Trattato di non proliferazione. In tal senso UN Doc. S/RES/825, 11 maggio 1993, adottata con 13 voti favorevoli e due astenuti (Cina e Pakistan).

¹² Gli aiuti sono il frutto dell’*Agreed Framework* sottoscritto, nel 1994, tra Corea del Nord e Stati Uniti d’America. Accordo volto a sospendere per dieci anni lo sviluppo di armi nucleari nel Paese asiatico in cambio di aiuti economici e della costruzione di due nuovi reattori per uso civile ad opera di Stati Uniti, Giappone e Corea del Sud. In cambio, Pyongyang si impegnava a rientrare nell’alveo dei Paesi parte del Trattato di non proliferazione ritirando la comunicazione di recesso presentata nel 1993 a seguito del primo test nucleare non autorizzato.

dialogo tra il Paese “eremita” e gli Stati Uniti, la Russia, la Cina, il Giappone e la vicina Corea del Sud. Con questa trattativa allargata si è cercato di riavviare il processo di denuclearizzazione iniziato negli anni novanta senza, però, significativi risultati¹³. Il regime nordcoreano, infatti, ha mantenuto una linea dura sostenendo che la propria uscita dal TNP ne garantisca libertà da qualsivoglia vincolo giuridico in materia di non proliferazione. Per questo motivo le trattative a sei, tra alti e bassi, si sono arenate definitivamente nel 2009. A tutt’oggi risultano vani gli sforzi dei protagonisti del negoziato anti nucleare e dell’Assemblea Generale¹⁴ che hanno chiesto in più occasioni, formali e non, il ripristino delle trattative e il ritorno della Corea del Nord tra i Paesi parti al Trattato.

La presunta assenza di vincoli giuridici, quindi, assieme alla tesi per cui il Paese ha diritto a tutelare la propria autonomia militare per evitare il rischio d’interventi esterni che ne mutino l’assetto istituzionale¹⁵, costituiscono le principali ragioni poste dal regime di Pyongyang a sostegno della propria corsa al nucleare sfociata, appunto, nei test succitati causa delle nuove sanzioni imposte al Paese. Oltre a non riuscire a legittimare politicamente, per carenza di alleati nella Comunità internazionale, i propri piani militari, la Corea del Nord, come anticipato, agisce in pieno contrasto con innumerevoli previsioni del diritto internazionale consuetudinario e pattizio, in materia di proliferazione nucleare e violazione dei diritti umani. Da ultimo, la mancata adesione, posta tra le condizioni per la generale entrata in vigore, al *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*¹⁶ da parte di Pyongyang ha, infatti, dimostrato nuovamente l’assoluta assenza di volontà del Paese d’intraprendere un percorso costruttivo in materia di disarmo. La generale opera di smantellamento degli armamenti nucleari costituisce, tra l’altro, con riferimento a tutti i soggetti di diritto internazionale, oggetto d’innumerevoli provvedimenti dell’Assemblea Generale e di altri organismi internazionali. In tal senso si è espressa anche la Corte Internazionale di Giustizia che, con

¹³ Il fallimento dei *Six Party Talks* si evince soprattutto leggendo le dichiarazioni rilasciate al termine degli incontri e rimaste, poi, sempre disattese. In tal senso si veda US Department of State, *Join Statement of the Fourth Round of the Six-Party-Talks, Beijing*, 19 settembre 2005, www.state.gov/p/eap/regional/c15455.htm.

¹⁴ In tal senso è utile ricordare, tra le altre, la risoluzione 69/37 dell’Assemblea Generale, UN Doc. A/RES/69/37, 2 dicembre 2014, approvata con 169 voti favorevoli, 7 contrari (Russia, Francia, India, Israele, Regno Unito, Corea del Nord e Stati Uniti) e 5 astensioni (tra cui Cina e Pakistan).

¹⁵ MACCHI, *Il ritiro della Corea del Nord dal Trattato di non proliferazione nucleare*, in *La civiltà cattolica*, 2003, 337 ss.

¹⁶ Il Trattato, adottato dall’Assemblea Generale il 10 settembre 1996, ha lo scopo di proibire gli esperimenti nucleari. Mira, quindi, a rafforzare quanto già previsto dal Trattato di non proliferazione vietando *ab origine* la creazione di nuovi armamenti che sfruttano l’energia atomica per finalità militari. Non è attualmente in vigore tra i 184 firmatari a causa della mancata ratifica da parte di 8 Paesi ad alto tasso di sviluppo nucleare. Tra questi la Corea del Nord, l’India, la Cina e gli Stati Uniti d’America.

uno storico parere¹⁷ del 1996, ha riconosciuto l'obbligo, in capo agli Stati parti, di concludere accordi che vincolino al disarmo sotto il controllo della Comunità internazionale. Provvedimenti sempre avversati dalla Corea del Nord e concretizzati, invece, sia pur tra innumerevoli distinguo e difficoltà, dalle altre potenze del settore.

3. *L'irrigidimento del sistema sanzionatorio.*- Alla luce della storica volontà del membro nordcoreano di rifiutare ogni forma di possibile collaborazione politica e diplomatica con il resto dell'Organizzazione, il Consiglio di Sicurezza ONU ha nettamente irrigidito, con la risoluzione 2270, il proprio approccio alla vicenda.

Nel corso della riunione straordinaria tenutasi il 7 febbraio, poco dopo il lancio in orbita di un missile, il Presidente di turno, il venezuelano Ramirez, ha ufficializzato l'avvio della discussione per l'imposizione di nuove rigide sanzioni in ottemperanza al capitolo VII della Carta ONU, anche tenendo conto delle discussioni sulle conseguenze del lancio in orbita del missile nordcoreano con uno sguardo ancora rivolto al terremoto generato a nord del Mare cinese dal test precedente. Il Governo del Paese "eremita" faceva sapere che nulla d'illecito era stato commesso motivando l'ennesimo atto di arroganza militare con strumenti giuridici interpretati, come sempre, *ad hoc*. Secondo Pyongyang, infatti, il lancio in orbita di un missile è legittimo in base alla c.d. libertà di utilizzo dello spazio extra atmosferico sancita, effettivamente, dall'*Outer Space Treaty*¹⁸, adottato il 27 gennaio 1967, secondo il quale, però, tale libertà va esercitata, inderogabilmente, nei limiti del diritto internazionale ed escludendo qualsiasi utilizzo di materiale nucleare o militare in orbita.

La risoluzione approvata a marzo, quindi, è la diretta conseguenza di due atti annoverabili quali ennesime provocazioni compiute da un Paese che ha fatto dell'isolamento internazionale la propria forza politica, in termini di propaganda interna, e militare sul piano esterno. Da un'approfondita lettura delle venti pagine con cui il Consiglio irrigidisce il regime sanzionatorio avverso Pyongyang, si evince pienamente quanto l'obiettivo resti il medesimo: tentare di colpire il regime e l'*élite* militare salvaguardando la popolazione che, come riportato nella prima pagina, «have great unmet needs».

Con il provvedimento in esame, il Consiglio di Sicurezza ha ripreso molte delle precedenti risoluzioni contestualizzandole e ampliandone le

¹⁷ Parere adottato, l'8 luglio 1996, dalla Corte Internazionale di Giustizia su richiesta dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulla "*Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*" e che si conclude affermando: «There exists an obligation to pursue in good faith and bring to a conclusion negotiations leading to nuclear disarmament in all its aspects under strict and effective international control». Reperibile sul sito www.icj-cij.org.

¹⁸ Articoli 1 e 4. Questa tesi appare ancora meno fondata se si considera che la Corea del Nord non rientra tra i Paesi parti del Trattato.

previsioni. Punto di partenza decisivo è la risoluzione 1718 del 2006, tra le più rigide finora in termini di obblighi per i Paesi membri avverso la Repubblica democratica popolare, con cui già s'imponevano controlli doganali, il congelamento di svariate risorse finanziarie all'estero e un embargo assoluto sulle armi chimiche e nucleari. L'ultima risoluzione sanzionatoria ha poi definitivamente imposto il blocco alla vendita di ogni forma di arma, anche quelle leggere, degli strumenti necessari alla costruzione o al potenziamento di armamenti vietando, inoltre, ogni forma di collaborazione in materia di addestramento e formazione militare di personale di origine nordcoreana. Tra le novità principali va evidenziato l'obbligo, assoluto ed inderogabile, d'ispezionare tutti i carichi di merci per i quali risulti Pyongyang quale mittente o destinatario.

Nella risoluzione 2270, non mancano altresì importanti provvedimenti in materia politica e finanziaria. Oltre ad imporre la chiusura, entro novanta giorni dalla data di adozione della risoluzione, di conti correnti e fondi esteri in Corea del Nord che possano essere utilizzati dal Governo per fini militari, la risoluzione prevede il divieto di aprire uffici finanziari, banche e sedi di rappresentanza di multinazionali, nel Paese che possano agevolare l'apparato militare di Pyongyang.

Ferma restando la costante previsione di deroghe a tale rigido sistema sanzionatorio, a tutela del diritto alla vita e al benessere delle persone, il Consiglio ha previsto la possibilità di espellere i diplomatici nordcoreani sospettati di eludere l'imponente sistema di sanzioni avverso il Paese grazie alla propria posizione di vantaggio, all'estero, tutelata dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961. Sono esclusi da tali previsioni i funzionari del Paese asiatico in transito verso e assegnati presso le Nazioni Unite e gli uffici ad esse collegati così da non impedire a Pyongyang di tutelare i propri interessi all'interno dell'Organizzazione. Una tutela che spesso si riduce, però, a mere contestazioni delle decisioni assunte nelle diverse sedi collegiali dell'Organizzazione, come avvenuto, poco dopo l'adozione della risoluzione in esame, con la lettera inviata al Segretario Generale Ban Ki Moon dal Rappresentante permanente del Paese asiatico in seno all'Assemblea Generale, Ja Song Nam¹⁹. L'Ambasciatore, come spesso accade, ha riportato la volontà del proprio Governo di proseguire nell'attuazione del programma nucleare inteso quale garanzia «to safeguard the sovereignty and the right to existence of the nation from the US hostile policy to invade the country and its increasing nuclear threats». Ancora una volta, quindi, alle misure giuridiche adottate dal Consiglio, la risposta resta la medesima: perpetrare la violazione del sistema internazionale di contrasto alla proliferazione di armi nucleari ipotizzando la necessità di difesa armata da attacchi mai minacciati.

¹⁹ UN Doc. A/70/776-S/2016/214 del 7 marzo 2016.

La risoluzione 2270 termina con alcune previsioni inerenti il divieto di vendita di carburante necessario per l'utilizzo dei mezzi di trasporto militare, da sempre garantito dall'alleato cinese, principale sponsor, politico ed economico, della Corea del Nord. Un sostegno senza cui, quasi certamente, la dinastia Kim non avrebbe potuto sopravvivere al trascorre dei decenni e al progresso sociale, economico e tecnologico che, stando a quanto si evince dai numerosi *report* stilati negli anni da agenzie ONU e organizzazioni non governative²⁰, pare non aver mai interessato lo Stato asiatico. Nelle ultime pagine, rimarcando la consueta volontà del Consiglio «to remain sized of the question», la risoluzione elenca dodici nuove organizzazioni statali sottoposte a regime sanzionatorio, tra cui istituti bancari e dipartimenti militari, cui si aggiungono sedici soggetti sanzionati individualmente alla luce del ruolo di primo piano ricoperto in ambito politico e militare nel Paese.

4. *Conclusioni.*- Evidenziati i principali elementi di novità introdotti dalla risoluzione in oggetto e con la consapevolezza che, come anticipato, le violazioni nordcoreane non sono cessate, riteniamo necessario interrogarci sull'effettiva utilità del sistema sanzionatorio che, nel corso degli ultimi decenni, si è andato costituendo mediante gli innumerevoli provvedimenti adottati, unilateralmente, da singoli Paesi, Stati Uniti e Corea del Sud²¹ in testa, e dalle Nazioni Unite per mezzo del proprio braccio operativo.

L'esempio iraniano culminato con il recente accordo in materia di nucleare²² potrebbe far pensare ad una possibile svolta, sul lungo periodo, anche per il Paese "eremita" che non sembra, però, minimamente interessato a collaborare. Gli ultimi anni dimostrano, invece, che all'aumentare delle sanzioni e delle condanne internazionali, il regime nordcoreano risponde con nuove, spesso imprevedibili, provocazioni militari. Già nel 2003, con un rapporto²³ *ad hoc*, l'*intelligence* statunitense sottolineava la scarsa utilità di sanzioni applicate ad un Paese evidentemente disinteressato alle condizioni

²⁰ In tal senso si veda, tra gli altri, *Preliminary Report of the National Nutrition Survey in DPRK*, pubblicato dall'UNICEF nell'ottobre 2012. Reperibile all'indirizzo www.unicef.org.

²¹ Le sanzioni, approvate l'8 marzo 2016 dal Governo di Seul in accordo con gli Stati Uniti d'America, mirano a garantire il rispetto delle sanzioni imposte dall'ONU con la risoluzione 2270. Si fa divieto, infatti, alle navi commerciali che abbiano avuto rapporti con la Corea del Nord nei 180 giorni precedenti di accedere nelle acque sudcoreane e si limitano i rapporti commerciali con Paesi terzi che intrattengano relazioni politiche o economiche con Pyongyang. In tal senso si veda *BBC Monitoring Asia Pacific: Full text of announcement on South Korea's sanctions against North*, 8 marzo 2016, reperibile nel sito www.bbc.co.uk.

²² Il 14 luglio 2015, dopo lunghe trattative, l'Iran ha firmato il *Joint Comprehensive Plan of Action*, con Stati Uniti, Cina, Russia, Francia, Gran Bretagna, Germania e Unione europea, sulla diminuzione della produzione nucleare del Paese consentendo, per i prossimi quindici anni, le ispezioni degli esperti inviati dall'Agenzia atomica internazionale. Il documento è nel sito www.state.gov.

²³ HASSIG, *Confronting North Korea's nuclear ambitions: US policy options and regional implications*, Institute for defense analyses report, settembre 2003, 3 ss.

economiche della propria popolazione e, quindi, privo di qualsivoglia stimolo interno ad intraprendere un percorso diverso.

Queste premesse ci lasciano fortemente scettici circa la possibile soluzione del problema mediante l'utilizzo dello strumento sanzionatorio. Riteniamo che continuare a colpire l'apparato militare e l'economia del Paese non sia la strada migliore, così come dimostrato dalla storia passata e recente. Proseguire nell'opera sanzionatoria e limitarsi a condannare, sia pur costantemente, l'aggressività di Pyongyang significa, in ottica politica quanto giuridica, continuare a sottovalutare un problema insito nella Comunità internazionale e sminuire le sofferenze di una popolazione sottoposta a un regime di terrore che trova pochi paragoni nel contesto attuale delle Nazioni Unite.

Decisivo punto di forza per la dinastia dei Kim è la capacità di riuscire, mediante la propaganda, a trasformare ogni sanzione ed ogni condanna internazionale in un attacco equiparabile ad un'aggressione armata agli occhi della popolazione che vive il resto del mondo come un covo di nemici e la vicina Cina come un alleato fidato capace di espellere i pochi coraggiosi che scelgono d'attraversare con esiti positivi il confine richiedendo protezione internazionale²⁴.

A nostro parere una soluzione plausibile, quanto inedita, sarebbe l'espulsione, prevista dall'articolo 6²⁵ dello Statuto ONU, secondo cui: «un membro delle Nazioni Unite che abbia persistentemente violato i principi enunciati nella Carta può essere espulso dall'Organizzazione da parte dell'Assemblea Generale su proposta del Consiglio». Alla luce di quanto detto finora, ci appare superfluo rimarcare la completa aderenza del comportamento di Pyongyang alle cause previste nel 1945 quale motivo di espulsione dal massimo consesso internazionale. Riteniamo inoltre che sia impossibile non considerare l'assoluta insussistenza, che si evince dalla storia delle relazioni nordcoreane con il mondo, del requisito stesso di ammissibilità all'Organizzazione, previsto dall'articolo 4²⁶, secondo il quale deve essere essere un Paese amante della pace e pronto ad accettare gli obblighi che derivano dallo Statuto. Una misura come quella indicata, delegittimerebbe istituzionalmente e definitivamente il Governo dei Kim, il quale non potrebbe più contare su uno strumento di amplificazione politica come le Nazioni Unite, perdendo ulteriore legittimazione a livello

²⁴ La Cina, infatti, in aperto contrasto con il diritto convenzionale cui è sottoposta, continua a non riconoscere ai nordcoreani in fuga lo *status* di rifugiati politici. In tal senso si veda, *Annual Report of the Congressional-Executive Commission on China*, 2013, reperibile nel sito www.cecc.gov.

²⁵ In materia di ammissione ed espulsione dei membri dell'Organizzazione si vedano CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2012; MARCHISIO, *Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2012.

²⁶ Cfr. SIMMA, *The Charter of the United Nations, A commentary*, Oxford, 2012, p. 341 – 361.

internazionale. I potenziali scenari che potrebbero scaturire da una decisione come quella suggerita appaiono, tra l'altro, inediti.

Per attuare una simile soluzione e, più in generale, ai fini di un'auspicabile quanto difficile risoluzione della questione nordcoreana pare impossibile prescindere da un allontanamento politico, e soprattutto economico, dell'alleato e protettore cinese che, come evidenziato da numerosi osservatori internazionali²⁷, si dimostra, ormai, sempre meno disponibile a tollerare le esuberanze di un regime che da necessario elemento di bilanciamento politico e militare della regione è divenuto, con il passare degli anni, la principale causa destabilizzante della già complessa area dell'Asia orientale. Solo la Cina, infatti, che rappresenta il 90% della quota estera di commercio nordcoreano²⁸, è in grado di indurre il Paese ad approcciarsi in maniera meno belligerante nei confronti della Comunità internazionale. In tal senso, dal 2013, Pechino ha smesso di mascherare pubblicamente lo scetticismo per le politiche del proprio alleato con cui i rapporti, come dimostrano le dichiarazioni pubbliche di esponenti governativi cinesi²⁹, sono ridotti all'essenziale, in favore di una maggiore cooperazione con la Corea del Sud³⁰, sempre più democratica, almeno secondo gli standard dell'area, e progredita.

Nonostante le reazioni politiche, però, ci sembra che la questione nordcoreana resti sostanzialmente immutata nonostante il passare degli anni e l'adozione di provvedimenti in sede ONU. Dichiarazioni di condanna, raccomandazioni e decisioni che appaiono essere, solo teoricamente, rigide e che spesso sono disattese, per ragioni d'interessi politici o economici, da parte dei membri dell'Organizzazione. Intanto, il "caso" Pyongyang continua a costituire, a nostro parere, una delle maggiori sconfitte delle Nazioni Unite in materia di sicurezza collettiva e violazione cronica dei diritti umani aggravata dal fatto che a perpetrare tali atti illeciti è un Paese membro che, violazione dopo violazione, continua incessantemente a delegittimare, dall'interno, i capisaldi del sistema ideato a San Francisco.

ABSTRACT

The UN Sanctions and the DPRK's Challenge

With the resolution 2270, approved on March 2nd 2016, the UN Security Council has strongly improved sanctions against the Democratic

²⁷ Si veda, *North Korea's Nuclear weapons*, in *The Economist*, 28 maggio 2016.

²⁸ RUEDIGER, *North Korea's Foreign Trade*, reperibile nel sito www.38north.org.

²⁹ In tal senso, *Remarks by President Obama and President XI of the People's Republic of China in Joint Press Conference*, 25 settembre 2015. *Remarks with Chinese Foreign Minister Wang Yi*, 23 febbraio 2016. Entrambi i documenti sono reperibili nel sito www.state.gov.

³⁰ SUN RU, *Beijing and Pyongyang: a special Friendship facing the final curtain*, in *ISPI Analysis*, 2016, reperibile nel sito www.ispi.it.

People's Republic of Korea. These new sanctions risk to be useless if China doesn't decide to stop supporting the Kim dynasty. Propaganda, nuclear weapons and human rights violations are at the basis of the Regime that over the last decades has brutally controlled the lives of North Koreans. The aim of this paper is to analyse the Security Council resolutions in the context of the UN collective security system and to evaluate, from a legal perspective, how far is the North Korean member from the San Francisco's Charter and which consequences this should have on its UN membership.

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

NAZIONI UNITE

ASSEMBLEA GENERALE

70^a sessione

QUESTIONI GIURIDICHE

1. *Premessa.*- Tra i diversi temi affrontati dalla Assemblea Generale e dalla VI Commissione nel corso della sessione in rassegna ci si occuperà in modo più approfondito di quelli che presentano maggiore interesse sotto il profilo giuridico o che hanno dato luogo a sviluppi significativi. Saranno trattati in maniera estremamente sintetica gli argomenti che non rispondano a detti parametri. Va rilevato, infatti, che in relazione a questi ultimi la VI Commissione produce risultati fondamentalmente ripetitivi rispetto a quelli degli anni precedenti.

2. *Portata ed applicazione del principio di universalità della giurisdizione.*- Analogamente a quanto accaduto negli anni precedenti, la discussione su questo tema si è svolta in un primo momento in plenaria e, successivamente, in seno ad un *Working Group* aperto alla partecipazione di tutte le delegazioni¹.

Per quanto concerne gli interventi che si sono succeduti nel corso della discussione generale, le delegazioni hanno evidenziato alcuni importanti punti di condivisione già emersi nel corso delle sessioni precedenti. Anzitutto, una certa comunanza di vedute si è registrata attorno al fondamentale obiettivo del principio di universalità della giurisdizione, individuato nella lotta all'impunità. Al tempo stesso, numerose delegazioni hanno sottolineato la necessità di trovare un equo bilanciamento tra la lotta all'impunità e la protezione della sovranità statale, avendo par-

¹ Il *Working Group* è stato istituito dalla Commissione nel corso della sua prima riunione (cfr. *Summary Records of the 1st meeting*, 12 ottobre 2015, in GAOR, Seventieth session, UN Doc. A/C.6/70/SR.1, paragrafi 6-7). Nello svolgimento dei lavori, le delegazioni si sono potute servire dei rapporti preparati dal Segretario Generale sulla base delle osservazioni inviate da Stati, organizzazioni internazionali e non-governative, nonché delle informazioni fornite da alcune delegazioni sullo stato della legislazione nazionale in materia di giurisdizione universale (UN Doc. A/65/181, A/66/93 e Add.1, A/67/116, A/68/113, A/69/174 e da ultimo A/70/119).

ticolare riguardo all'osservanza di alcune regole-cardine del diritto internazionale, quali il divieto di ingerenza negli affari interni, gli *standard* internazionali in materia di giusto processo e le norme in tema di immunità degli organi stranieri².

Numerose delegazioni hanno ribadito, come già in passato, la natura sussidiaria del principio di universalità della giurisdizione, evidenziando che il suo esercizio sarebbe consentito dal diritto internazionale soltanto eccezionalmente, in caso di inerzia delle autorità giudiziarie degli Stati che presentano un collegamento più stretto con il crimine da perseguire³.

Disparità di opinioni si è riproposta, invece, con riferimento all'individuazione delle fattispecie criminose in relazione alle quali il principio in esame troverebbe applicazione. Analogamente a quanto accaduto negli anni passati, diverse delegazioni si sono cimentate nell'elencazione (più o meno dettagliata) di tali crimini⁴. Mentre alcune hanno ribadito che il principio della universalità della giurisdizione si applicherebbe soltanto ai crimini più atroci appartenenti allo *jus cogens*, quali pirateria, genocidio, tortura, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, altre hanno preferito tracciare una distinzione tra la portata del principio secondo il diritto consuetudinario, che resterebbe circoscritto ai crimini di cui sopra, e la portata del principio in relazione a specifici trattati, che vedrebbe l'inclusione di crimini quali il terrorismo, il traffico internazionale di stupefacenti, il traffico illegale di armi e quello di persone⁵. Tuttavia, vi sono state anche delegazioni che, esprimendosi in senso critico, hanno evidenziato la scarsa utilità di tali elencazioni, non avendo queste alcuna pretesa di esaustività, preferendo piuttosto un richiamo generico al rispetto degli obblighi pattizi e consuetudinari⁶.

Altro punto condiviso da numerose delegazioni ha riguardato la precisazione che la nozione di giurisdizione universale non va confusa né con l'esercizio della giurisdizione penale in attuazione dell'obbligo *aut dedere aut judicare*, né con l'attività giurisdizionale dei tribunali penali internazionali⁷.

² In questo senso si sono espressi il gruppo dei Paesi CANZ (Canada, Australia e Nuova Zelanda, *Summary Records of the 12th meeting*, cit., par. 15, nonché gli interventi di Perù (*ibid.*, par. 18), Singapore (*ibid.*, par. 25), Cuba (*ibid.*, paragrafi 27-28) Bielorussia (*ibid.*, par. 30), Sudan (*ibid.*, paragrafi 33, 36-38), Colombia (*ibid.*, par. 45), Slovenia (*ibid.*, par. 46), Repubblica Ceca (*ibid.*, par. 51), Norvegia (*ibid.*, par. 53), Serbia (*ibid.*, par. 59), Brasile (*ibid.*, par. 62), Israele (*ibid.*, par. 69 s.), Algeria (*ibid.*, par. 72), Polonia (*ibid.*, par. 77), Russia (*ibid.*, par. 83), Thailandia (*ibid.*, par. 85), Kenya (*ibid.*, par. 97), Venezuela (*ibid.*, par. 107), Burkina Faso (*ibid.*, par. 114), Mozambico (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 2), Egitto (*ibid.*, par. 6), El Salvador (*ibid.*, par. 12), Guatemala (*ibid.*, par. 17).

³ Si vedano, sul punto, la dichiarazione congiunta del gruppo CANZ (Canada, Australia e Nuova Zelanda, *Summary Records of the 12th meeting*, 20 ottobre 2015, in GAOR, Seventieth session, UN Doc. A/C.6/70/SR.12, par. 16) e quella del gruppo CELAC (*ibid.*, par. 5), Perù (*ibid.*, par. 18), Singapore (*ibid.*, par. 22), Cuba (*ibid.*, par. 28), Brasile (*ibid.*, par. 62), Vietnam (*ibid.*, par. 67), Algeria (*ibid.*, par. 72), Iran (*ibid.*, par. 102), Mozambico (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 13).

⁴ Si vedano, a riguardo, gli interventi del gruppo CANZ (*Summary Records of the 12th meeting*, cit., par. 16) Bielorussia (*ibid.*, par. 31), Regno Unito (*ibid.*, par. 89), India (*ibid.*, par. 100). In un'ottica espansiva dei crimini si sono espresse le delegazioni di Burkina Faso (*ibid.*, par. 112) e Mozambico (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 13).

⁵ In questo senso, Bielorussia (*Summary Records of the 12th meeting*, cit., par. 31), Thailandia (*ibid.*, par. 85), Burkina Faso (*ibid.*, par. 112) e Mozambico (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 3).

⁶ Vedi le posizioni di Singapore (*Summary Records of the 12th meeting*, cit., par. 23), Slovenia (*ibid.*, par. 47) e Perù (*ibid.*, par. 19). In controtendenza la delegazione del Venezuela (*ibid.*, par. 105), la quale ha affermato che la lista dovrebbe essere esplicita e limitata per evitare una strumentalizzazione politica.

⁷ Sul punto si veda CELAC (*Summary Records of the 12th meeting*, cit., par. 25), Colombia (*ibid.*, par. 43-44), Stati Uniti d'America (*ibid.*, par. 82), Regno Unito (*ibid.*, par. 88), Kenya (*ibid.*, par. 97), Iran (*ibid.*, par. 103), Cina (*ibid.*, par. 109), Burkina Faso (*ibid.*, par. 114).

Diverse delegazioni hanno poi ribadito la loro preoccupazione in merito alle possibili applicazioni abusive di questo principio. In particolare, si è da più parti rilevato che esso deve trovare attuazione in conformità con la Carta ONU⁸ e le norme di diritto internazionale che tutelano la sovranità statale, l'integrità territoriale ed il principio di non ingerenza negli affari interni degli Stati, sottolineando altresì la necessità di evitare una sua applicazione selettiva o arbitraria, onde scongiurare una manipolazione politica del principio⁹. A questo proposito, alcune delegazioni hanno affrontato il tema del rapporto fra il principio di universalità della giurisdizione penale e l'immunità dei Capi di Stato ed altri *high-ranking officials*, sottolineando come l'esercizio della giurisdizione penale su tali soggetti violi le immunità e il principio di sovranità territoriale¹⁰.

In merito alla fonte del principio in esame, permane una certa disparità di veduta fra chi ritiene che la giurisdizione universale sarebbe prevista da una norma consuetudinaria¹¹ e coloro i quali ritengono che essa sia stabilita da una norma convenzionale¹².

La discussione in seno al *Working Group*¹³ si è incentrata su un *paper* informale, fatto circolare dalla *Chair*, Ms. Georgina Guillén-Grillo (Costa Rica), che ha riunito gli spunti emersi nelle precedenti sessioni e li ha ordinati in tre sezioni, corrispondenti ai tre *clusters* di problemi individuati nella *road map* concordata durante la 66^a sessione (definizione del principio, ambito di applicazione, problemi applicativi)¹⁴. Deve rilevarsi in proposito che i lavori del *Working Group* hanno registrato un rallentamento rispetto al passato, limitandosi per lo più a chiarire alcuni concetti affrontati nelle sessioni precedenti. Tra gli elementi di novità vanno annoverati soltanto: a) l'inclusione tra gli aspetti procedurali del concetto di "*international comity*"; b) l'ulteriore distinzione del principio in esame con l'esercizio della giurisdizione da parte dei "tribunali penali internazionali ibridi"¹⁵; e c) la precisazione che il fine ultimo del principio dell'universalità della giurisdizione è la persecuzione dei crimini più atroci che minacciano l'intera Comunità internazionale.

Avendo riguardo, infine, alla prosecuzione dei lavori, è stata accolta con favore da un ampio numero di delegazioni la proposta di affidare alla Commissione del

⁸ Si vedano, sul punto, le dichiarazioni di Iran (*Summary Records of the 12th meeting*, cit., par. 1), Perù (*ibid.*, par. 18), Cuba (*ibid.*, par. 27), Sudan (*ibid.*, par. 33), Qatar (*ibid.*, par. 38), Libano (*ibid.*, par. 93), Mozambico (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 6), Marocco (*ibid.*, par. 13).

⁹ Così il Gruppo Africano (*Summary Records of the 12th meeting*, cit., par. 9), Cuba (*ibid.*, par. 26), (*ibid.*, par. 63), Vietnam (*ibid.*, par. 68), Algeria (*ibid.*, par. 73), Libano (*ibid.*, par. 93), Kenya (*ibid.*, par. 97), Iran (*ibid.*, par. 103), Mozambico (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 3).

¹⁰ In questo senso si sono espressi il gruppo dei Paesi non Allineati, (*Summary Records of the 12th meeting*, cit., par. 1), il Gruppo dei Paesi Africani (*ibid.*, par. 8), Perù (*ibid.*, par. 20), Cuba (*ibid.*, par. 28), Bielorussia (*ibid.*, par. 30), Sudan (*ibid.*, par. 34), Brasile (*ibid.*, par. 63), Vietnam (*ibid.*, par. 67), Israele (*ibid.*, par. 70), Russia (*ibid.*, par. 83), Repubblica Islamica dell'Iran (*ibid.*, par. 104), Venezuela (*ibid.*, par. 105).

¹¹ Si veda la posizione di Colombia (*Summary Records of the 12th meeting*, cit., par. 42), Brasile (*ibid.*, par. 64), Russia (*ibid.*, par. 83), Regno Unito (*ibid.*, par. 90). In senso problematico si è espresso il Gruppo Africano (*Summary Records of the 12th meeting*, cit., par. 8).

¹² È questa la posizione dei Paesi non Allineati (*Summary Records of the 12th meeting*, cit., par. 3).

¹³ Il *Working Group* si è riunito il 21, il 23 e il 29 ottobre 2015.

¹⁴ V. la rassegna della 66^a sessione, in questa *Rivista*, 2013, 397 ss., 398.

¹⁵ Si veda *Summary Records of the 27th meeting*, 13 novembre 2015, in GAOR, Seventieth session, UN Doc. A/C.6/70/SR.27, par. 32.

Diritto Internazionale (CDI) l'incarico di preparare uno studio che analizzi, in modo approfondito ed imparziale, gli aspetti giuridici della questione¹⁶.

Nonostante i descritti sviluppi, il testo della risoluzione adottato il 16 novembre dall'Assemblea Generale è sostanzialmente identico a quello delle risoluzioni precedenti. Con risoluzione n. 70/119, approvata per *consensus*, l'Assemblea infatti, si è limitata a prendere atto della necessità di approfondire ulteriormente l'argomento, aggiornando il dibattito alla sessione successiva.

3. *Misure per l'eliminazione del terrorismo.*- Secondo una prassi oramai consolidata, la Commissione, nel suo primo incontro, tenutosi il 12 ottobre 2015, ha istituito un *Working Group*¹⁷ allo scopo di finalizzare il processo di negoziazione del testo della Convenzione generale sul terrorismo internazionale e indire una Conferenza internazionale ad alto livello, sotto gli auspici dell'ONU, per formulare una risposta congiunta e mirata alla minaccia del terrorismo e identificarne le cause¹⁸.

Deve osservarsi, al riguardo, che sebbene non sia messa in dubbio la necessità di tale Conferenza, le delegazioni continuano ad essere divise tra chi ritiene che la finalizzazione del

testo della Convenzione sia un prerequisito essenziale per la sua indizione¹⁹ e chi ritiene il contrario²⁰.

Purtroppo anche nel 70° anniversario dell'Organizzazione, i negoziati sulla Convenzione hanno visto pochi progressi, a riprova dell'assenza di un'autentica volontà politica di giungere ad un testo definitivo e della presenza di numerose divergenze²¹.

Uniformità di vedute si è avuta, invece, in merito alla ferma ed inequivoca condanna del terrorismo in tutte le sue forme e manifestazioni²². Da più parti si è

¹⁶ Si vedano al riguardo gli interventi dei Paesi non Allineati, (*Summary Records of the 12th meeting*, cit., par. 3) e di CELAC (*ibid.*, par. 6), Perù (*ibid.*, par. 21), Svizzera (*ibid.*, par. 58), Vietnam (*ibid.*, par. 68), Thailandia (*ibid.*, par. 86), Libano (*ibid.*, par. 95), Venezuela (*ibid.*, par. 107), Guatemala (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 19).

¹⁷ Il *Working Group* è stato istituito dalla Commissione nel corso della sua prima riunione (cfr. *Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 4). Il Comitato ha nominato l'ambasciatore Rohan Perera (Sri Lanka) come Presidente del *Working Group*, il cui *oral report* è stato tenuto nel 27^{imo} incontro. V. *Oral report of the Chair of the Working Group on measures to eliminate terrorism*, in *Summary Records of the 27th meeting*, cit.

¹⁸ La convocazione di una Conferenza ad alto livello sul tema del terrorismo è, da anni a più riprese, invocata senza alcun successo. Si vedano le precedenti rassegne sulle attività della VI Commissione, in *Rivista*, 301-314 (64^a sessione), 385-396 (65^a sessione), (66^a sessione) 397-404, 67^a (99-110), 68^a (437-454), 69^a (585-597).

¹⁹ In questo senso si sono espresse le delegazioni di Paesi non Allineati (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 33), l'Organizzazione per la Cooperazione Islamica (OIC) (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 7), Cuba (*ibid.*, par. 11), Qatar (*ibid.*, par. 16), Nigeria (*ibid.*, par. 66), Emirati Arabi (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 38), Thailandia (*ibid.*, par. 45), Filippine (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 80), Corea del Sud (*ibid.*, par. 94).

²⁰ Questa, l'opinione della delegazione CARICOM (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 42).

²¹ V. *Summary Records of the 27th meeting*, cit., par. 10.

²² Si sono pronunciate in tal senso, le delegazioni di: Paesi non Allineati (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 28), ASEAN (*ibid.*, par. 35), CARICOM (*ibid.*, par. 39), CELAC (*ibid.*, par. 43), Gruppo Africano (*ibid.*, par. 54), CSTO (Collective Security Treaty Organization) (*ibid.*, par. 70), Libano (*ibid.*, par. 83), Bangladesh (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 1), Cuba (*ibid.*, par. 9), Qatar (*ibid.*, par. 14), Guatemala (*ibid.*, par. 19), Nicaragua (*ibid.*, par. 23), Libia (*ibid.*, par. 27), Burundi (*ibid.*, par. 36), Serbia (*ibid.*, par. 41), Eritrea (*ibid.*, par. 54), Nigeria (*ibid.*, par. 65), Russia (*ibid.*, par. 76),

sottolineato come la minaccia ai valori fondanti del diritto internazionale rappresentata da tale crimine debba trovare risposta nella ferma cooperazione tra i Paesi, unica chiave per evitare l'impunità dei colpevoli²³.

Nella discussione in plenaria, numerose delegazioni hanno sentito l'esigenza di riaffermare con forza come il terrorismo non debba essere associato a particolari etnie o religioni²⁴. Alcuni Paesi hanno manifestato forti criticità in merito ad ogni tentativo di creare una "black list" di Stati definiti terroristi²⁵.

Crescente preoccupazione continua a suscitare l'avanzata di *Daesh* (altrimenti noto come Stato Islamico o ISIS). Numerose delegazioni hanno rimarcato la necessità di un'azione congiunta dell'intera Comunità internazionale contro tale entità²⁶. Allo stesso modo è stata rilevata l'importanza della lotta contro qualsiasi tipo di "estremismo violento" ed espressa seria preoccupazione in merito al fenomeno dei *foreign fighters* e del loro reclutamento nelle file dei gruppi terroristici²⁷. Numerose delegazioni hanno richiamato l'importanza dell'utilizzo delle misure previste dal Consiglio di Sicurezza con le risoluzioni 2178(2014)²⁸ e 2199 (2015)²⁹.

Corea del Nord (*ibid.*, par. 84), Turchia (*ibid.*, par.89), Iraq (*ibid.*, par. 97), Zambia (*ibid.*, par. 113), Sri Lanka (*ibid.*, par. 117), Brasile (*ibid.*, par. 122), Uganda (*ibid.*, par. 130), Marocco (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 5), Malesia (*ibid.*, par. 16), Mongolia (*ibid.*, par. 25), Emirati Arabi Uniti (*ibid.*, par. 35), Thailandia (*ibid.*, par. 43), Venezuela (*ibid.*, par. 49), Stati Uniti d'America (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 14), Georgia (*ibid.*, par. 28), Kuwait (*ibid.*, par. 37), Pakistan (*ibid.*, par. 45), Mali (*ibid.*, par. 50), Montenegro (*ibid.*, par. 67), Afghanistan (*ibid.*, par. 70), Filippine (*ibid.*, par. 76), Ucraina (*ibid.*, par. 81), Vietnam (*ibid.*, par. 88), Corea del Sud (*ibid.*, par. 94), Algeria (*ibid.*, par. 98), Chad (*ibid.*, par. 107).

²³ Si vedano al riguardo gli interventi delle delegazioni di CARICOM (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par.40), CELAC (*ibid.*, par. 49), Turchia (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par.90), Thailandia (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 43).

²⁴ In tal senso si sono espressi i Paesi non Allineati (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 29), ASEAN (*ibid.*, par. 38), CSTO (*ibid.*, par. 71), Bangladesh (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 1), OIC (*ibid.*, par. 4), Cuba (*ibid.*, par. 10), Qatar (*ibid.*, par.16), Nicaragua (*ibid.*, par. 23), Libia (*ibid.*, par. 27), Burundi (*ibid.*, par.36), Eritrea (*ibid.*, par. 54), Marocco (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 5), Egitto (*ibid.*, par. 8), Mongolia (*ibid.*, par. 25), Colombia (*ibid.*, par. 46), Georgia (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 28), Maldive (*ibid.*, par. 41), Pakistan (*ibid.*, par. 45-49), Gibuti (*ibid.*, par. 91), Algeria (*ibid.*, par. 98).

²⁵ In tal senso, Paesi non Allineati (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 31), CELAC (*ibid.*, par. 48), Sudan (*ibid.*, par. 82), Burundi (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 38), Iran (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 57).

²⁶ V. in proposito le dichiarazioni di Unione Europea (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 59), CSTO (*ibid.*, par. 70), CANZ (*ibid.*, par. 73), Israele (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 46), Norvegia (*ibid.*, par. 102), Iraq (*ibid.*, par. 99), Turchia (*ibid.*, par. 94), Regno Unito (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 12), Emirati Arabi Uniti (*ibid.*, par. 35), Venezuela (*ibid.*, par. 50), Repubblica Araba Siriana (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 3), Etiopia (*ibid.*, par. 10), Georgia (*ibid.*, par. 29), Kuwait (*ibid.*, par. 39), Ucraina (*ibid.*, par. 82), Corea del Nord (*ibid.*, par. 94), Algeria (*ibid.*, par. 99), Benin (*ibid.*, par. 105).

²⁷ V. in proposito le dichiarazioni di CSTO (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 72), Libia (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 27), Senegal (*ibid.*, par. 33), Burundi (*ibid.*, par. 40), Russia (*ibid.*, par. 77), Cina (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 23), Ucraina (*ibid.*, par. 84).

²⁸ Così, CSTO (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 72), CANZ (*ibid.*, par. 75), Turchia (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 91), Norvegia (*ibid.*, par. 105), Marocco (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 5), Egitto (*ibid.*, par. 9), Tunisia (*ibid.*, par. 20), Siria (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 3), Stati Uniti d'America (*ibid.*, par. 15), Georgia (*ibid.*, par. 28), Maldive (*ibid.*, par. 41), Mali (*ibid.*, par. 52), Afghanistan (*ibid.*, par. 71), Filippine (*ibid.*, par. 76), Corea del Sud (*ibid.*, par. 95).

²⁹ Vedi la posizione di Iraq, (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 98).

L'estrema criticità ed attualità del tema ha fatto registrare in seno alla plenaria alcuni momenti di tensione, che hanno visto reciproche accuse di complicità al terrorismo tra alcune delegazioni. In particolare, si sono registrate forte contrapposizioni tra le delegazioni di Libano e Corea del Nord, da un lato, e Stati Uniti d'America, dall'altro³⁰, nonché tra la delegazione di Israele³¹ e quella iraniana³²; e, infine, tra quella turca³³ e quella siriana³⁴.

Un profilo di novità è stato il riferimento alle nuove sfide poste dall'uso dei *social media* quali potenti strumenti di propaganda nelle mani dei terroristi³⁵, da contemperare con la necessità poste dal rispetto del diritto alla privacy³⁶ nella lotta al terrorismo.

Sul piano organizzativo, è stato sottolineato da più parti come la battaglia contro il terrorismo debba avvenire in un primo momento sul piano culturale, con una cooperazione ed una prevenzione a livello internazionale, regionale e infine sub-regionale³⁷. Essa deve necessariamente partire da un adeguato sistema penale nazionale³⁸ ed includere un reciproco scambio di informazioni tra i vari Paesi, onde evitare ulteriori conseguenze negative del terrorismo, quali le migrazioni di massa, il rallentamento della crescita economica e dello sviluppo sociale ed una generalizzata instabilità politica internazionale³⁹.

Alcuni Stati si sono interrogati sulle cause del terrorismo⁴⁰, identificandole nella mancanza di sviluppo sociale, presenza di conflitti interni e di interventi militari stranieri. Particolare attenzione è stata data all'impegno degli Stati a negare categoricamente qualsiasi concessione politica ma, soprattutto, qualsiasi finanziamento al terrorismo, spesso avvenuto tramite il pagamento di riscatti per la liberazione di ostaggi⁴¹ e il successivo riciclaggio dei proventi attraverso la collaborazione con il crimine organizzato internazionale⁴².

³⁰ *Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 85.

³¹ *Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 47.

³² *Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 59.

³³ *Summary Records of the 5th meeting*, cit., par. 4.

³⁴ *Ibid.*, par. 5.

³⁵ Si vedano le osservazioni di Bangladesh (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 1), Marocco (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 5), Emirati Arabi Uniti (*ibid.*, par. 35).

³⁶ In tal senso, Paesi non Allineati (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 29), CELAC (*ibid.*, par. 47), Venezuela (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 53), Cina (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 23).

³⁷ Così Bangladesh (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 1), Guatemala (*ibid.*, par. 19), Burundi (*ibid.*, par. 39), Indonesia (*ibid.*, par. 61), Turchia (*ibid.*, par. 91), Brasile (*ibid.*, par. 122), Marocco (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 6), Regno Unito (*ibid.*, par. 13), Tunisia (*ibid.*, par. 20), Venezuela (*ibid.*, par. 53), Repubblica Araba Siriana (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 8), India (*ibid.*, par. 64), Filippine (*ibid.*, paragrafi 76-78), Chad (*ibid.*, par. 108).

³⁸ Così Paesi CANZ (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 77) e Malesia (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 17).

³⁹ In tal senso, Nigeria (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 65) e Iraq (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 99).

⁴⁰ Particolare attenzione è stata posta dalla Comunità degli Stati Latino-americani e dei Caraibi sul ruolo dei *leaders* religiosi per mediare le divergenze e gli estremismi. Si veda CELAC (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 51), Unione Europea (*ibid.*, par. 65), Sudan (*ibid.*, par. 81), Libano (*ibid.*, par. 85), Indonesia (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 60).

⁴¹ Così Paesi non Allineati (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 34), Gruppo Africano (*ibid.*, par. 57), Unione Europea (*ibid.*, par. 66), Paesi CANZ (*ibid.*, par. 76), Burundi (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 39), Israele (*ibid.*, par. 49), Tanzania (*ibid.*, par. 71), Corea del Sud (*ibid.*, par. 88), Kenya (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 3), Malesia (*ibid.*, par. 16), Mongolia (*ibid.*, par.

Nella lotta al terrorismo, uniforme consenso è stato espresso in merito alla necessità del rispetto dei diritti umani e, in generale, del diritto internazionale⁴³. Sul piano normativo, diffuso apprezzamento è stato espresso in merito all'utilizzo della *United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*⁴⁴.

Degne di nota, infine, sono le iniziative di Ucraina⁴⁵ e Venezuela⁴⁶. La prima ha proposto di istituire una giornata internazionale per le vittime del terrorismo, la seconda la creazione di un *Obudsman* permanente per il terrorismo, a garanzia di trasparenza e neutralità delle sanzioni penali.

Ancora una volta, la risoluzione n. 70/120, adottata per *consensus* all'esito del dibattito, non si discosta molto dagli obiettivi individuati nelle sessioni precedenti, così come l'incoraggiamento dell'Assemblea Generale a "raddoppiare gli sforzi" per quanto riguarda i negoziati sulla convenzione generale.

4. *Questioni legate ai lavori della Commissione del Diritto Internazionale.*- Come ogni anno, i lavori della VI Commissione sono stati introdotti da una relazione del Presidente della CDI, Narinder Singh, nella quale sono stati sinteticamente ripercorsi i risultati conseguiti nel corso delle sessioni precedenti ed illustrato il programma di lavoro per quelle successive⁴⁷.

Quanto ai primi, Singh, dopo aver reiterato l'importanza della collaborazione con la Corte Internazionale di Giustizia, ha richiamato l'attenzione sui numerosi lavori ultimati e sottoposti al vaglio della VI Commissione. In particolare, sono stati ricordati otto lavori elaborati dalla CDI⁴⁸, vale a dire il Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per illeciti internazionali del 2001⁴⁹, quello sulla prevenzione dei danni transfrontalieri da attività pericolose del 2001⁵⁰, quello in tema di protezione diplomatica del 2006⁵¹, il Progetto di principi sull'allocatione delle perdite in caso di danni transfrontalieri determinati da attività pericolose del

26), Birmania (*ibid.*, par. 31), Emirati Arabi Uniti (*ibid.*, par. 36), Etiopia (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 11), Maldive (*ibid.*, par. 43), Pakistan (*ibid.*, par. 48), Mali (*ibid.*, par. 51), Filippine (*ibid.*, par. 79), Algeria (*ibid.*, par. 100).

⁴² In tal senso, Libia (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 28), Senegal (*ibid.*, par. 35), Turchia (*ibid.*, par. 94), Sri Lanka (*ibid.*, par. 119), Brasile (*ibid.*, par. 126), Colombia (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 47).

⁴³ Paesi non Allineati (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 33), CELAC (*ibid.*, par. 46), Unione Europea (*ibid.*, par. 61), Iran (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 53), Montenegro (*ibid.*, par. 68), Vietnam (*ibid.*, par. 88), Repubblica Araba Siriana (*ibid.*, par. 4).

⁴⁴ Paesi non Allineati (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 34), ASEAN (*ibid.*, par. 35), CELAC (*ibid.*, par. 44), Unione Europea (*ibid.*, par. 60), CSTO (*ibid.*, par. 70), Sudan (*ibid.*, par. 79), Bangladesh (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 1), Senegal (*ibid.*, par. 31), Norvegia (*ibid.*, par. 103), Etiopia (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 10), Afghanistan (*ibid.*, par. 75), Filippine (*ibid.*, par. 76), Ucraina (*ibid.*, par. 82), Algeria (*ibid.*, par. 99), Benin (*ibid.*, par. 104), Repubblica Araba Siriana (*ibid.*, par. 2).

⁴⁵ Ucraina (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 87).

⁴⁶ Venezuela, (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 54). Della stessa opinione si veda anche CELAC (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 50).

⁴⁷ Cfr. *Summary Records of the 17th meeting*, 13 novembre 2015, in GAOR, Seventieth session, UN Doc. A/C.6/70/SR.17, par. 1 ss.

⁴⁸ *Ibid.*, par. 5.

⁴⁹ *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, in *Yearbook ILC*, 2001, vol. II, Part Two.

⁵⁰ *Draft articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities*, in *Yearbook ILC*, 2001, vol. II, Part Two.

⁵¹ *Draft articles on Diplomatic Protection*, in *Yearbook ILC*, 2006, vol. II, Part Two.

2006⁵², il Progetto di articoli sul diritto delle falde acquifere transfrontaliere del 2008⁵³, quello sugli effetti dei conflitti armati sui Trattati del 2011⁵⁴, la Guida alla pratica delle riserve ai trattati del 2011⁵⁵, il Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali del 2011⁵⁶ ed infine quello sull'espulsione degli stranieri del 2014⁵⁷.

Come rimarcato dal Presidente della CDI, quest'anno uno dei traguardi più significativi raggiunti dalla Commissione è stato il completamento dei lavori sul tema della clausola della Nazione più favorita⁵⁸. Altra innovazione degna di nota è stata l'inclusione del tema dello *jus cogens* nel programma di lavoro futuro della CDI⁵⁹.

In merito ai lavori sulla clausola della Nazione più favorita numerose delegazioni hanno espresso apprezzamenti per il risultato ottenuto⁶⁰, anche se non sono mancate voci critiche⁶¹. Il rapporto finale, sebbene confermi l'esistenza di numerosi approcci, a volte anche conflittuali⁶², nell'applicazione della clausola, si pone senza dubbio come un traguardo e un utile strumento per i professionisti nel settore del diritto degli investimenti⁶³.

Unanime apprezzamento è stato espresso in merito all'inclusione nel programma di lavoro del tema dello *jus cogens*⁶⁴. Sul punto, degna di nota è la posizione della delegazione israeliana, che se da un lato ha supportato l'iniziativa,

⁵² *Draft principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities*, in *Yearbook ILC*, 2006, vol. II, Part Two.

⁵³ *Draft articles on the Law of Transboundary Aquifers*, in *Yearbook ILC*, 2008, vol. II, Part Two.

⁵⁴ *Draft articles on the effects of armed conflicts on treaties*, in *Yearbook ILC*, 2011, vol. II, Part Two.

⁵⁵ *Guide to Practice on Reservations to Treaties*, in *Yearbook ILC*, 2011, vol. II, Part Two.

⁵⁶ *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries*, in *Yearbook ILC*, 2011, vol. II, Part Two.

⁵⁷ *Draft articles on the expulsion of aliens*, in *Yearbook ILC*, 2014, vol. II, Part Two.

⁵⁸ Si veda (*Summary Records of the 17th meeting*, cit., par. 2). I lavori sulla cd. *most-favoured-nation (MFN) clause*, come ricordato da Singh, erano iniziati nel 2008, ma solo nel 2015 lo *Study Group* creato *ad hoc* ha prodotto un primo risultato.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Si vedano le osservazioni di Singapore (*Summary Records of the 17th meeting*, cit., par. 44), Paesi del Nord (*ibid.*, par. 40), Perù (*ibid.*, par. 51), Italia (*ibid.*, par. 55), Olanda (*ibid.*, par. 75), Slovenia (*ibid.*, par. 84), Austria (*ibid.*, par. 79), Repubblica Ceca (*ibid.*, par. 90). Più critica la delegazione della Bielorussia, la quale ritiene ancora incomplete alcune conclusioni del Progetto (*ibid.*, par. 62). Opinioni favorevoli sono state altresì espresse da Regno Unito (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 9), Giappone (*ibid.*, par. 24), Canada (*ibid.*, par. 43), Russia (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 2).

⁶¹ Cfr. Giamaica (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 37), Venezuela (*ibid.*, paragrafi 46-50), Francia (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 14).

⁶² Indicativa la posizione del Sud Africa (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 70 s.), che ha espresso preoccupazioni per la mancanza di coerenza nell'interpretazione della clausola da parte dei tribunali internazionali sugli investimenti.

⁶³ Si vedano le osservazioni di Israele (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 2), Spagna (*ibid.*, par. 62), Sri Lanka (*ibid.*, par. 37), Thailandia (*ibid.*, par. 66), Vietnam (*ibid.*, par. 77).

⁶⁴ Solo per citarne alcuni Cile (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 89), CELAC (*Summary Records of the 17th meeting*, cit., par. 32), Perù (*ibid.*, par. 51), Italia (*ibid.*, par. 60), Olanda (*ibid.*, par. 78), Slovenia (*ibid.*, par. 85), Romania (*ibid.*, par. 96), El Salvador (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 50), Regno Unito (*ibid.*, par. 9), Stati Uniti d'America (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 20), Portogallo (*ibid.*, par. 22), Nuova Zelanda (*ibid.*, par. 26), Argentina (*ibid.*, par. 41) che ha ritenuto il *syllabus* presentato nel 2014 (UN Doc. A/69/10) un buon punto di partenza, Turchia (*ibid.*, par. 29), Portogallo (*ibid.*, par. 22). L'unica voce contraria è stata quella della Francia (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 25), che ha ritenuto non urgente trattare l'argomento poiché ancora molto controverso tra i vari Paesi.

dall'altro ha posto l'accento sulla necessità di affrontare il tema in modo più cauto, ritenendo imprescindibile una valutazione analitica e accurata prima di poter elevare una norma al ruolo di *jus cogens*⁶⁵. Allo stesso modo, la delegazione cinese ha rammentato che la stessa iniziativa fu rigettata nel 1993 per mancanza di prassi degli Stati e che, prima di procedere ad uno studio approfondito, la CDI dovrebbe svolgere un'analisi preliminare della prassi per verificare se tale lacuna è stata colmata⁶⁶.

Per quanto concerne il tema della protezione dell'atmosfera, se da un lato numerose delegazioni hanno manifestato vivo interesse per il lavoro della CDI, sottolineando l'importanza di una cooperazione internazionale sul tema⁶⁷ e la necessità di tale approfondimento per contribuire allo sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente, altre invece hanno espresso un certo scetticismo⁶⁸. Dubbi sono stati sollevati sia sulla terminologia utilizzata⁶⁹, sia, soprattutto, sulla opportunità di tale lavoro⁷⁰, data la presenza di preesistenti regolamentazioni a livello regionale in materia. Forti criticità sono state avanzate da più parti in merito alla possibilità di identificare norme consuetudinarie in merito alla protezione dell'atmosfera⁷¹, avendo particolare riguardo all'esistenza di obblighi internazionali in materia⁷². Eguali perplessità sono state espresse in merito al coinvolgimento e all'utilità di un confronto con la comunità scientifica⁷³.

Con riferimento al tema dell'identificazione del diritto consuetudinario⁷⁴, i punti più discussi sono stati: il rapporto fra *opinio juris* e prassi⁷⁵, il ruolo delle

⁶⁵ V. in particolare Israele (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 5), ma anche Spagna (*ibid.*, par. 60).

⁶⁶ Cfr. Cina (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 19).

⁶⁷ In questo senso si sono espressi Israele (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 4), Giappone (*ibid.*, par. 25), Sudan (*ibid.*, par. 56). Particolare attenzione alla necessità di una cooperazione internazionale ed un appello ad evitare altresì una strumentalizzazione politica del tema, è stata richiamata dalla delegazione di Singapore (*Summary Records of the 17th meeting*, cit., par. 46), Paesi del Nord (*ibid.*, par. 36), Italia (*ibid.*, par. 57) e Nicaragua (*ibid.*, par. 104).

⁶⁸ Un forte scetticismo è stato espresso da Russia (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 5) e Stati Uniti d'America (*ibid.*, par. 18).

⁶⁹ Si vedano in particolare le posizioni espresse da Romania (*Summary Records of the 17th meeting*, cit., par. 102), Cina (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 18), El Salvador (*ibid.*, par. 47), Ungheria (*Summary Records of the 21st meeting*, cit., par. 82).

⁷⁰ Così il Regno Unito (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 10).

⁷¹ Si veda ad esempio la Repubblica Ceca (*Summary Records of the 17th meeting*, cit., par. 94), che ha definito "prematura" tale possibilità.

⁷² Cfr. Nicaragua (*Summary Records of the 17th meeting*, cit., par. 107).

⁷³ Al riguardo si è assistito ad una spaccatura tra le delegazioni. Alcune delegazioni hanno ritenuto proficua e necessaria un'intensa collaborazione col mondo scientifico, si veda ad esempio Iran (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 40), Austria (*Summary Records of the 17th meeting*, cit., par. 81), Singapore (*ibid.*, par. 46), Sud Africa (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 74). In senso contrario si veda in particolare la posizione della Slovacchia (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 31).

⁷⁴ Sul punto si vedano le posizioni di Irlanda (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 39), Malaysia (*ibid.*, par. 43), Iran (*ibid.*, par. 61), Osservatorio UE (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 83).

⁷⁵ Numerose delegazioni hanno sottolineato l'importanza della necessaria presenza di entrambi gli elementi costitutivi (prassi ed *opinio juris*) e di un'analisi separate di entrambi i fattori: Bielorussia (*Summary Records of the 21st meeting*, cit., par. 26), India (*ibid.*, par. 63), Polonia (*ibid.*, par. 66), Israele (*ibid.*, par. 70), Sudan (*ibid.*, par. 84), Germania (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 9), Australia (*ibid.*, par. 48). Si vedano anche le riflessioni di: Paesi del Nord (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 10), Francia (*ibid.*, par. 16), Vietnam (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 15).

organizzazioni internazionali⁷⁶ nella formazione di consuetudine⁷⁷, il valore delle decisioni dei giudici nazionali⁷⁸ ed infine la figura del *persistent objector*⁷⁹. Un'altra questione piuttosto controversa è stata quella relativa al ruolo da attribuire al silenzio o all'inattività nella formazione della consuetudine. Il dibattito ha visto contrapposte due opinioni: da un lato, chi ritiene che il silenzio o l'inattività, ove siano consapevoli, si sostanzino in una altrettanto inequivoca manifestazione di volontà⁸⁰; dall'altro chi si è mostrato più reticente al riguardo, richiamando la necessità di ulteriori studi sul tema⁸¹.

Esteso consenso ha riscosso l'idea che il lavoro finale della CDI debba avere come destinatari "i pratici del diritto", dovendosi concretizzare in uno strumento di facile e pronta consultazione⁸². Alcuni dubbi, invece, ha suscitato la posizione poco chiara degli "attori non-statali"; è stato paventato, inoltre, il rischio di avere un risultato troppo ampio e generico e poco utile in concreto⁸³.

La discussione riguardante il Progetto di articoli sui crimini contro l'umanità si è rivelata piuttosto vivace. Sebbene alcune delegazioni abbiano definito interessanti le proposte della Commissione⁸⁴, altre si sono espresse in maniera più critica, definendo "prematura"⁸⁵ l'iniziativa e sollevando dubbi circa il campo di applicazio-

⁷⁶ Sul ruolo delle organizzazioni internazionali nella formazione della consuetudine si vedano gli interventi possibilisti dell'Osservatorio UE (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 84), di Stati Uniti d'America (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 36) e Spagna (*ibid.*, par. 91).

⁷⁷ Sul punto si sono contrapposte visioni divergenti, ma, nel complesso, sembra emergere l'idea che i *non-State actors* abbiano un ruolo "indiretto" nella formazione del diritto consuetudinario. Si veda in proposito il commento del Presidente della CDI (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 64) e la delegazione australiana (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 51).

⁷⁸ Unanime consenso è stato espresso per le decisioni di tribunali internazionali, mentre divergenze ci sono state per quanto riguarda le decisioni di quelli nazionali. Cfr. il commento espresso dal Presidente della CDI (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 61).

⁷⁹ Fortemente contraria all'inclusione nella bozza conclusiva è la posizione di Cipro (*Summary Records of the 21st meeting*, cit., par. 36). Secondo tale delegazione, la teoria, tutt'oggi controversa e in assenza di un'adeguata prassi statale, sarebbe ancora prematura per uno studio approfondito. Posizioni altrettanto critiche sono quelle di Paesi del Nord (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 11), Grecia (*ibid.*, par. 45), Bielorussia (*Summary Records of the 21st meeting*, cit., par. 29), Olanda (*ibid.*, par. 40), Singapore (*ibid.*, par. 58), Perù (*ibid.*, par. 90). Possibiliste, invece, le posizioni di Israele (*ibid.*, par. 72), Romania (*ibid.*, par. 77), Sudan (*ibid.*, par. 88), Indonesia (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 28), Irlanda (*ibid.*, par. 42), Corea del Nord (*ibid.*, par. 54), Iran (*ibid.*, par. 66).

⁸⁰ Possibiliste le posizioni di Messico (*Summary Records of the 21st meeting*, cit., par. 46), Singapore (*ibid.*, par. 56), Israele (*ibid.*, par. 71), Romania (*ibid.*, par. 75), Spagna (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 92), Indonesia (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 26).

⁸¹ Più critici sono stati gli interventi di Olanda (*Summary Records of the 21st meeting*, cit., par. 38), India (*ibid.*, par. 64), Cile (*ibid.*, par. 83), Sudan (*ibid.*, par. 85), El Salvador (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 101), Turchia (*ibid.*, par. 109), Giappone (*ibid.*, par. 125) ed infine Iran, secondo cui il silenzio non può costituire prassi rilevante ai fini della formazione della consuetudine (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 62).

⁸² Si veda ad esempio la posizione della delegazione slovacca che parla di "set di conclusioni semplici e chiare" (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 7) e la delegazione indonesiana (*ibid.*, par. 24), secondo cui le *draft conclusions* in tema di identificazione del diritto consuetudinario dovrebbero essere articolate in modo da essere comprensibili anche ai cd. "non addetti ai lavori".

⁸³ In questo senso si è espressa la delegazione argentina (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 69 s.).

⁸⁴ Si vedano ad esempio Germania (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 15), Svizzera (*ibid.*, par. 18), Nuova Zelanda (*ibid.*, par. 31), Croazia (*ibid.*, par. 78), El Salvador (*ibid.*, par. 103).

⁸⁵ Così Iran (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 67).

ne della futura Convenzione e la sua utilità⁸⁶. Preoccupazioni sono state espresse, in particolare, in merito ai possibili effetti negativi di tale studio, quali una possibile frammentazione o duplicazione del quadro giuridico esistente⁸⁷. È stato invero evidenziato che lo Statuto della Corte Penale Internazionale già offrirebbe, all'art. 7, una sufficiente base giuridica in grado di affrontare i principali profili di criticità del tema. In tal senso il Progetto di articoli in questione peccerebbe di originalità, finendo pressappoco per ricalcare quest'ultimo⁸⁸.

Un altro punto trattato è stato quello del ruolo di prassi e accordi successivi nell'interpretazione dei trattati. Generale apprezzamento è stato manifestato in merito all'adozione provvisoria della 11^a *draft conclusion* (strumenti costitutivi delle organizzazioni internazionali), che riflette i due elementi principali dell'art. 5 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati⁸⁹. Tuttavia alcune delegazioni hanno lamentato l'assenza di una chiara e precisa definizione di cosa costituisca un "accordo o una prassi successiva"⁹⁰.

A proposito del tema della "Protezione dell'ambiente nei conflitti armati", la Relatrice speciale Marie G. Jacobsson, nel suo secondo rapporto⁹¹, ha proposto di dividere il tema in tre fasi temporali (prima, durante e dopo il conflitto) in modo da analizzare sistematicamente le misure da adottare. Sebbene diffuso consenso⁹² si sia avuto intorno all'importanza del tema e alla metodologia usata⁹³, numerose delegazioni hanno espresso preoccupazioni quanto al merito⁹⁴.

La tematica delle "zone protette" è stata particolarmente avvertita dalla delegazione iraniana che, a seguito di numerosi disastri ambientali subiti nel proprio territorio, ha proposto la creazione di "*nuclear weapon free zones*", idea corroborata da

⁸⁶ Si veda a titolo di esempio la posizione espressa dalla Francia (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 19).

⁸⁷ Si vedano in proposito le considerazioni di Grecia (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 47), Cina (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 66), Argentina (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 72).

⁸⁸ Indicative di questa tendenza sono le posizioni espresse da: Paesi del Nord (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 6), Repubblica Ceca (*ibid.*, par. 59), Messico (*Summary Records of the 21st meeting*, cit., par. 52), Polonia (*ibid.*, par. 68), Romania (*ibid.*, par. 79), Ungheria (*ibid.*, par. 83), Giappone (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 130), Slovenia (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 4), Slovacchia (*ibid.*, par. 12), Russia (*ibid.*, par. 18), Regno Unito (*ibid.*, par. 36), Corea del Nord (*ibid.*, par. 56).

⁸⁹ V. gli interventi di Repubblica Ceca (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 60), Regno Unito (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 36), Giamaica (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 28), Nuova Zelanda (*ibid.*, par. 33), Stati Uniti d'America (*ibid.*, par. 42) ed El Salvador (*ibid.*, par. 106). Cfr. tuttavia la posizione contraria della Malaysia (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 50).

⁹⁰ Si veda ad esempio la delegazione di Singapore (*Summary Records of the 21st meeting*, cit., par. 61).

⁹¹ UN Doc. A/CN.4/685

⁹² Si vedano per esempio gli interventi di Italia (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 116), Paesi del Nord (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 106), Slovenia (*Summary Records of the 24th meeting*, cit., par. 39).

⁹³ Cfr., tuttavia, le osservazioni critiche di Libano (*Summary Records of the 24th meeting*, cit., paragrafi 58-60) e Portogallo (*ibid.*, par. 80).

⁹⁴ In questo senso Singapore (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 121), Grecia (*Summary Records of the 24th meeting*, cit., par. 2), Bielorussia (*ibid.*, par. 15), Spagna (*Summary Records of the 25th meeting*, cit., par. 109).

uno studio approfondito delle armi che non fanno distinzione tra obiettivi civili e militari ed hanno inoltre un impatto distruttivo di lunga durata sull'ambiente⁹⁵.

Numerose delegazioni hanno espresso perplessità quanto ai rapporti tra diritto ambientale e umanitario⁹⁶ ed alcune si sono addirittura interrogate sulla necessità di un lavoro comprendente soltanto "draft principles"⁹⁷.

La discussione in materia di immunità degli organi stranieri dalla giurisdizione penale si è rivolta prevalentemente alla bozza di due articoli. Il primo è l'art. 2, lett. f), redatto dal *Drafting Committee* della CDI sulla base del quarto rapporto della Relatrice speciale, il quale ha ad oggetto il campo di applicazione della immunità *ratione materiae*, occupandosi della definizione di "atto compiuto in veste ufficiale"⁹⁸. Il secondo è l'art. 6, riguardante l'ambito di applicazione temporale dell'immunità *ratione materiae*, presentato nel rapporto del *Drafting Committee* della CDI⁹⁹.

La definizione di "atto compiuto in veste ufficiale" proposta dalla bozza di art. 2, lett. f), comprende tre elementi¹⁰⁰: la natura criminale dell'azione, l'attribuibilità allo Stato e il collegamento con l'esercizio della sovranità. A proposito della definizione dei criteri, alcune delegazioni hanno ritenuto più opportuno rivolgersi alla prassi dei tribunali internazionali che a quelle nazionali, definite da alcuni troppo mutevoli nel tempo¹⁰¹.

Dubbi sono stati sollevati in merito all'estensione di tale definizione¹⁰², in particolare alla qualificazione o meno come atti ufficiali degli *acta jure gestionis* di organi statali¹⁰³. Ancora, perplessità si è avuta in merito al concetto di "single act, dual responsibility model" introdotto dalla Relatrice speciale sulla immunità degli organi statali dalla giurisdizione penale straniera, Escobar Hernández¹⁰⁴, ed in

⁹⁵ *Summary Records of the 25th meeting*, cit., par. 3. Vedi anche gli interventi di Svizzera (*ibid.*, par. 98) e Messico (*ibid.*, par. 103).

⁹⁶ Così si sono espressi Grecia (*Summary Records of the 24th meeting*, cit., par. 2), Bielorussia (*ibid.*, par. 16), Olanda (*ibid.*, par. 29), Libano (*ibid.*, par. 60), Austria (*ibid.*, par. 66), Croazia (*ibid.*, par. 87).

⁹⁷ Si vedano, sul punto, le osservazioni critiche di Regno Unito (*Summary Records of the 24th meeting*, cit., paragrafi 21-29), Olanda (*ibid.*, par. 28). Posizione molto critica sulle finalità hanno espresso Repubblica Ceca (*Summary Records of the 24th meeting*, cit., par. 45), Austria (*ibid.*, par. 66), Cina (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 78), mentre una visione critica sulla obbligatorietà di tali principi è stata espressa dagli Stati Uniti d'America (*Summary Records of the 25th meeting*, cit., paragrafi 63-68).

⁹⁸ UN Doc. A/CN.4/686.

⁹⁹ UN Doc. A/CN.4/L.865.

¹⁰⁰ Cfr. Regno Unito (*Summary Records of the 24th meeting*, cit., par. 33), Bielorussia (*ibid.*, par. 17), Portogallo (*ibid.*, par. 82).

¹⁰¹ Si vedano sul punto, le dichiarazioni di Sudan (*Summary Records of the 25th meeting*, cit., par. 91), Iran (*ibid.*, par. 11), Messico (*ibid.*, par. 104). Mentre posizione opposta ha espresso il Vietnam (*ibid.*, par. 44).

¹⁰² V. seppure con diverse sfumature le opinion manifestate da Cina (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 71), Italia (*ibid.*, par. 122), Grecia (*Summary Records of the 24th meeting*, cit., par. 6), Bielorussia (*ibid.*, par. 17), Slovenia (*ibid.*, par. 42), Romania (*ibid.*, par. 54), Portogallo (*ibid.*, par. 81), Croazia (*ibid.*, par. 90), El Salvador (*ibid.*, par. 99), Iran (*Summary Records of the 25th meeting*, cit., par. 10), Polonia (*ibid.*, par. 20), Giappone (*ibid.*, paragrafi 32-34), Malesia (*ibid.*, par. 51), Israele (*ibid.*, par. 79).

¹⁰³ Si veda sul punto la posizione di Austria (*Summary Records of the 24th meeting*, cit., par. 72 s.).

¹⁰⁴ V. gli interventi di Romania (*Summary Records of the 24th meeting*, cit., par. 54), Croatia (*ibid.*, par. 92), Messico (*Summary Records of the 25th meeting*, cit., par. 106).

merito alle possibili eccezioni a tale immunità¹⁰⁵, come ad esempio la possibilità di escludere i crimini internazionali dal novero di atti compiuti in veste ufficiale data la loro estrema gravità¹⁰⁶. Tuttavia l'argomento dei limiti e delle eccezioni all'immunità, è stato rimandato, per uno studio più approfondito, alla 68^a sessione della CDI¹⁰⁷.

In relazione al problema della "attribuibilità allo Stato", mentre alcune delegazioni hanno ritenuto logico rivolgersi alle regole di attribuzione della responsabilità statale¹⁰⁸ nel contesto dell'immunità *rationae materiae*, altre hanno opposto una visione fortemente critica¹⁰⁹. Per tali motivi, la Relatrice speciale Escobar Hernández, dopo aver preso atto dei commenti dei rappresentanti dei vari Stati, ha espresso la sua intenzione di proporre nuove modifiche al testo dell'art. 2, lett. f)¹¹⁰.

Il dibattito sulla bozza di art. 6 non ha visto particolari obiezioni, anche se alcune delegazioni hanno sottolineato l'importanza di occuparsi prima della natura funzionale dell'immunità *rationae materiae* e solo in un secondo momento dell'elemento temporale¹¹¹.

Non è stato invece possibile discutere, per mancanza di tempo, il terzo rapporto del Relatore speciale sul tema dell'applicazione transitoria dei trattati e sulle sei proposte di linee-guida¹¹².

5. *Altri temi in discussione.*- Per quanto riguarda il principio della *rule of law* a livello nazionale ed internazionale nella sessione in rassegna, il dibattito¹¹³ ha avuto ad oggetto prevalentemente il ruolo dei trattati multilaterali nella promozione e nell'avanzamento della *rule of law* sulla base di quanto stabilito nella risoluzione 69/123¹¹⁴. Numerose delegazioni hanno evidenziato l'importanza dei trattati multilaterali per lo sviluppo di un quadro organico del diritto internazionale e per il consolidamento della *rule of law* quale fattore essenziale per mantenere saldi i tre pilastri delle Nazioni Unite: pace e sicurezza, diritti umani e sviluppo. Diverse delegazioni hanno altresì sottolineato l'importanza dei trattati multilaterali per la codi-

¹⁰⁵ Cfr. sul punto la posizione degli Stati Uniti d'America (*Summary Records of the 25th meeting*, cit., par. 72).

¹⁰⁶ Cfr. in particolare Romania (*Summary Records of the 24th meeting*, cit., par. 53) e Giappone (*Summary Records of the 25th meeting*, cit., par. 39).

¹⁰⁷ Cfr. la dichiarazione del Presidente della CDI (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 94).

¹⁰⁸ In questo senso Repubblica Ceca (*Summary Records of the 24th meeting*, cit., par. 46).

¹⁰⁹ V. gli interventi di Slovenia (*Summary Records of the 24th meeting*, cit., par. 42) e Svizzera (*Summary Records of the 25th meeting*, cit., par. 100).

¹¹⁰ V. sul punto le dichiarazioni espresse della Relatrice speciale sul tema immunità degli organi dalla giurisdizione penale straniera (*Summary Records of the 25th meeting*, cit., par. 126), che ha particolarmente apprezzato i commenti di Messico e Romania.

¹¹¹ V. a titolo di esempio la posizione espresse da Singapore (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 125).

¹¹² UN Doc. A/CN.4/687.

¹¹³ Per il dibattito, v. *Summary Records of the 5th meeting*, 14 ottobre 2015, in GAOR, Seventieth session, UN Doc. A/C.6/70/SR.5, paragrafi 7-88, *Summary Records of the 6th meeting*, 15 ottobre 2015, in GAOR, Seventieth session, UN Doc. A/C.6/70/SR.6, paragrafi 1-89, *Summary Records of the 7th meeting*, 16 ottobre 2015, in GAOR, Seventieth session, UN Doc. A/C.6/70/SR.7, paragrafi 1-95, *Summary Records of the 8th meeting*, 16 ottobre 2015, in GAOR, Seventieth session, UN Doc. A/C.6/70/SR.8, paragrafi 1-106, *Summary Records of the 29th meeting*, 20 novembre 2015, in GAOR, Seventieth session, UN Doc. A/C.6/70/SR.20, paragrafi 1-63.

¹¹⁴ V. UN Doc. A/RES/69/123, paragrafi 14 e 20.

ficazione e lo sviluppo del diritto consuetudinario internazionale¹¹⁵. Altre ancora hanno richiamato l'attenzione sul consolidamento di alcuni trattati, quali lo Statuto di Roma¹¹⁶, la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare¹¹⁷, e sulla conclusione di nuovi accordi su temi come il cambiamento climatico, la tutela della biodiversità marina¹¹⁸, il cyberspazio¹¹⁹ e lo spazio extraterrestre¹²⁰.

Nel dibattito sul Rapporto del Comitato Speciale sulla Carta delle Nazioni Unite e sul rafforzamento del ruolo dell'Organizzazione¹²¹ non sono emersi particolari elementi di novità¹²². Alcune delegazioni si sono espresse in merito alla necessità che il Consiglio di Sicurezza sia un organo dotato di maggior trasparenza e rappresentatività e che, nell'ottica di un maggiore rafforzamento delle ruolo dell'Assemblea Generale, ci sia un rispetto reciproco da parte degli organi ONU delle rispettive funzioni.

Come ogni anno, le delegazioni si sono espresse in modo più o meno critico sul tema delle sanzioni, avendo particolare riguardo agli effetti delle sanzioni sugli Stati terzi¹²³. È stata sottolineata la necessità di assicurare maggiore trasparenza nelle attività dei comitati per le sanzioni, nonché l'importanza dell'introduzione di garanzie di tipo sostanziale e procedurale a favore degli Stati terzi. Numerose delegazioni hanno evidenziato come le sanzioni debbano essere utilizzate come ultima opzione¹²⁴, altre hanno supportato la richiesta della Federazione Russa e della Bielorussia in merito alla richiesta di un parere della Corte Internazionale di Giustizia sulle conseguenze giuridiche dell'uso della forza da parte degli Stati in assenza di un previo consenso del Consiglio di Sicurezza al fuori dai casi di legittima difesa¹²⁵.

¹¹⁵ V. gli interventi di CARICOM (*Summary Records of the 5th meeting*, cit., par. 32) e CELAC (*ibid.*, par. 44) Sud Africa (*ibid.*, par. 57), Perù (*ibid.*, par. 73), Bielorussia (*Summary Records of the 6th meeting*, cit., par. 3), Guatemala (*ibid.*, par. 12), Marocco (*Summary Records of the 7th meeting*, cit., par. 8), Thailandia (*ibid.*, par. 49) e Cina (*Summary Records of the 8th meeting*, cit., par. 5).

¹¹⁶ Così Slovenia (*Summary Records of the 6th meeting*, cit., par. 18), Nicaragua (*ibid.*, par. 43), Polonia (*Summary Records of the 7th meeting*, cit., par. 87), Georgia (*Summary Records of the 8th meeting*, cit., par. 38).

¹¹⁷ Guatemala (*Summary Records of the 6th meeting*, cit., par. 13), Filippine (*Summary Records of the 8th meeting*, cit., par. 50)

¹¹⁸ Giappone (*Summary Records of the 8th meeting*, cit., par. 11).

¹¹⁹ Cina (*Summary Records of the 8th meeting*, cit., par. 6).

¹²⁰ UN Doc. A/RES/70/118. Nel 29° incontro l'Assemblea Generale ha inoltre accolto con favore l'adozione dell'Agenda del 2030 sullo Sviluppo sostenibile, rimandando alla 71^a sessione il dibattito sui temi "Scambio di prassi nazionali degli Stati per il consolidamento di trattati multilaterali" e "Misure pratiche per facilitare l'accesso alla giustizia per tutti, ma soprattutto per i più poveri e vulnerabili".

¹²¹ Per il dibattito in seno alla Commissione, v. *Summary Records of the 14th meeting*, 22 ottobre 2015, in GAOR, Seventieth session, UN Doc. A/C.6/70/SR.14, *Summary Records of the 15th meeting*, 23 ottobre 2015, in GAOR, Seventieth session, UN Doc. A/C.6/70/SR.15, *Summary Records of the 26th meeting*, 11 novembre 2015, in GAOR, Seventieth session, UN Doc. A/C.6/70/SR.26, *Summary Records of the 28th meeting*, 16 novembre 2015, in GAOR, Seventieth session, UN Doc. A/C.6/70/SR.28.

¹²² UN Doc. A/RES/70/117. Per la discussione, v. *Summary Records of the 14th meeting*, cit., paragrafi 1-112; *Summary Records of the 15th meeting*, cit., paragrafi 1-31; *Summary Records of the 26th meeting*, cit., paragrafi 6-7; e *Summary Records of the 28th meeting*, cit., par. 36.

¹²³ V. ad esempio Stati Uniti d'America (*Summary Records of the 14th meeting*, cit., par. 104), CELAC (*ibid.*, par. 29), India (*ibid.*, par. 78). Cina (*Summary Records of the 15th meeting*, cit., par. 3), Malaysia (*ibid.*, par. 17).

¹²⁴ V. Algeria (*Summary Records of the 14th meeting*, cit., par. 81), Nigeria (*ibid.*, par. 92).

¹²⁵ Ad esempio la delegazione di Cuba (*Summary Records of the 14th meeting*, cit., par. 55), o gli Stati Uniti d'America (*ibid.*, par. 110), Unione Europea (*ibid.*, par. 47).

Il Rapporto della Commissione delle Nazioni Unite sul diritto del commercio Internazionale (UNCITRAL) non ha sollevato particolari problemi. La novità di maggior rilievo riguarda la decisione di creare un archivio *on-line* delle decisioni arbitrali, come previsto dall'art. 8 delle Regole sulla trasparenza dei procedimenti arbitrali nelle controversie tra Stato e investitore¹²⁶. In tale occasione è stato rimarcato che tale progetto-pilota fino alla fine del 2016 avrà come finanziamenti contributi volontari.

Le delegazioni intervenute hanno espresso vivo apprezzamento per le attività dei vari *working groups* dell'UNCITRAL. Avendo particolare riguardo a quello che si occupa di *Micro, piccole e medie imprese*, è stata sottolineata l'importanza di ridurre le numerose complicazioni legali e burocratiche che si presentano durante tutto il ciclo di vita delle imprese; in relazione a quello su *Arbitrato e Conciliazione* l'attenzione è stata rivolta alla fase esecutiva degli accordi di conciliazione, ed è stata avanzata una proposta di riforma che incentivi una maggiore trasparenza nel campo dell'arbitrato sugli investimenti. Poco vivace il dibattito sui *working group* che si sono occupati di *On line dispute resolution*, *Commercio Elettronico* e *Security interests*. Diffuso apprezzamento infine si è avuto per i progressi fatti dal *working group* di *Insolvency Law* nel campo della insolvenza transfrontaliera.

Sul punto all'ordine del giorno relativo all'amministrazione della giustizia nell'ONU, la discussione si è svolta in un primo momento in plenaria e, successivamente, nell'ambito di consultazioni informali coordinate dal delegato di Trinidad e Tobago, Charles¹²⁷. Delle questioni affrontate durante la sessione in rassegna, tre appaiono di particolare interesse. Da un lato, vi è la pressante necessità di assicurare una qualche forma di tutela giurisdizionale per controversie di lavoro tra personale delle Nazioni Unite e collaboratori esterni. Sotto questo profilo, si è suggerita l'introduzione di procedure arbitrali *ad hoc*. Dall'altro lato, vi è il problema relativo alla creazione di un meccanismo per affrontare possibili reclami nei confronti dei giudici ai sensi del codice di condotta. A tal riguardo, si è ribadito che esso debba assicurare un giusto processo, di guisa che l'esame di questi reclami vada posticipato ove rischi di compromettere l'integrità del processo. Infine, particolare attenzione è stata rivolta alla figura degli "informatori" o, altrimenti, detti collaboratori di giustizia, il cui contributo si può rivelare indispensabile nella denuncia degli illeciti. Numerose delegazioni hanno ribadito che, se da un lato appare doveroso renderne effettiva la tutela ove siano effettivamente utili al funzionamento della giustizia, dall'altro bisogna prima interrogarsi sui vantaggi e gli svantaggi di tale figura¹²⁸. Si è proposto pertanto che il *panel* di esperti avvii uno studio approfondito delle prassi nazionali al riguardo. Tali osservazioni sono confluite in una lettera, trasmessa per il tramite del Presidente dell'Assemblea alla V Commissione¹²⁹.

¹²⁶ UN Doc. A/RES/70/115. Per il dibattito, v. *Summary Records of the 10th meeting*, 19 ottobre 2015, in GAOR, Seventieth session, UN Doc. A/C.6/70/SR.10, paragrafi 1-104, *Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 129, *Summary Records of the 26th meeting*, cit., paragrafi 1-3.

¹²⁷ Per il dibattito in Commissione, v. rispettivamente *Summary Records of the 16th meeting*, 26 ottobre 2015, in GAOR, Seventieth session, UN Doc. A/C.6/70/SR.16 paragrafi 32-68, e *Summary Records of the 18st meeting*, 18 novembre 2015, in GAOR, Seventieth session, UN Doc. A/C.6/70/SR.18 paragrafi 85-88.

¹²⁸ Vedi Svizzera (*Summary Records of the 16th meeting*, cit., par. 53), Stati Uniti d'America (*ibid.*, par. 57).

¹²⁹ UN Doc. A/C.5/70/9.

In occasione del 50° anniversario del Programma di assistenza dell'ONU per l'insegnamento, lo studio, la diffusione ed il più ampio apprezzamento del diritto internazionale¹³⁰, la discussione in Commissione è stata preceduta da una presentazione della libreria audiovisiva di diritto internazionale delle Nazioni Unite, cui ha fatto seguito la consueta relazione del Presidente del Comitato Consultivo sul Programma¹³¹.

Le delegazioni intervenute hanno accolto positivamente la relazione e rilevato l'importanza del tema per lo sviluppo della cooperazione degli Stati e l'ulteriore consolidamento della pace e della sicurezza internazionale. Le stesse, anche quest'anno hanno nuovamente espresso preoccupazioni circa la difficile situazione finanziaria in cui versa il Programma. Parallelamente hanno sottolineato l'importanza storica della risoluzione 69/117¹³² che ha riconosciuto l'insufficienza dei soli contributi volontari e la destinazione di ulteriori finanziamenti al Programma tratti dal bilancio ordinario nel biennio 2016-2017. Simile importanza è stata data all'*Hamilton Shirley Amerasinghe Memorial Fellowship on the Law of the Sea*, anch'essa inserita dalla sopracitata risoluzione nel *budget* ordinario.

Poco significativo il dibattito in tema di rivitalizzazione del lavoro dell'Assemblea Generale¹³³. I punti salienti hanno riguardato tecniche e metodi di lavoro della VI Commissione che siano in grado di velocizzare ed evitare sovrapposizioni di identici contenuti nei differenti incontri¹³⁴. Le delegazioni intervenute hanno rimarcato che gli sforzi per rivitalizzare il ruolo dell'Assemblea Generale dovrebbero essere guidati dai principi di democrazia, trasparenza e responsabilità con consultazioni aperte a tutti i membri in grado di rivalutare la posizione dell'Assemblea Generale quale principale organo deliberativo e rappresentativo della Nazioni Unite¹³⁵.

In merito alla responsabilità penale dei funzionari delle Nazioni Unite e degli esperti in missione, il dibattito che, come di consueto, si è focalizzato sul *report* redatto dal Segretario Generale¹³⁶ su richiesta dell'Assemblea, non ha registrato sviluppi significativi¹³⁷. Diverse delegazioni hanno sottolineato la doverosità di una politica di "tolleranza zero"¹³⁸ nei confronti di crimini compiuti dagli agenti delle Nazioni Unite, soprattutto nei casi di gravi reati quali abuso e sfruttamento sessuale, frode finanziaria e corruzione. In tali casi, si è ribadito che in gioco vi è l'immagine e la credibilità della stessa ONU e ciò fa sì che la necessità di assicurare la giustizia in simili episodi si imponga sia agli organi delle Nazioni Unite, sia alle autorità giudiziarie nazionali. Quest'ultime devono operare in un clima di cooperazione e assistenza reciproca, prestando mutuo supporto nei casi di richieste di estradizione,

¹³⁰ UN Doc. A/RES/70/116. Per il dibattito in seno alla Commissione, v. *Summary Records of the 15th meeting*, cit., paragrafi 32-76, *Summary Records of the 16th meeting*, cit., paragrafi 1-31, *Summary Records of the 22nd meeting*, cit., paragrafi 1-7, *Summary Records of the 26th meeting*, cit., paragrafi 4-5.

¹³¹ Cfr. *Summary Records of the 15th meeting*, cit., paragrafi 67-74.

¹³² UN Doc. A/RES/69/117.

¹³³ UN Doc. Decision 70/527.

¹³⁴ Per la discussione v. *Summary Records of the 28th meeting*, cit., paragrafi 15-35, e *Summary Records of the 29th meeting*, cit., paragrafi 36-37.

¹³⁵ V. l'opinione della delegazione venezuelana (*Summary Records of the 28th meeting*, cit., par. 31) e ancora Cuba (*ibid.*, par. 23), Nicaragua (*ibid.*, par. 26).

¹³⁶ Cfr. il Rapporto A/70/208 del 28 luglio 2015.

¹³⁷ A/RES/70/114. Per il dibattito in seno alla Commissione v. *Summary Records of the 9th meeting*, 16 October 2015, in GAOR, Seventieth session, UN Doc. A/C.6/70/SR.9, paragrafi 1-77; *Summary Records of the 27th meeting*, cit., paragrafi 1-9; *Summary Records of the 29th meeting*, cit., paragrafi 1-2.

¹³⁸ V. A/RES/70/114 par. 7.

di informazioni e in generale nelle indagini investigative ai fini dell'azione penale. La risoluzione adottata all'esito del dibattito riproduce in larga parte quella approvata nelle sessioni precedenti¹³⁹.

In relazione alla concessione dello *status* di osservatore presso l'Assemblea Generale, la Commissione in prima battuta ha confermato l'atteggiamento di chiusura inaugurato già durante la 64^a sessione¹⁴⁰. Se, infatti, non sono stati sollevati dubbi in ordine alla concessione di tale *status* all'Associazione dei Paesi dell'Oceano Indiano¹⁴¹, all'Organizzazione Internazionale per la Protezione Civile¹⁴² e all'Unione dei Paesi del Mediterraneo¹⁴³ (attesa la loro natura prettamente inter-statale), non è stato possibile raggiungere un accordo in merito alla richieste provenienti dalla Conferenza Internazionale dei Partiti Politici Asiatici¹⁴⁴, dalla Comunità delle Democrazie¹⁴⁵, dal Consiglio di Cooperazione degli Stati di Lingua Turca¹⁴⁶ e dall'Unione Economica Euroasiatica¹⁴⁷.

Il Rapporto del Comitato sulle Relazioni con lo Stato ospite, infine, non ha sollevato particolari problemi. Alcune delegazioni hanno lodato i progressi fatti per velocizzare i processi di attivazione di servizi bancari per i membri diplomatici; altre hanno espresso preoccupazioni in merito ad alcune *travel restrictions* denunciate e a ritardi nel rilascio dei visti di ingresso. Al fine di accelerare tali procedure è stato auspicato un miglioramento nella formazione della polizia e del personale di sicurezza incaricato. Gli Stati Uniti d'America hanno ribadito l'impegno ad onorare i loro obblighi internazionali in qualità di Stato ospite¹⁴⁸.

TOBIA CANTELMO

¹³⁹ UN Doc. A/RES/70/114 del 18 dicembre 2015 approvata per *consensus* dall'Assemblea Generale.

¹⁴⁰ Si vedano le precedenti rassegne sulle attività della VI Commissione, in questa *Rivista*, 301-314 (64^a sessione), 385-396 (65^a sessione), 397-404 (66^a sessione), 99-110 (67^a sessione), 437-454 (68^a sessione), 585-597 (69^a sessione).

¹⁴¹ UN Doc. A/RES 70/123. V. la discussione in *Summary Records of the 27th meeting*, cit., paragrafi 70-71.

¹⁴² UN Doc. A/RES 70/122. V. la discussione in *Summary Records of the 16th meeting*, cit., par. 69.

¹⁴³ UN Doc. A/RES 70/124V. la discussione in *Summary Records of the 27th meeting*, cit., paragrafi 38-39.

¹⁴⁴ UN Doc. Decision 70/526. V. la discussione in *Summary Records of the 24th meeting*, cit., par. 110.

¹⁴⁵ UN Doc. Decision 70/525. V. la discussione in *Summary Records of the 24th meeting*, cit., paragrafi 106-109.

¹⁴⁶ UN Doc. Decision 70/523. V. la discussione in *Summary Records of the 29th meeting*, cit., paragrafi 18-24.

¹⁴⁷ UN Doc. Decision 70/524. V. la discussione in *Summary Records of the 29th meeting*, cit., paragrafi 25-35.

¹⁴⁸ Il rapporto è stato adottato per *consensus* dall'Assemblea Generale il 20 novembre 2015 con risoluzione A/RES/70/121.

Consiglio di Sicurezza

(luglio – dicembre 2016)

1. *Considerazioni introduttive.* – Nel secondo semestre del 2016 il Consiglio di Sicurezza ha continuato la sua attività di rinnovo delle operazioni di *peacekeeping*, di missioni di osservazione e di meccanismi istituiti in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite o anche senza fare riferimento a nessuno dei capitoli di quest'ultima. Inoltre è tornato su situazioni che impegnano ormai da anni l'Organizzazione e in generale tutta la Comunità internazionale nelle sue varie articolazioni: Siria, Libia, Liberia, Somalia, fino a quella più recente, ma comunque preoccupante, del Sud Sudan. Situazioni queste che, a seconda dei casi specifici, hanno già o potrebbero in futuro minacciare la pace e la sicurezza internazionale e che quindi sono oggetto di elevata attenzione da parte delle Nazioni Unite, degli Stati membri e delle organizzazioni regionali coinvolte. Inoltre il Consiglio ha, grazie alla storica astensione degli Stati Uniti, adottato una risoluzione importante in cui si condannano e si giudicano illegali gli insediamenti israeliani nei territori palestinesi. In questi brevi cenni introduttivi è appena il caso di ricordare che il Consiglio, per quanto di sua competenza, si è anche occupato della fase di transizione tra Segretari generali delle Nazioni Unite, vista la scadenza del mandato di Ban Ki-moon e la nomina di António Guterres.

2. *Questioni procedurali e relative al funzionamento del Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Iugoslavia.* – Il Consiglio di Sicurezza è tornato di nuovo sulla questione annosa del Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Iugoslavia (ICTY) approvando due risoluzioni, entrambe all'unanimità e ai sensi del capitolo VII della Carta. Con la risoluzione 2306 del 6 settembre ha emendato lo Statuto del Tribunale, aggiungendo l'art. 13 *quinquies* relativo alla nomina dei giudici *ad hoc*, norma che va a completare le altre riguardanti i requisiti e l'elezione dei giudici¹. Il nuovo articolo dispone che se non c'è nessun giudice permanente in servizio presso l'ICTY a disposizione per il lavoro alla Camera d'Appello e sono già state esplorate tutte le alternative praticabili, il Segretario Generale, su richiesta del Presidente del Tribunale e previa consultazione con il Presidente del Consiglio di Sicurezza, può nominare come giudice *ad hoc* della Camera d'Appello dell'ICTY un ex giudice dello stesso ICTY o del Tribunale Penale Internazionale per il Ruanda che è anche giudice del Meccanismo internazionale residuale per i Tribunali penali internazionali. Questa decisione è volta a potenziare l'ICTY, che ormai da anni sta cercando di fare luce sulle responsabilità dei crimini perpetrati durante la guerra nell'ex-Iugoslavia.

¹ Le altre disposizioni dell'art. 13 dello statuto sono attinenti i giudici permanenti (art. 13 *bis*), l'elezione e nomina dei giudici *ad litem* (art. 13 *ter*), lo status dei giudici *ad litem* (art. 13 *quater*).

La seconda risoluzione, invece, la 2329 del 19 dicembre, ha esteso il mandato dei giudici permanenti Carmel Agius (Malta), Liu Daqun (Cina), Christoph Flügge (Germania), Theodor Meron (Usa), Bakone Justice Moloto (Sudafrica), Alphons Orié (Paesi Bassi) e Fausto Pocar (Italia) fino al 30 novembre 2017 o fino al completamento dei casi a cui sono o saranno assegnati. Inoltre, in deroga all'art. 16, par. 4, dello Statuto dell'ICTY, viene rinnovato il mandato di Serge Brammertz come Procuratore del Tribunale, per un periodo di undici mesi, dal 1° gennaio 2017 al 30 novembre dello stesso anno. Infine, viene prorogato il mandato del giudice Carmel Agius di Presidente dell'ICTY fino al 31 dicembre 2017 o fino a un mese dopo il completamento dei casi oggetto di esame da parte dei giudici.

3. *Il rinnovo dei mandati delle peacekeeping operations, di missioni di osservazione e di altri meccanismi.* – Il Consiglio di Sicurezza ha adottato nel secondo semestre del 2016 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, sono: (a) la 2299 (2016) del 25 luglio, che ha prorogato il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite per l'Iraq* (UNAMI) fino al 31 luglio 2017; (b) la 2300 del 26 luglio, che ha rinnovato il mandato della *Forza di peacekeeping delle Nazioni Unite a Cipro* (UNFICYP) fino al 31 gennaio 2017; (c) la 2305 del 30 agosto, che ha ulteriormente esteso il mandato della *Forza di interposizione delle Nazioni Unite in Libano* (UNIFIL) fino al 31 agosto 2017; (d) la 2323 del 13 dicembre, con la quale ha esteso il mandato della *Missione di supporto delle Nazioni Unite in Libia* (UNSMIL) fino al 15 settembre 2017; (e) la 2330 del 19 dicembre, la quale ha rinnovato il mandato della *Forza di Osservatori delle Nazioni Unite per il Disimpegno* (UNDOF) per un periodo di sei mesi, fino al 30 giugno 2017; (f) le risoluzioni 2314 del 31 ottobre e 2319 del 17 novembre, che hanno rinnovato il mandato del *Joint Investigative Mechanism* rispettivamente fino al 18 novembre 2016 e fino al 18 novembre 2017. Il meccanismo, operativo in Siria e istituito con risoluzione 2235 (2015), ha il compito di contribuire a identificare individui, entità, gruppi o governi resisi responsabili dell'impiego, del sostegno diretto o indiretto o che in qualche misura sono stati coinvolti nell'uso di armi chimiche nel conflitto che ormai imperversa nel Paese mediorientale dal 2011.

4. *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 secondo semestre del 2016 il Consiglio di Sicurezza ha provveduto a rinnovare i mandati di alcuni meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta. Le risoluzioni di riferimento approvate dai Quindici – ma non tutte all'unanimità – sono: (a) la 2297 del 7 luglio, che ha deciso di rinnovare l'autorizzazione agli Stati membri dell'Unione Africana di mantenere il dispiegamento della *Missione di peacekeeping dell'Unione Africana in Somalia* (AMISOM) fino al 31 maggio 2017 per un massimo di 22.126 unità del personale in uniforme; (b) le quattro risoluzioni che hanno riguardato il Sudan del Sud, area particolarmente conflittuale e instabile, e in particolare la proroga del mandato della *Missione delle Nazioni Unite nel Sud del Sudan* (UNMISS). Sicché la 2302 del 29 luglio 2016 ha esteso il mandato dell'operazione di due settimane, fino al 12 agosto 2016; la 2304 del 12 agosto,

adottata con le astensioni di Cina, Russia, Egitto e Venezuela², lo ha portato fino al 15 dicembre 2016 e ha creato una Forza di protezione regionale che opererà inizialmente fino alla stessa data e avrà il compito di fornire un ambiente sicuro a Juba, capitale sud-sudanese, e nel suo circondario³; la 2326 del 15 dicembre ha prorogato il mandato della missione fino al 16 dicembre 2016, che ha specificato come, sia la UNMISS che la Forza di protezione regionale potranno utilizzare tutti i mezzi necessari per svolgere i loro compiti e raggiungere gli obiettivi prefissati; e, infine, la risoluzione 2327 del 16 dicembre 2016, che ha esteso per un anno, fino al 15 dicembre 2017, il mandato della UNMISS, stabilendo anche un aumento dei suoi livelli di forza complessiva sia nella componente militare, fino a un totale massimo di 17mila soldati, tra cui 4mila per la neo-costituita Forza di protezione regionale, sia in quella di polizia, fino a un massimo di 2.101 unità, compresi gli agenti di polizia individuali, le unità di polizia formate e 78 *corrections officers*; (c) la 2301 del 26 luglio, che ha esteso il mandato della *Missione multidimensionale integrata delle Nazioni Unite per la stabilizzazione nella Repubblica Centrafricana* (MINUSCA) fino al 15 novembre 2017⁴; (d) la 2308 del 14 settembre, che ha esteso il mandato della *Missione delle Nazioni Unite in Liberia* (UNMIL) fino al 31 dicembre 2016 e che ha ribadito che i massimali autorizzati delle componenti militari e di polizia resteranno rispettivamente 1.240 e 606; (e) la risoluzione 2313 del 13 ottobre, con la quale i Quindici hanno prorogato il mandato della *Missione di stabilizzazione delle Nazioni Unite a Haiti* (MINUSTAH) fino al 15 aprile 2017, determinandone i livelli di forza complessivi a un massimo di 2.370 soldati e 2.601 membri del personale di polizia; (f) la risoluzione 2315 dell'8 novembre, con la quale ha rinnovato per ulteriori 12 mesi l'autorizzazione agli Stati membri che agiscono attraverso o in cooperazione con l'Unione Europea a proseguire la forza multinazionale di stabilizzazione EUFOR ALTHEA come successore della SFOR in Bosnia-Erzegovina e, inoltre, ha deciso di rinnovare, per ulteriori 12 mesi, a partire dall'adozione della risoluzione, l'autorizzazione agli Stati membri che agiscono attraverso o in cooperazione con la NATO a mantenere una sede della NATO come successore della SFOR; (g) la 2318 (2016) del 15 novembre, che ha prolungato il

² In buona sostanza i delegati dei quattro Paesi astenuti lamentano la scarsa condivisione nella stesura della risoluzione, la mancanza di condivisione con le autorità sud-sudanesi e la tendenza sempre più accentuata del Consiglio di Sicurezza a istituire le *peacekeeping operations* (o a rinnovarne i mandati) senza il consenso dello Stato ospitante.

³ Nello specifico questa nuova forza, che opererà coordinandosi strettamente con la UNMISS, a cui peraltro deve relazionare circa le attività svolte, ha il compito di permettere la libertà e la sicurezza dei movimenti in entrata, in uscita e intorno a Juba e di proteggere l'aeroporto e le strutture fondamentali della capitale utili alla popolazione civile.

⁴ La risoluzione prevede anche che il tetto massimo di militari dispiegati in Repubblica Centrafricana nel quadro di questa operazione è di 10.750 membri, tra cui 480 osservatori militari e funzionari del personale militare, 2.080 componenti del personale di polizia, tra cui 400 agenti di polizia individuali e 108 *corrections officers*. Inoltre il dispositivo approvato dai Quindici determina anche quali dovranno essere i compiti prioritari della missione, ossia la protezione dei civili, la promozione e la protezione dei diritti umani, la facilitazione della creazione di un ambiente sicuro per la consegna immediata, completa, sicura e senza ostacoli dell'assistenza umanitaria e la protezione del personale, dei beni e delle installazioni delle Nazioni Unite. In aggiunta, in risposta alla minaccia posta dai gruppi armati presenti nel Paese, i compiti prioritari di base di MINUSCA dovranno riguardare il sostegno ai processi politici di riconciliazione e stabilizzazione, all'estensione dell'autorità dello Stato e alla conservazione dell'integrità territoriale, il supporto alla riforma del settore della sicurezza e al programma di disarmo, smobilitazione, reinserimento e rimpatrio e infine la fornitura di assistenza per promuovere lo Stato di diritto e combattere l'impunità.

mandato della *Forza di sicurezza interinale delle Nazioni Unite per Abyei* (UNISFA) fino al 15 maggio 2017; (h) la risoluzione 2333 del 23 dicembre, con la quale i Quindici hanno deciso il rinnovo del mandato della *Missione delle Nazioni Unite in Liberia* (UNMIL) fino al 30 aprile 2018⁵, termine ultimo del dispiegamento dell'operazione, tant'è vero che la risoluzione chiede al Segretario Generale di completare entro il 30 aprile 2018 il ritiro di tutti i suoi membri civili e in uniforme⁶.

5. *La tragica situazione in Siria e le misure dell'Organizzazione.* – Il Consiglio di Sicurezza anche nel semestre in esame è tornato diverse volte sulla situazione di guerra e di totale emergenza umanitaria che vive la Siria ormai da quasi sei anni. Oltre alle risoluzioni che hanno provveduto a rinnovare il mandato del meccanismo di cui si è dato conto in precedenza, ne sono state adottate altre. La prima è la 2328 (2016) del 19 dicembre, che ha riguardato la tragica condizione degli abitanti di Aleppo, soprattutto dei quartieri orientali. I Quindici hanno sottolineato l'importanza di procedere a una rapida evacuazione di civili e combattenti dalle zone cittadine più colpite dalla guerra, evidenziando che essa dovrà essere condotta conformemente ai principi e al diritto internazionale umanitario e, per evitare che si configuri come deportazione di massa, dovrà avvenire su basi individuali e volontarie; la destinazione finale dovrà essere scelta liberamente e la protezione dovrà essere garantita a tutti, sia a quelli che evacuano, sia a coloro che decidono di rimanere nelle loro case. I Quindici hanno chiesto alle Nazioni Unite e alle altre istituzioni competenti di svolgere un monitoraggio neutrale e adeguato e un'osservazione diretta sulle evacuazioni e hanno chiesto a tutte le parti di assicurare un accesso completo, immediato, incondizionato, sicuro e senza ostacoli per le Nazioni Unite e i suoi *partner* al fine di facilitare la fornitura di assistenza umanitaria.

La seconda risoluzione è la 2332 (2016), adottata il 21 dicembre, che ha rinnovato fino al 10 gennaio 2018 l'autorizzazione alle agenzie umanitarie dell'ONU ad utilizzare, previa notifica alle autorità siriane, i percorsi attraverso le linee di conflitto e gli attraversamenti di frontiera di Bab al-Salam, Bab al-Hawa, Al Yarubiyah e Al-Ramtha, in aggiunta a quelli già in uso, al fine di garantire che l'assistenza umanitaria raggiunga attraverso i percorsi più diretti le persone bisognose in tutta la Siria. Inoltre, fino alla stessa data, ha esteso il mandato del meccanismo di

⁵ La risoluzione è stata adottata con le astensioni di Francia, Regno Unito e Russia. Il delegato russo Iliichev ha motivato l'astensione ritenendo inaccettabile il rinnovo del mandato dell'operazione sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, dal momento che i caschi blu sono stati dispiegati in Liberia per assolvere esclusivamente a compiti di costruzione della pace e di assistenza all'organizzazione delle elezioni e alla riforma dei settori della sicurezza e della giustizia. È incomprensibile, quindi, l'impiego di 700 caschi blu armati e 5 elicotteri militari. Il delegato francese Delattre, oltre a condividere la posizione del collega russo, ha fatto notare che la proroga del mandato al contingente militare rappresenta uno sperpero di risorse, a maggior ragione dato il loro completo inutilizzo in quanto l'operazione si concentra su obiettivi di *peacebuilding*. Infine il delegato britannico Rycroft, pur elogiando i risultati ottenuti dalla UNMIL, ha fatto notare che prolungare il suo mandato di *peacekeeping* quando gli obiettivi ad esso connessi sono stati già raggiunti e si sono trasferiti i poteri al Governo del Paese ospitante è uno spreco di risorse. A maggior ragione in Liberia, dove non c'è un conflitto in corso.

⁶ Fino a quella data l'UNMIL dovrà proteggere i civili, assistere il Governo liberiano nella riforma della giustizia e delle istituzioni di sicurezza, sostenere le autorità del Paese nella promozione e nella protezione dei diritti umani, continuare a comunicare con il popolo e il Governo liberiano e fornire un'informazione corretta, anche attraverso UNMIL Radio, la radio ufficiale dell'operazione, e infine proteggere il personale, le installazioni e l'equipaggiamento delle Nazioni Unite, nonché garantire al personale presente sul terreno la libertà e la sicurezza dei loro movimenti.

controllo istituito per monitorare il carico di tutti gli aiuti umanitari effettuato dalle agenzie umanitarie dell'ONU e ogni successivo controllo dello stesso effettuato dalle autorità doganali dei Paesi limitrofi alla Siria.

Infine, il 31 dicembre, il Consiglio di Sicurezza ha adottato la risoluzione 2336 (2016), con cui ha espresso apprezzamento per gli sforzi di mediazione messi in campo dalla Russia e dalla Turchia per porre fine ai combattimenti, raggiungere il cessate-il-fuoco in tutta la Siria e avviare un processo politico di superamento del conflitto, che contempli anche la partecipazione delle opposizioni siriane. La stessa risoluzione, difatti, rimarca l'interesse del Consiglio per l'incontro in programma ad Astana (Kazakhstan) tra il Governo siriano e i rappresentanti dell'opposizione come parte importante del processo politico e come significativo passo in avanti verso la ripresa dei negoziati che registreranno la prossima tappa a Ginevra l'8 febbraio 2017.

6. *Decisioni del Consiglio di Sicurezza circa la situazione libica.* – Con riferimento alla Libia, il Consiglio di Sicurezza ha approvato altre due risoluzioni riguardanti altrettanti temi delicati e che rappresentano una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, il che motiva la loro adozione in base al capitolo VII della Carta. Con la prima, la risoluzione 2298 (2016) del 22 luglio, il Consiglio ha approvato la decisione CE-M-52/Dec.1 del Consiglio esecutivo dell'Organizzazione per la Proibizione delle Armi Chimiche (OPAC), con cui si intende aiutare la Libia a sviluppare un piano di distruzione sicura e rapida delle proprie armi chimiche. A tal proposito, esso ha autorizzato gli Stati membri a ottenere, controllare, trasportare, trasferire e distruggere le armi chimiche individuate dal Direttore Generale dell'OPAC al fine di garantire la loro completa eliminazione nel modo più rapido e sicuro d'intesa con il governo di accordo nazionale.

L'altra risoluzione è la 2312 (2016) del 6 ottobre – adottata con l'astensione del Venezuela –, che ha affrontato la questione del traffico di migranti e la tratta di esseri umani che vede la Libia al centro di queste attività illegali e deplorabili. Dopo aver condannato fermamente tali attività, che si configurano anche come *business* per talune organizzazioni criminali transnazionali, e aver sollecitato gli Stati membri e le organizzazioni regionali a collaborare con il governo di accordo nazionale per prevenirle e reprimerle, i Quindici hanno deciso di estendere per altri dodici mesi le autorizzazioni previste dalla risoluzione 2240 (2015). Esse prevedono la possibilità per gli Stati membri e le organizzazioni regionali di ispezionare in alto mare al largo delle coste libiche le navi sospettate di essere utilizzate per il traffico di migranti o la tratta di esseri umani dalla Libia e, se questi sospetti dovessero essere confermati, l'obbligo di sequestrare le navi. Inoltre gli Stati membri e le organizzazioni regionali che hanno sequestrato le navi devono tenere costantemente informati gli Stati di bandiera circa le azioni intraprese nei confronti delle loro navi e al contempo sono autorizzati ad utilizzare tutte le misure proporzionate alle circostanze specifiche per fronteggiare efficacemente i contrabbandieri di migranti o i trafficanti di esseri umani nel pieno rispetto del diritto internazionale dei diritti umani. Il riferimento alle organizzazioni regionali contenuto nel dispositivo è chiaramente rivolto all'Unione europea che tra il maggio e il giugno del 2015 ha istituito e dispiegato l'operazione militare navale denominata *European Union Naval Force*

Mediterranean conosciuta anche come operazione *Sophia*⁷. La missione – la cui nave ammiraglia è l'incrociatore portaeromobili della Marina Militare italiana *Cavour* – ha il compito principale di individuare, catturare e distruggere le navi e le attrezzature utilizzate o sospettate di essere utilizzate dai contrabbandieri e dai trafficanti di migranti.

7. *Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: un impegno multidimensionale per l'Organizzazione.* – La questione rubricata come mantenimento della pace e della sicurezza internazionale impegna il Consiglio di Sicurezza in maniera strutturale, sia perché è il fine principale dell'Organizzazione, sia perché riguarda diversi aspetti, tanto da richiedere un intervento multidimensionale della Comunità internazionale. La prima risoluzione è la 2310 (2016), adottata il 23 settembre con l'astensione dell'Egitto⁸, riguardante il tema spinoso della proliferazione delle armi nucleari. I Quindici hanno incoraggiato tutti gli Stati che non ancora lo hanno fatto a firmare o ratificare il Trattato di bando complessivo dei test nucleari (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty* – CTBT)⁹, specialmente gli otto Paesi dell'allegato 2¹⁰ che non lo hanno ratificato oppure non lo hanno neanche firmato, cioè Cina, Egitto, Iran, Israele, Stati Uniti, Corea del Nord, India e Pakistan. Ha invitato tutti gli Stati ad astenersi dal condurre qualsiasi *test* nucleare e continuare a garantire la moratoria al riguardo. Infine ha fatto notare che l'entrata in vigore del CTBT contribuirà al rafforzamento della pace e della sicurezza internazionale attraverso la sua capacità di prevenire la proliferazione delle armi nucleari in tutti i suoi aspetti, anche mediante il contributo al disarmo nucleare.

La seconda risoluzione è la 2320 (2016) del 18 novembre, che attiene alla cooperazione tra ONU e organizzazioni regionali e subregionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. In questa prospettiva emerge la centralità del capitolo VIII della Carta e difatti il Consiglio di Sicurezza ha ribadito la sua determinazione ad adottare misure efficaci per migliorare ulteriormente il rapporto tra l'ONU e queste organizzazioni, in particolare l'Unione Africana. A tal proposito

⁷ Istituita con Decisione del Consiglio (PESC) 2015/778 del 18 maggio 2015 relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED) e lanciata ufficialmente con Decisione del Consiglio (PESC) 2015/972 del 22 giugno 2015.

⁸ Il delegato egiziano Badr ha spiegato in maniera articolata i motivi dell'astensione del suo paese. Innanzitutto, secondo gli egiziani, il Consiglio di Sicurezza non è la sede giusta e adeguata per discutere dell'elaborazione del *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty* (CTBT), in quanto della questione si stanno occupando già la Commissione preparatoria e il Segretariato tecnico provvisorio istituiti ad hoc. L'intromissione del Consiglio di Sicurezza potrebbe creare inutili dualismi e sovrapposizioni. In secondo luogo, la risoluzione in commento, mentre incoraggia la promozione universale del CTBT, non mette in alcun modo in evidenza la centralità del Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari (TNP), che invece rappresenta uno strumento fondamentale nel settore considerato. In terzo luogo, il progetto di risoluzione ha il grave limite, secondo Il Cairo, di affrontare solo il tema dei test nucleari, eludendo il vero problema a monte, cioè il possesso di armi nucleari. In questo modo il Consiglio si oppone alla conseguenza, non alla causa della minaccia nucleare. Quarta motivazione, la risoluzione equipara ingiustamente e irragionevolmente coloro che possiedono armi nucleari con quelli che ne sono sprovvisti, mentre dovrebbe prevedere il maggiore onere su quegli Stati detentori di armi e tecnologia nucleare.

⁹ Il CTBT ha lo scopo di proibire tutti i test nucleari in ogni ambiente. Elaborato a metà degli anni Novanta del secolo scorso, è stato adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 settembre 1996, ma non è ancora entrato in vigore.

¹⁰ L'allegato 2 elenca i 44 Stati che nel 1996 hanno partecipato alla sessione della Conferenza sul disarmo e possedevano potenza e tecnologia nucleare oppure reattori di ricerca. Per l'entrata in vigore è necessaria la ratifica di tutti i Paesi compresi in questo allegato.

i Quindici hanno riconosciuto la necessità di un maggiore sostegno all'UA per migliorarne le operazioni di pace, sia perché sono sempre più frequenti e impegnative, dati i tanti scenari di crisi e conflitto nel continente africano, sia perché è proprio in capo alle organizzazioni regionali che incombe la responsabilità di garantire le risorse umane, finanziarie e logistiche, anche attraverso i contributi da parte dei loro Stati membri. E infatti in tal senso l'UA ha preso l'impegno di incrementare la copertura delle spese a suo carico per le operazioni di pace e coprire almeno il 25% dei costi operativi entro il 2020.

La terza risoluzione, la 2331 (2016), approvata il 20 dicembre 2016, ha riguardato un'altra questione che minaccia gravemente la pace e la sicurezza internazionale, ossia la tratta degli esseri umani nelle zone interessate dai conflitti armati. Il Consiglio ha fermamente condannato questa pratica illegale e inaccettabile e ha fatto notare come contribuisca ad alimentare altre forme di criminalità organizzata transnazionale. Ha invitato gli Stati membri che non lo hanno ancora fatto a ratificare la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e i suoi Protocolli¹¹, a intraprendere un'azione decisa e immediata per prevenire, indagare, perseguire e accertare le responsabilità di coloro che si dedicano alla tratta degli esseri umani, a indagare, interrompere e smantellare le reti coinvolte nella tratta di esseri umani nel contesto di un conflitto armato e attuare meccanismi affidabili di identificazione delle vittime e fornire loro la protezione e l'assistenza necessarie. Inoltre, ha incoraggiato gli Stati membri a costruire partenariati forti con il settore privato e la società civile (in particolare con le organizzazioni femminili) e a moltiplicare i loro sforzi per spingere questi attori a fornire informazioni utili per aiutare ad identificare, interrompere, smantellare e portare di fronte alla giustizia le persone e le reti coinvolte nella tratta di esseri umani nelle zone colpite dal conflitto armato.

I Quindici hanno anche ricordato che la tratta di essere umani può essere legata all'ideologia o a obiettivi strategici di alcuni gruppi terroristici per incentivare il reclutamento, autofinanziarsi, distruggere, punire, sottomettere o controllare le comunità, deportare le popolazioni da zone di importanza strategica, ottenere informazioni a fini di *intelligence*, promuovere l'ideologia favorevole alla soppressione dei diritti delle donne e la giustificazione religiosa per codificare e istituzionalizzare la schiavitù sessuale ed esercitare il controllo sulla riproduzione delle donne. In aggiunta hanno affermato che le vittime della tratta di esseri umani e di atti di violenza sessuale commessi da gruppi terroristici dovrebbero essere considerate come vittime del terrorismo al fine di renderle ammissibili ai programmi di sostegno, riconoscimento e risarcimento previsti per le vittime del terrorismo. Inoltre hanno espresso l'intenzione di prendere in considerazione la possibilità di prevedere sanzioni mirate contro gli individui e le entità coinvolti nel traffico di persone e in casi di violenza sessuale nelle zone colpite da conflitti armati, investendo del caso anche i vari comitati delle sanzioni.

Infine, il Consiglio ha incoraggiato gli Stati membri a formare tutto il personale impiegato nelle operazioni di *peacekeeping* da dispiegare in merito alla

¹¹ La Convenzione è stata ratificata da 187 Stati, il Protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini da 170 paesi, il Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti via terra, mare e aria da 142 paesi e il Protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti, elementi e munizioni da 114 paesi.

risposta alla tratta di esseri umani nel contesto di un conflitto armato, le competenze di genere, lo sfruttamento sessuale e la prevenzione degli abusi e la valutazione della violenza sessuale avvenuta in un conflitto. Per concludere, ha chiesto al Segretario Generale di monitorare l'attuazione di questa risoluzione e riferire, entro dodici mesi, circa il rafforzamento del coordinamento all'interno del sistema ONU, anche sfruttando il Gruppo di coordinamento inter-agenzia delle Nazioni Unite contro la tratta degli esseri umani (ICAT), al fine di prevenire e contrastare la tratta delle persone nei conflitti armati e proteggere le persone, soprattutto donne e bambini, coinvolte nelle guerre che rischiano di diventare vittime del traffico di esseri umani.

8. *La condanna degli insediamenti israeliani.* – Il 23 dicembre 2016 il Consiglio di Sicurezza ha adottato la risoluzione 2334 (2016), che è stata subito definita storica, nel merito, in quanto nella stessa si condannano gli insediamenti israeliani nei territori palestinesi occupati dal 1967, tra cui Gerusalemme Est, ma soprattutto nel metodo, perché approvata con l'inedita astensione degli Stati Uniti, che in passato avevano puntualmente vanificato ogni tentativo in tal senso, esercitando il diritto di veto.

La risoluzione, in sostanza, ha riaffermato che la creazione da parte di Israele di insediamenti nei territori palestinesi non ha alcun valore legale e costituisce una flagrante violazione del diritto internazionale, nonché uno dei principali ostacoli a una pace globale, giusta e duratura e al raggiungimento della soluzione ormai individuata da decenni basata su due Stati. Per questo i Quindici hanno chiesto a Israele di interrompere immediatamente e definitivamente le attività di insediamento in quelle zone e hanno sottolineato che non riconosceranno alcuna modifica ai confini stabiliti il 4 giugno 1967 anche per quanto riguarda Gerusalemme.

9. *Sviluppi del processo di pace in Colombia.* – Il processo di pace tra Governo colombiano e Forze armate rivoluzionarie della Colombia-Esercito popolare (FARC-EP) sembra proseguire spedito e senza interruzioni. Il 13 settembre il Consiglio di Sicurezza ha adottato all'unanimità la risoluzione 2307 (2016) con cui ha accolto con favore il rapporto del Segretario Generale presentato al Consiglio stesso il 18 agosto 2016¹² e ha approvato le raccomandazioni in esso contenute circa le dimensioni, gli aspetti operativi e il mandato della missione politica delle Nazioni Unite in Colombia istituita con risoluzione 2261 del 25 gennaio 2016 per un periodo di 12 mesi, composta da osservatori disarmati e i cui compiti sono la verifica della deposizione delle armi da parte delle FARC-EP, l'osservazione del cessate-il-fuoco e il coordinamento del meccanismo tripartito di monitoraggio e verifica. In proposito, il Consiglio ha anche riconosciuto la necessità di un dispiegamento rapido di tale meccanismo.

10. *Misure per fronteggiare la drammatica situazione della Somalia.* – I Quindici hanno adottato a distanza di un giorno due risoluzioni riguardo la situazione di instabilità e insicurezza in Somalia, entrambi sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. La globalità e la multidimensionalità della crisi somala investe praticamente tutti i settori rilevanti dello Stato africano e nello

¹² Cfr. UN Doc. S/2016/729.

specifico le misure deliberate dal Consiglio sono dirette al contrasto della pirateria e all'embargo sulle armi.

La prima risoluzione è la 2316 (2016) del 9 novembre che, dopo aver condannato tutti gli atti di pirateria e rapina a mano armata al largo delle coste della Somalia, ha rinnovato per altri 12 mesi le misure di contrasto contro la pirateria e le rapine a mano armata in mare, consistenti nella possibilità per gli Stati e le organizzazioni regionali, in collaborazione con il governo somalo, di entrare nelle acque territoriali della Somalia e utilizzare tutti i mezzi necessari per reprimere questi atti (par. 14). Inoltre la risoluzione ha sottolineato la responsabilità primaria delle autorità somale nella lotta contro questi fenomeni e ha riconosciuto il bisogno di continuare a indagare e perseguire coloro che pianificano, organizzano, finanziano illegalmente o traggono profitto dagli attacchi dei pirati. Inoltre, ha chiesto il rilascio immediato e incondizionato di tutti i marinai presi in ostaggio dai pirati somali, ha accolto con favore l'iniziativa delle autorità delle Seychelles di creare una corte *ad hoc* per la criminalità marittima e la pirateria, ha sollecitato la cooperazione tra autorità somale, Stati, organizzazioni internazionali e regionali, INTERPOL, Europol, Organizzazione marittima internazionale (IMO), operazione Atalanta-EUNAVFOR dell'Unione Europea e altri *partner* pertinenti, ciascuno secondo le proprie competenze, nella lotta contro la pirateria e ha incoraggiato il Governo somalo a aderire alla Convenzione della Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale.

La seconda risoluzione è la 2317, adottata il 10 novembre 2016 con ben cinque astensioni¹³, con cui il Consiglio di Sicurezza ha riconfermato l'*embargo* sulle armi che però non si applica alle forniture di armi, munizioni o attrezzature militari o alla fornitura di consulenza, assistenza o formazione per lo sviluppo delle Forze di sicurezza nazionali somale. Il dispositivo consiliare ha messo in guardia anche da alcuni atti e pratiche che rappresentano una minaccia alla pace e alla sicurezza come la corruzione, la distrazione di risorse pubbliche, le irregolarità finanziarie, la cattiva gestione del settore petrolifero (causa di forti tensioni) e le attività economiche illegali del gruppo terroristico Al-Shabaab. Inoltre ha ribadito il divieto di importazione e esportazione di carbone somalo e ha accolto con favore gli sforzi delle Forze marittime combinate nell'interrompere questo commercio illecito, tra l'altro utilizzato da Al-Shabaab per autofinanziarsi. A tal proposito, al fine di assicurare la rigorosa applicazione dell'embargo sulle armi e il divieto di *import-export* di carbone, ha esteso fino al 15 novembre 2017 l'autorizzazione agli Stati membri di

¹³ I Paesi che si sono astenuti sono Angola, Cina, Egitto, Russia e Venezuela. Il delegato cinese Wu Haitao ha fatto notare che le sanzioni decise con la risoluzione non sono favorevoli al raggiungimento degli obiettivi prioritari per risolvere la crisi somala e portare pace e stabilità nel Corno d'Africa, ossia il rafforzamento dei rapporti di buon vicinato, la promozione dell'unità e della cooperazione e la composizione pacifica delle divergenze attraverso il dialogo tra i vari paesi. Il delegato dell'Angola Lucas ha fatto notare che non è stata presa in considerazione una proposta per stabilire una roadmap per modificare il regime sanzionatorio, il delegato russo Ilichev ha ammonito il Consiglio dicendo che se prima le sanzioni contro l'Eritrea erano giuste e legittime in quanto quel paese supportava Al-Shabaab e cercava di risolvere alcune dispute di confine con Gibuti con mezzi non appropriati, ora la situazione è molto cambiata e lo stesso Gruppo di monitoraggio Eritrea-Somalia con le sue ultime tre relazioni ha dimostrato che Asmara non ha più nessun legame con quel gruppo terroristico operativo in Somalia. Per questo è incomprensibile e ingiusto il rinnovo delle sanzioni contro l'Eritrea. Su questa stessa lunghezza d'onda il delegato venezuelano Ramírez Carreño ha asserito in maniera sarcastica che le sanzioni sembrano «for some permanent members, to be an end in themselves rather than mechanisms to resolve political problems that arise».

ispezionare nelle acque territoriali della Somalia e in alto mare al largo delle coste del Paese (fino ad includere il Mare Arabico e il Golfo Persico) le navi da e verso la Somalia, qualora dovessero esserci fondati motivi per ritenere che stiano trasportando carbone dalla Somalia, armi o equipaggiamento militare in Somalia e armi o equipaggiamento militare a persone fisiche o giuridiche inserite nella lista delle sanzioni. Inoltre, i Quindici hanno deciso che fino al 15 novembre 2017 il congelamento di fondi, risorse economiche e altre attività finanziarie non si applicherà a quelli necessari a garantire la consegna tempestiva dell'assistenza umanitaria necessaria ed erogata dalle Nazioni Unite, da sue agenzie specializzate o programmi e dalle organizzazioni umanitarie che hanno lo *status* di osservatori presso l'Assemblea Generale ONU attive nel campo umanitario. Infine, tra le decisioni da evidenziare, si segnala l'estensione fino al 15 dicembre 2017 del mandato del Gruppo di monitoraggio Eritrea-Somalia che, tra i vari compiti previsti dal suo composito mandato, deve assistere il Comitato delle sanzioni nel controllo del rispetto dell'attuazione delle misure sanzionatorie quali il congelamento dei beni, il divieto di viaggi e l'*embargo* di armi, così come appurare eventuali operazioni portuali in Somalia che possono generare profitto e autofinanziamento per Al-Shabaab.

11. *Passaggio di consegne al Segretario Generale.* – Il Consiglio di Sicurezza ha anche adottato due risoluzioni riguardanti la particolare fase storica, politica e istituzionale che le Nazioni Unite stanno vivendo, ossia la fine del mandato di Ban Ki-moon e l'elezione del nuovo Segretario Generale António Guterres. Con la prima risoluzione, la 2311 del 6 ottobre 2016, ha raccomandato all'Assemblea Generale di nominare il nuovo Segretario Generale per un periodo che va dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2021, mentre con la seconda, la 2324 (2016) del 14 dicembre, ha riconosciuto il contributo che Ban Ki-moon ha dato alla pace, alla sicurezza e allo sviluppo internazionale, ne ha ricordato gli sforzi compiuti per risolvere i problemi internazionali nei settori economico, sociale, ambientale e culturale e i tentativi di promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, oltre che la sua dedizione al raggiungimento dei fini e dei principi sanciti nella Carta delle Nazioni Unite e allo sviluppo delle relazioni amichevoli tra le nazioni.

12. *Situazione in Iraq.* – Una delle ultime risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza è stata la 2335 (2016) del 30 dicembre, con cui ha ribadito l'obbligo a carico del Governo iracheno di erogare senza ritardo i pagamenti per il personale delle Nazioni Unite impegnato nel Paese e ha autorizzato il Segretario Generale a continuare a mantenere i conti vincolati stabiliti dalla risoluzione 1958 (2010) e a conservare i fondi in tali conti fino al 30 giugno 2017, momento in cui tutti i fondi rimanenti dovranno essere trasferiti al Governo iracheno. Questi conti ammontavano a 20 milioni di dollari USA esclusivamente per le spese dell'ONU connesse alla risoluzione delle attività residue del Programma "Oil-for-food" e per il funzionamento dell'ufficio del Coordinatore di alto livello; e a 131 milioni come indennizzo per l'ONU e i suoi rappresentanti, agenti e *contractors* indipendenti per un periodo di sei anni, per svolgere tutte le attività connesse al Programma. Infine, ha chiesto al Segretario Generale di presentare una relazione sullo stato di attuazione di questa risoluzione entro e non oltre il 30 marzo 2017 e una relazione finale tre mesi dopo il trasferimento al Governo dell'Iraq di eventuali fondi rimanenti.

13. *Grave situazione umanitaria e instabilità politica in Burundi: la reazione del Consiglio di Sicurezza.* – I Quindici, in data 29 luglio 2016 e con le astensioni di Cina, Venezuela, Angola ed Egitto, hanno adottato la risoluzione 2303 con cui sono tornati ad accendere i riflettori sulla situazione di conflitto e crisi umanitaria in Burundi¹⁴. Conflitto che, come rimarcato anche dall'*Arusha Peace and Reconciliation Agreement for Burundi* (concluso il 28 agosto 2000), ha natura prettamente politica, con importanti implicazioni etniche e deriva dalla lotta della classe dirigente politica per accedere e/o rimanere al potere. Fatto sta che la persistenza delle violenze e dell'*impasse* politica sta producendo gravi conseguenze umanitarie sulla popolazione: violazioni dei diritti umani, esecuzioni extragiudiziali, violenza sessuale, detenzioni e arresti arbitrari, sparizioni forzate, torture e altri trattamenti crudeli, inumani e degradanti, vessazioni e intimidazioni verso le organizzazioni della società civile e i giornalisti, restrizione delle libertà fondamentali, attacchi indiscriminati con granate.

Tutto ciò ha provocato, tra l'altro, l'esodo di più di 270.000 burundesi in cerca di un riparo nei Paesi limitrofi. Per questo, il Consiglio ha innanzitutto chiesto al Governo del Burundi e a tutte le parti coinvolte di cessare e rifiutare ogni tipo di violenza e condannare le dichiarazioni pubbliche che incitano alla violenza o all'odio e ha sollecitato il Governo a rispettare, proteggere e garantire i diritti umani e le libertà fondamentali, anche cooperando con l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani (OHCHR). Poi ha incoraggiato il Governo e tutti gli *stakeholders* nazionali, internazionali e regionali impegnati a individuare una soluzione pacifica a stabilire e portare avanti un dialogo inclusivo e leale tra tutti gli attori burundesi e ha chiesto al Segretario Generale, attraverso i buoni uffici del suo Consigliere speciale per la prevenzione dei conflitti, di continuare a sostenere tale dialogo e di attuare rapidamente il rafforzamento dell'Ufficio del consulente aumentando notevolmente il numero di funzionari politici in Burundi al fine di: impegnarsi con tutte le parti coinvolte nella crisi, compreso il Governo, l'opposizione, i partiti politici, la società civile, i *leader* religiosi e altri soggetti; fornire assistenza materiale per il dialogo inter-burundese; lavorare con tutte le parti burundesi per sviluppare misure di *confidence-building* per migliorare i diritti umani e la situazione della sicurezza e promuovere un ambiente favorevole al dialogo politico.

Inoltre, il Consiglio ha invitato gli Stati della regione a contribuire a risolvere la crisi e ad astenersi da qualsiasi interferenza e ha incoraggiato il Governo del Burundi, in coordinamento con la Commissione UA, a garantire il dispiegamento pieno e continuativo di cento osservatori dei diritti umani e cento esperti militari dell'UA. Infine, ha chiesto al Segretario Generale da una parte di presentare i piani di emergenza nel caso in cui la situazione dovesse ulteriormente deteriorarsi, dall'altra di creare una componente di ufficiali di polizia basata nella capitale Bujumbura, formata da un massimo di 228 unità per un iniziale periodo di un anno per controllare la situazione della sicurezza e per sostenere l'OHCHR nell'attività di monitoraggio delle violazioni dei diritti umani. Per concludere, il Consiglio ha chiesto al Segretario Generale di presentargli ogni tre mesi, a partire dall'adozione di questa risoluzione, una relazione sulla situazione nel Burundi e di fornirgli un

¹⁴ Il fondamentale motivo dell'astensione delle quattro delegazioni riguarda la decisione di dispiegare della componente di polizia per un massimo di 228 unità, nonostante il Governo del Burundi non sia stato coinvolto nella decisione, né tantomeno ne avesse chiesto l'istituzione. Questo, come ha rimarcato il delegato cinese, compromette la sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale dello Stato africano.

rapporto scritto nel caso di incidenti gravi, violazioni del diritto internazionale umanitario e violazioni dei diritti umani accertati dalla futura componente di polizia.

14. *Le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale causate dagli atti di terrorismo.* – Il 12 dicembre il Consiglio di Sicurezza ha adottato la risoluzione 2322 (2016), che ha riguardato le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale causate dagli atti di terrorismo, in particolare compiuti dall'ISIL, da Al-Qaeda e da individui e gruppi ad essi affiliati. Perciò ha ribadito l'invito a tutti gli Stati a ratificare le convenzioni e i protocolli contro il terrorismo internazionale (e a rispettarne gli obblighi) e di condividere le informazioni sui *foreign terrorist fighters* e altri individui o organizzazioni implicati in atti di terrorismo (compresi i dati anagrafici e biometrici).

Grande rilievo nella lotta al terrorismo internazionale assume la cooperazione tra Stati al fine di fronteggiare efficacemente un fenomeno transnazionale che alimenta e si alimenta di altre attività illegali. Per questo i Quindici invitano tutti gli Stati a collaborare nel far rispettare le sanzioni mirate quali l'embargo di armi, il congelamento dei beni e il divieto di viaggi a carico di individui o entità giuridiche, oppure a svolgere indagini o procedimenti penali in materia di finanziamento o di supporto agli atti terroristici, o consegnare alla giustizia, estradare o perseguire legalmente ogni persona coinvolta in questo tipo di attività, o mettere in campo la cooperazione giudiziaria per prevenire e combattere il traffico di beni culturali in tutte le sue forme e i suoi aspetti, o ancora impedire il reclutamento, il proselitismo e la propaganda estremista violenta su internet e i *social media*.

Un ruolo centrale è affidato ad altri attori internazionali come il *Counter Terrorism Committee* delle Nazioni Unite e la sua Direzione esecutiva (CTED), la *Task force* per l'attuazione delle misure contro il terrorismo (CTITF) e l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC), i quali possono fornire una preziosa assistenza tecnica agli Stati, agevolare la loro reciproca cooperazione, identificare le lacune e le tendenze attuali della cooperazione internazionale, facilitare la creazione di capacità, indicare le buone pratiche e organizzare programmi di formazione rivolti a pubblici ministeri, giudici e altri funzionari competenti coinvolti nella cooperazione internazionale.

15. *Non proliferazione delle armi di distruzione di massa.* – Il Consiglio di Sicurezza il 15 dicembre 2016 ha adottato, sulla base del capitolo VII della Carta, la risoluzione 2325 attinente la minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale apportata dalla proliferazione delle armi nucleari, chimiche e biologiche.

I Quindici hanno riconfermato le decisioni della risoluzione 1540 (2004) con cui si è stabilito che tutti gli Stati devono astenersi dal fornire qualsiasi forma di sostegno agli attori non statali che cercano di sviluppare, acquisire, produrre, possedere, trasportare, trasferire o utilizzare armi nucleari, chimiche o biologiche e i loro vettori. Devono inoltre adottare e applicare misure efficaci per predisporre i controlli interni al fine di prevenire la proliferazione di armi nucleari, chimiche o biologiche e, a tal fine, devono: sviluppare e mantenere misure efficaci per evitare la produzione, l'uso, lo stoccaggio o il trasporto di tali armi; sviluppare e mantenere misure efficaci di protezione fisica; sviluppare e mantenere controlli adeguati alle frontiere per individuare, scoraggiare, prevenire e combattere, anche attraverso la cooperazione internazionale, il traffico illecito e l'intermediazione di tali articoli in

accordo con le autorità giudiziarie nazionali; stabilire, sviluppare, rivedere e mantenere controlli nazionali sulle esportazioni di tali unità e stabilire e far rispettare le sanzioni penali o civili adeguate per le violazioni di leggi e regolamenti sul controllo delle esportazioni.

Si è deciso, inoltre, che il Comitato costituito con la risoluzione del 2004 continuerà a svolgere la sua funzione, a presentare il suo programma di lavoro al Consiglio di Sicurezza prima della fine di ogni gennaio e a informare lo stesso Consiglio entro il primo trimestre di ogni anno, circa l'attuazione di quella risoluzione. Infine, si chiede al Comitato di intensificare gli sforzi per promuovere la piena attuazione da parte di tutti gli Stati della risoluzione 1540 (2004) e lo si incoraggia a rafforzare il suo ruolo nell'assistenza tecnica per la sua attuazione, così come nello sviluppare progetti di assistenza per gli Stati per l'attuazione della stessa, anche in collaborazione con le organizzazioni internazionali, regionali e subregionali, o nel convocare delle riunioni regolari, ad esempio a margine delle sessioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, o ancora nel continuare a individuare, raccogliere e, su richiesta degli Stati, condividere le *best practices* relative all'attuazione della risoluzione.

16. *Test nucleari della Corea del Nord.* – Il Consiglio di Sicurezza si è visto costretto ad adottare una nuova risoluzione contro la Repubblica Popolare Democratica di Corea (RPDC) visto il nuovo *test* nucleare effettuato da Pyongyang il 9 settembre 2016. Quindi, il 30 novembre, adottando all'unanimità la risoluzione 2321 (2016), ha condannato questo nuovo *test* e ha ribadito che la RPDC non deve più rendersi protagonista di ulteriori *test* nucleari, lanci che utilizzano la tecnologia dei missili balistici o qualsiasi altra provocazione. Deve inoltre sospendere tutte le attività legate al suo programma di sviluppo di missili balistici (e in questo contesto ristabilire i suoi impegni per una moratoria sul lancio di missili), abbandonare tutte le armi nucleari, i programmi nucleari esistenti, tutte le altre armi di distruzione di massa esistenti e i programmi connessi ai missili balistici in modo completo, verificabile e irreversibile.

Soprattutto, i Quindici hanno deciso di estendere e rafforzare il regime sanzionatorio nei confronti della Corea del Nord e in particolare verso quegli individui, imprese, banche e centri di ricerca che sono connessi in qualche modo allo sviluppo delle armi e dei programmi nucleari, dei missili balistici e della relativa tecnologia e di altre attività di questo tipo. Perciò il Consiglio ha imposto il congelamento di fondi, risorse economiche e altre attività finanziarie appartenenti alle persone elencate nell'allegato I¹⁵ e alle entità dell'allegato II¹⁶ di questa risoluzione (o chi agisce a loro nome o sotto la loro direzione) e il divieto di ingresso o transito nei territori di tutti gli Stati membri agli individui presenti sull'allegato I.

¹⁵ Gli individui presenti nell'allegato I della risoluzione sono legati o sostengono direttamente o indirettamente l'attività della Korea Mining and Development Trading Corporation (KOMID), o sono funzionari di qualche ministero (ad es. il Ministero dell'industria e dell'energia atomica), o lavorano in qualche banca che potrebbe avere un ruolo nel finanziare lo sviluppo del programma nucleare e missilistico nordcoreano (ad es. Daedong Credit Bank), oppure sono alti dirigenti di istituti di ricerca (Second Academy of Natural Sciences), etc.

¹⁶ Le entità elencate nel secondo allegato sono perlopiù banche, *corporations* o grandi imprese che hanno un ruolo importante nel potenziamento e nella gestione del programma nucleare e missilistico nordcoreano.

Il Consiglio ha esteso il divieto di fornire direttamente o indirettamente e di vendere o trasferire alla Corea del Nord tecnologia, equipaggiamento, beni e materiali idonei a sviluppare il programma nucleare e missilistico e le armi chimiche e biologiche. Con riferimento a questi ultimi prodotti, i Quindici inoltre hanno prorogato l'obbligo per gli Stati membri di impedire che propri cittadini somministrino a individui della RPDC colpiti da sanzioni la formazione tecnica, la consulenza, i servizi o l'assistenza relativa alla fornitura, alla fabbricazione, alla manutenzione o all'uso degli articoli destinati allo sviluppo del programma nucleare e missilistico e del programma relativo alle armi chimiche e biologiche¹⁷. Inoltre queste misure si applicheranno anche agli articoli elencati in un nuovo elenco riguardante le armi convenzionali che deve essere preparato dal Comitato entro 15 giorni.

Il Consiglio ha anche deciso che, tranne per la collaborazione nel campo medico, tutti gli Stati membri devono sospendere la cooperazione scientifica e tecnica che coinvolge persone o gruppi ufficialmente sponsorizzati dalla o che rappresentano la Corea del Nord, tranne che nella cooperazione scientifica e tecnica nel settore della scienza e della tecnologia nucleare, nell'ingegneria e nella tecnologia aerospaziale e aeronautica o nelle tecniche e nei metodi avanzati di produzione manifatturiera. Inoltre, la risoluzione ha confermato tutte le misure sanzionatorie riguardanti le navi provenienti da o dirette verso la Corea del Nord, ha ribadito il divieto per quest'ultima di fornire, vendere o trasferire rame, nichel, argento e zinco e la possibilità di esportare il carbone entro certi limiti quantitativi e commerciare ferro solo a fini di sostentamento, non collegato allo sviluppo dei programmi nucleari o di missili balistici.

Inoltre, ha deciso che gli Stati membri: devono adottare le misure necessarie per chiudere uffici di rappresentanza, filiali o conti bancari esistenti in Corea del Nord entro 90 giorni (tranne quelli che hanno fini di assistenza umanitaria); devono vietare il sostegno finanziario pubblico e privato proveniente dal loro territorio o mediante persone o enti soggetti alla loro giurisdizione per il commercio con la Corea del Nord; devono espellere e rimpatriare nel loro Paese quegli individui presenti nel loro territorio che stanno lavorando per conto di o sotto la direzione della Corea del Nord. Infine, ha deciso di autorizzare tutti gli Stati membri a sequestrare e eliminare i prodotti la cui fornitura, vendita, trasferimento o esportazione sono vietate da tutte le risoluzioni pertinenti adottate finora nei confronti di Pyongyang¹⁸.

Per concludere il Consiglio di Sicurezza ha auspicato la ripresa dei *Six Party Talks*, i colloqui tenuti da Corea del Nord, Corea del Sud, Cina, Stati Uniti, Russia e Giappone tra il 2003 e il 2007 e poi definitivamente sospesi nel 2009, volti a raggiungere una denuclearizzazione verificabile e pacifica della penisola coreana, ma anche altri obiettivi collaterali, come la cooperazione economica e una soluzione pacifica, diplomatica e politica delle tensioni presenti nell'area.

LUIGI D'ETTORRE

¹⁷ Ogni singolo articolo messo al bando è contenuto nell'allegato III della risoluzione.

¹⁸ Si tratta delle risoluzioni 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013), 2094 (2013), 2270 (2016) e di quella in commento.

ISTITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE
E ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

UNIONE AFRICANA

L'ATTIVITÀ DELL'UA NEL 2015

1. *Introduzione.*- Come d'abitudine, anche nel corso del 2015 la Conferenza dei Capi di Stato e di Governo dell'UA (d'ora in avanti: Conferenza) si è riunita due volte: la 24^a sessione ordinaria ha avuto luogo il 30 e 31 gennaio presso la sede ufficiale di Addis Abeba (Etiopia), la 25^a sessione si è tenuta il 14 e 15 giugno a Johannesburg (Sudafrica). Robert Mugabe, Capo di Stato dello Zimbabwe, ha presieduto entrambe le sessioni, coadiuvato da un *bureau* di presidenza formato dai Capi di Stato o di Governo della Repubblica Democratica del Congo (primo vicepresidente), del Niger (secondo vicepresidente), del Kenya (terzo vicepresidente) e della Mauritania (segretario)¹. Le due sessioni sono state precedute, come di prassi, da incontri preparatori del Consiglio esecutivo dell'UA (d'ora in avanti: Consiglio esecutivo), nel cui ambito i Ministri degli Affari esteri degli Stati membri hanno negoziato le decisioni la cui adozione è stata poi raccomandata alla Conferenza².

Nel periodo esaminato, l'UA si è occupata di diverse politiche: per alcune, essa ha confermato e portato avanti le azioni già intraprese negli anni precedenti; per altre, invece, ha rimodulato il proprio impegno. In ogni caso, si vedrà nel paragrafo seguente, in linea generale, e nella maggior parte degli altri paragrafi, più nello specifico, che nel 2015 la scarsità e la gestione inefficiente delle risorse hanno costituito il problema più rilevante in tutti gli ambiti d'attività dell'UA.

Dopo l'esame delle principali innovazioni inerenti all'organizzazione interna dell'UA, la rassegna si focalizzerà sulle principali politiche condotte in materia di cooperazione per lo sviluppo e di commercio estero. Di seguito, si darà conto delle azioni intraprese nell'ambito del sistema regionale di sicurezza collettiva, facendo specifico riferimento ai contesti di conflitto in cui l'UA è impegnata. Un certo spazio sarà dedicato al tema della giustizia internazionale penale, particolarmente sensibile per gli Stati africani. La rassegna si occuperà poi del ruolo politico e diplomatico dell'UA nel sistema delle relazioni internazionali. Come di consueto, si analizzerà l'attività degli organi africani competenti in materia di garanzia e promozione dei diritti dell'uomo, ovverosia la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, il Comitato africano di esperti dei diritti e del benessere del bambino e la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli. Infine, ci si soffermerà sulle azioni dell'UA per il contrasto all'epidemia di ebola in Africa occidentale.

¹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 566 (XXIV), *Decision on the Composition of the Bureau of the Assembly of the Union for 2015*.

² Esattamente, la 26^a sessione ordinaria del Consiglio esecutivo si è svolta ad Addis Abeba dal 23 al 27 gennaio 2015, mentre la 27^a è stata convocata a Johannesburg l'11 e il 12 giugno 2015.

2. *Questioni attinenti all'organizzazione interna dell'UA.*- Durante la sessione di gennaio la Conferenza ha evidenziato la necessità di riformare le procedure decisionali dell'UA, rendendole meno farraginose. Essa ha quindi richiesto alla Commissione dell'UA di avanzare delle proposte in proposito³. Nel corso della sessione di giugno, la Conferenza ha approvato tutte le raccomandazioni presentate dal Consiglio esecutivo sulla base di alcune proposte della Commissione dell'UA. Nello specifico, si è inteso evitare che sulla stessa questione si pronuncino più organi, peraltro egualmente composti di Stati, benché rappresentati a diversi livelli. La Conferenza ha quindi deciso di delegare la maggior parte del proprio potere decisionale direttamente allo stesso Consiglio esecutivo. Inoltre, essa ha autorizzato i Comitati tecnici specializzati ad adottare atti vincolanti nei loro ambiti di competenza, ferma restando la facoltà di qualsiasi Stato membro di richiedere che una certa questione sia discussa in seno al Consiglio esecutivo⁴. In ogni caso, la Conferenza ha mantenuto per sé la competenza esclusiva a deliberare sulle "questioni politiche strategiche", cioè l'integrazione economica continentale, la politica di sicurezza regionale e la *governance* finanziaria dell'UA, prevedendo, ove utile, la possibilità di riunirsi anche a porte chiuse. La Conferenza ha stabilito che continuerà a tenere due sessioni ordinarie ogni anno; tuttavia, la prima costituirà principalmente un foro di discussione, aperto anche alla partecipazione di attori esterni all'UA, mentre la seconda si focalizzerà sul controllo dell'esecuzione delle decisioni dell'UA da parte degli Stati membri. Infine, la Conferenza ha disposto il rafforzamento dell'attività di traduzione e interpretariato e la velocizzazione dei tempi di pubblicazione e diffusione degli atti dell'UA, tentando così di risolvere alcuni rilevanti problemi pratici⁵.

Nella prima sessione del 2015, la Conferenza ha aperto il dibattito sul finanziamento dell'UA, evidenziandone due diversi aspetti: da un lato, ha avvertito le difficoltà di realizzazione delle politiche programmate in assenza di fondi prevedibili e certi; dall'altro, ha manifestato l'esigenza di una maggiore indipendenza economica dall'estero e, quindi, di una riduzione dei finanziamenti versati dai donatori internazionali⁶. La dichiarazione della Conferenza sulla *self-reliance*, resa durante la sua seconda sessione del 2015, ha chiarito l'intenzione dell'UA di risolvere congiuntamente le due summenzionate declinazioni del problema. Infatti, tale documento introduce un sistema di finanziamento basato su una maggiore contribuzione al bilancio dell'UA da parte dei suoi Stati membri,

³ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 567 (XXIV), *Decision on the Streamlining of the Summits*.

⁴ Gli articoli 14-16 dell'Atto costitutivo dell'UA si occupano dei Comitati tecnici specializzati. L'art. 14 prevede sette Comitati, ognuno composto di rappresentanti degli Stati a livello ministeriale e competente in una delle seguenti materie: economia rurale e questioni agricole; affari monetari e finanziari; commercio e migrazioni; industria, scienza, energia, risorse naturali e ambiente; trasporti, comunicazioni e turismo; politiche sociali; istruzione, cultura e risorse umane. In ogni caso, la Conferenza potrà stabilire l'istituzione di nuovi Comitati o rimodulare le competenze di quelli espressamente previsti. Ai sensi dell'art. 15, i Comitati assistono il Consiglio esecutivo nella gestione delle politiche dell'UA e nel controllo sull'esecuzione delle decisioni da parte degli Stati membri. Inoltre, essi hanno facoltà di emanare pareri e raccomandazioni o di proporre progetti sia di propria iniziativa sia su richiesta del Consiglio esecutivo. Infine, l'art. 16 prevede che ogni Comitato si riunisca ogniqualvolta ciò si riveli necessario.

⁵ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 582 (XXV), *Decision on Streamlining of the AU Summits and the Working Methods of the African Union*.

⁶ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 561 (XXIV), *Decision on the Report of Alternative Sources of Financing the African Union*, adottata con riserva della Tunisia.

diminuendo così i finanziamenti esterni e rendendo certa la disponibilità di risorse e prevedibile la loro allocazione⁷. La Conferenza ha quindi approvato la riforma, proposta dal Comitato *ad hoc* dei Ministri dell'economia degli Stati membri dell'UA⁸, che prevede una partecipazione solidale ed equa di tutti gli Stati membri al finanziamento dell'UA ma tiene conto delle effettive capacità contributive di ciascuno Stato. Di conseguenza, la riforma suddivide gli Stati in tre categorie di contributori: Stati con un PIL superiore al 4% annuo; Stati con un PIL tra l'1 e il 4% annuo; Stati con un PIL inferiore all'1% annuo. Nella prima categoria rientrano i cinque attuali maggiori contributori dell'UA (Algeria, Egitto, Kenya, Nigeria e Sudafrica), i quali dovranno equamente sobbarcarsi l'esborso del 60% delle risorse necessarie al funzionamento dell'UA, mentre il restante 40% sarà pagato dagli altri Stati secondo calcoli più specifici. L'obiettivo finale consiste nel raggiungimento dell'indipendenza finanziaria dell'UA per il 100% del *budget* operativo, per il 75% del *budget* programmatico e per il 25% di quello utilizzato per le operazioni di pace⁹.

La riforma del sistema di finanziamento dell'UA, a un attento esame, non sembra in grado di risolvere il problema in discorso. Infatti, il nuovo sistema si limita a ripartire in maniera precisa i contributi che le diverse categorie di Stati dovrebbero versare per il funzionamento dell'UA ma, evidentemente, non stabilisce alcun meccanismo per imporre agli Stati recalcitranti di pagare le loro quote. Considerate le condizioni economiche della maggior parte degli Stati africani, saranno probabilmente numerosi i ritardi o i mancati versamenti. Pertanto, è presumibile che ancora per lungo tempo il funzionamento dell'UA continuerà a dipendere da risorse provenienti dai donatori internazionali e quindi non certe né prevedibili, mostrando così che il problema effettivamente più rilevante potrebbe non essere quello del finanziamento dell'UA ma quello della scarsa capacità (e talvolta volontà) contributiva degli Stati membri dell'UA.

3. *Politiche per lo sviluppo e cooperazione commerciale.*- Le Nazioni Unite contribuiscono sensibilmente alla gestione delle politiche per lo sviluppo del Continente africano¹⁰. In particolare, la Commissione Economica per l'Africa delle Nazioni Unite (*United Nations Economic Commission for Africa* – UNECA) si occupa ormai da lungo tempo della *Partnership on Africa's Integration and Development Agenda* (PAIDA), prevista per il decennio 2006-2016¹¹. La Conferenza ha accolto la proposta di rinnovo della PAIDA per il periodo 2017-2027, rimarcando però l'importanza dell'effettiva disponibilità dei fondi necessari per l'attuazione delle politiche ivi concordate e invitando quindi l'ONU a prevedere

⁷ V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 5 (XXV), *Declaration on Self-Reliance*.

⁸ La Conferenza dell'UA aveva conferito al Comitato *ad hoc* dei Ministri dell'economia l'incarico di elaborare una proposta di riforma del sistema di finanziamento dell'UA con la decisione n. 561 (XXIV), cit., paragrafi 5 e 7.

⁹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 578 (XXV), *Decision on the Scale of Assessment and Alternative Sources of Financing the African Union*.

¹⁰ Le Nazioni Unite hanno organizzato proprio ad Addis Abeba, dal 13 al 16 luglio 2015, la terza conferenza internazionale sul finanziamento per lo sviluppo (*Third International Conference on Financing for Development*): v. www.un.org.

¹¹ Per maggiori informazioni sulla PAIDA, v. il sito dell'*Office of the Special Adviser for Africa* (OSAA) delle Nazioni Unite, raggiungibile attraverso l'indirizzo www.un.org.

risorse certe per il nuovo decennio¹². Con riferimento alle consultazioni in corso per la *Post-2015 Development Agenda*, che racchiude il piano generale di politiche per lo sviluppo delle Nazioni Unite, la Conferenza ha nuovamente esortato tutti gli Stati africani a seguire un'unica linea negoziale, riassunta nella *Common African Position* redatta dal Comitato di alto livello *ad hoc* e già approvata dalla stessa Conferenza¹³.

Benché con il sostegno esterno delle Nazioni Unite, l'UA ha ideato il programma di sviluppo economico noto come *Agenda 2063*. Durante la 24^a sessione, la Conferenza ha ufficialmente approvato sia il documento quadro contenente tale programma, sia una versione ad uso 'popolare' dello stesso¹⁴. Nel primo sono tracciate le politiche che gli Stati africani dovrebbero seguire e gli obiettivi intermedi che essi dovrebbero raggiungere per promuovere lo sviluppo in Africa nel lungo periodo¹⁵. Nella 25^a sessione, con l'adozione della dichiarazione sulla *self-reliance*, essa ha precisato che *Agenda 2063* sarà realizzata con risorse africane¹⁶.

Com'è noto, la Nuova *partnership* per lo sviluppo africano (*New Partnership for Africa's Development* – NEPAD) ha istituzionalizzato la cooperazione tra gli Stati membri dell'UA per la proposta e l'attuazione di politiche per lo sviluppo¹⁷. Nel 2015 nell'ambito del programma *Women Empowerment and Development towards Africa's Agenda 2063*, la NEPAD ha avviato con successo settantasette progetti, finanziati con aiuti provenienti in questo caso dalla Spagna, da cui oltre mezzo milione di donne ha tratto beneficio in trentacinque Stati africani. La NEPAD si è occupata anche di progetti riguardanti la crescita infrastrutturale, la lotta al cambiamento climatico, l'occupazione giovanile, lo sfruttamento delle risorse naturali e lo sviluppo agricolo. Essi sono stati finanziati nella maggior parte dei casi con aiuti internazionali gestiti attraverso l'*African Global Partnership Platform*, inaugurata nell'ottobre 2015¹⁸. La NEPAD si è anche interessata alle politiche per lo sviluppo attuate a livello sub-regionale, offrendo supporto alle Comunità

¹² V. Conferenza dell'UA, decisione n. 587 (XXV), *Decision on the Framework for a Renewed UN/AU Partnership on Africa's Integration and Development Agenda (PAIDA) 2017-2027*.

¹³ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 560 (XXIV), *Decision on the Report of the High Level Committee on the Post 2015 Development Agenda*. La *Common African Position* relativa alla *Post-2015 Development Agenda* è stata proposta dal Comitato di alto livello *ad hoc*, approvata dalla Conferenza dell'UA nel 2014, con le decisioni n. 503 (XXII), *Decision on the Common African Position on the Post-2015 Development Agenda*, e n. 504 (XXII), *Decision on African Development Goals*, e confermata con la successiva decisione n. 530 (XXIII), *Decision on the Report of the High Level Committee on the Post-2015 Development Agenda*.

¹⁴ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 565 (XXIV), *Decision on the Report of the Commission on Development of the African Union Agenda 2063 and the Report of the Ministerial Follow-Up Committee on the Bahr Dar Retreat*.

¹⁵ Il programma *Agenda 2063* è consultabile *online*, sul sito dell'UA, www.au.int, e su quello dell'OSAA.

¹⁶ V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 5 (XXV), cit., punti 1 e 4.

¹⁷ La NEPAD, originariamente autonoma, è oggi integrata nella struttura dell'UA attraverso l'Agenzia per la pianificazione e il coordinamento della NEPAD (*NEPAD Planning and Coordinating Agency* – NPCA) e il Comitato di orientamento dei Capi di Stato e di Governo (*Heads of State and Government Orientation Committee* – HSGOC). In dottrina, v. ampiamente KANNYO, *The New Partnership for Africa's Development (NEPAD)*, in YUSUF, OUGUERGOUZ (eds.), *The African Union: Legal and Institutional Framework. A Manual on the Pan-African Organization*, Leiden, 2012, 203 ss.

¹⁸ Per una descrizione più accurata dei progetti per lo sviluppo africano gestiti dalla NEPAD nel 2015, v. Conferenza dell'UA, decisione n. 563 (XXIV), *Decision on the Report of Heads of State and Government Orientation Committee (HSGOC) on NEPAD*, e decisione n. 579 (XXV), *Decision on the Report of Heads of State and Government Orientation Committee (HSGOC) on NEPAD*.

economiche regionali (*Regional Economic Communities – RECs*) e coordinandone le rispettive azioni¹⁹.

La Conferenza ha accolto la proposta del Ciad inerente alla creazione dell'*African Centre for Information Technologies (ACIT)*, ritenendo lo sviluppo informatico e tecnologico indispensabile per la crescita economica del Continente. Essa ha quindi incaricato la Commissione dell'UA di verificare, di comune accordo con il Ciad, le implicazioni giuridiche, strutturali e finanziarie di tale proposta²⁰.

Quanto alla politica commerciale dell'UA, la Conferenza ha innanzitutto ricordato che l'integrazione tra i mercati africani costituisce la base per lo sviluppo economico continentale. Pertanto, uno dei principali obiettivi dell'UA consiste nel completamento dell'Area continentale di libero scambio (*Continental Free Trade Area – CFTA*)²¹. Nel 2015 la Conferenza ha dichiarato l'avvio ufficiale dei pertinenti negoziati, cui prenderanno parte tutti gli Stati membri dell'UA, le RECs, l'UNECA e le altre principali istituzioni economiche internazionali²². A sua volta, la CFTA rappresenterebbe un passaggio cruciale per la piena realizzazione della Comunità economica africana (*African Economic Community – AEC*), prevista dal Trattato di Abuja del 3 giugno 1991²³. Anche nell'ambito delle RECs, gli Stati africani nel 2015 hanno compiuto alcuni ulteriori passi in tale direzione: è stata lanciata la tariffa doganale comune per gli Stati membri della Comunità economica occidentale (*Economic Community of Western African States – ECOWAS*); si è costituita la *Tripartite Free Trade Area*, una sorta di mercato comune comprendente i territori di tre RECs²⁴; sono state adottate posizioni condivise in seno all'OMC²⁵.

¹⁹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 579 (XXV), cit., paragrafi 7-8.

²⁰ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 558 (XIV), *Decision on the Items Proposed by Member States – B. On the Creation of an African Centre for Information and Communication Technologies in N'Djamena*, specialmente paragrafi 4-7.

²¹ La CFTA era stata prevista dalla Conferenza con decisione n. 394 (XVIII), *Decision on Boosting Intra-African Trade and Fast Tracking the Continental Free Trade Area*.

²² V. Conferenza dell'UA, decisione n. 569 (XXV), *Decision on the Launch of Continental Free Trade Area Negotiations*, e dichiarazione n. 3 (XXV), *Declaration on the Launch of the Negotiations for the Establishment of the Continental Free Trade Area (CFTA)*.

²³ Nel momento in cui si scrive, dell'AEC fanno parte tutti gli Stati africani con le eccezioni di Eritrea, Gibuti, Madagascar, Marocco, Somalia e Sudan del Sud. Essa si propone di incentivare lo sviluppo di buone relazioni economiche e commerciali tra gli Stati africani, col fine di creare un'unione economica e monetaria, sul modello dell'Unione Europea. Perché ciò possa accadere, l'AEC promuove la cooperazione economica sub-regionale. L'art. 88 del Trattato di Abuja stabilisce, quindi, la creazione di una serie di RECs, note anche come "pilastri" dell'AEC. Le RECs sono legate all'AEC da un apposito Protocollo, entrato in vigore il 25 febbraio 1998. Per maggiori approfondimenti sull'AEC, v. MAGLIVERAS, NALDI, *The African Economic Community: Emancipation for African States or Yet Another Glorious Failure?*, in *North Carolina J Int. L Comm. Reg.*, 1999, 601 ss.; FRIMPONG-OPPONG, *The African Union, the African Economic Community and Africa's Regional Economic Communities: Untangling a Complex Web*, in *African JICL*, 2010, 92 ss.; MBENGUE, ILLY, *The African Economic Community*, in YUSUF, OUGUERGOUZ (eds.), *op. cit.*, 187 ss.

²⁴ La *Tripartite Free Trade Area* riguarda il Mercato comune dell'Africa orientale e meridionale (*Common Market for Eastern and Southern Africa – COMESA*), la Comunità dell'Africa orientale (*East African Community – EAC*) e la Comunità di sviluppo dell'Africa australe (*Southern African Development Community – SADC*).

²⁵ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 555 (XIV), *Decision on the Report of the High Level African Trade Committee (HATC) on Trade Issues*, paragrafi 2, 9-10. Sugli interessi, le posizioni e il ruolo degli Stati africani e dell'UA in materia di commercio internazionale e, specialmente, nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio, v. i saggi recentemente raccolti in LOW, OSAKWE, OSHIKAWA (eds.), *African Perspectives on Trade and the WTO: Domestic Reforms, Structural Transformation and Global Economic Integration*, Cambridge, 2016.

Inoltre, in una sua dichiarazione la Conferenza ha assicurato che, entro gennaio 2017, l'UA istituirà un mercato comune africano del trasporto aereo, sotto la cui egida tutte le compagnie di linea africane opereranno²⁶.

4. *Pace e sicurezza*²⁷. - Com'è noto, il sistema di sicurezza regionale dell'UA è incentrato sulla c.d. *African Peace and Security Architecture*, al cui vertice si colloca il Consiglio di pace e sicurezza, un organo decisionale composto di Stati che ha il compito di coordinare direttamente l'*African Capacity for Immediate Response to Crises*, una forza d'intervento pronta ad agire in tempi rapidi su base continentale, e l'*African Standby Force*, una forza operativa i cui contingenti sono sempre stanziati in ognuna delle cinque sub-regioni africane.

Le due forze appena menzionate sono attualmente in fase di istituzione²⁸. Nel 2015 la Conferenza ha dato conto di una serie di esercitazioni che dovrebbero rendere al più presto attiva l'*African Capacity for Immediate Response to Crises*, mentre con riferimento all'*African Standby Force* essa ha dichiarato il raggiungimento della piena operatività del contingente dell'Africa orientale e ha annunciato il prossimo completamento di quello dell'Africa centrale. In aggiunta, la Conferenza ha incaricato la Commissione dell'UA di negoziare l'istituzione del Meccanismo di cooperazione tra le polizie nazionali (*AU Police Cooperation Mechanism – AFRIPOL*)²⁹.

In ogni caso, due importanti questioni preliminari dovrebbero essere risolte per il completamento della c.d. *African Peace and Security Architecture*. La prima attiene al reperimento degli ingenti finanziamenti di cui il sistema di sicurezza africano ha bisogno. Disattendendo la politica della *self-reliance*³⁰, poiché gli Stati africani sembrano impossibilitati o restii a fornire le risorse necessarie, l'UA ha organizzato a Bruxelles, nel marzo 2015, una conferenza per sensibilizzare i donatori internazionali. La seconda questione riguarda il coordinamento tra le forze di pace dell'UA e quelle dispiegate dall'ONU. Benché si sia svolto un vertice *ad hoc*

²⁶ V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 1 (XXIV), *Declaration on the Establishment of a Single African Air Transport Market*, accompagnata dal *Solemn Commitment by African Union Member States to the Implementation of the Yamoussoukro Decision towards the Establishment of a Single African Air Transport Market by 2017*.

²⁷ Per la ricostruzione delle attività dell'UA nel 2015 in materia di pace e sicurezza, ove non altrimenti indicato, si farà riferimento nel corso del presente paragrafo alle decisioni della Conferenza n. 559 (XXIV), *Decision on the Report of the Peace and Security Council on Its Activities and the State of Peace and Security in Africa*, e n. 583 (XXV), *Decision on the Report of the Peace and Security Council on Its Activities and the State of Peace and Security in Africa*. Entrambe sono state rese dalla Conferenza in approvazione dei rispettivi rapporti presentati nel 2015 dal Consiglio di pace e sicurezza.

²⁸ Per approfondimenti sul sistema africano di sicurezza collettiva, v. principalmente MURITHI, *The African Union. Pan-Africanism, Peacebuilding and Development*, Aldershot, 2005; MVELLE, *L'Union africaine. Fondaments, organs, programmes et actions*, Parigi, 2007, specialmente 179-185, 233-250; CADIN, *Origine ed evoluzione del sistema di sicurezza collettiva dell'Unione africana*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, marzo 2010. Per un esame specifico del ruolo e delle funzioni del Consiglio di pace e sicurezza, v. ADJOVI, *The Peace and Security Council*, in YUSUF, OUGUERGOUZ (eds.), *op. cit.*, 143 ss.; TCHICAYA, *Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*, in AKANDJI-KOMBÉ (dir.), *L'homme dans la société internationale. Mélanges en hommage au Professeur Paul Tavernier*, Bruxelles, 2013, 387 ss.

²⁹ L'istituzione di AFRIPOL era già stata proposta nel 2014 con la decisione del Consiglio esecutivo n. 820 (XXV), *Decision on the Establishment of the African Union Mechanism for Police Cooperation – AFRIPO*.

³⁰ V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 5 (XXV), *cit.*, punto 5.

ad Addis Abeba (febbraio 2015), non è stato definito alcun preciso metodo di cooperazione³¹.

Nelle specifiche situazioni di crisi in cui è intervenuta nel 2015, l'UA ha registrato esiti eterogenei. In particolare, la Conferenza ha dichiarato la propria soddisfazione per i buoni risultati raggiunti in alcuni Stati che erano stati teatro di conflitti interni. Essa ha ricordato il processo di ricostruzione della pace in Madagascar e nell'Unione delle Comore, la promozione della riconciliazione nazionale in Costa d'Avorio e in Guinea Bissau, il completamento della transizione democratica in Tunisia³², l'operato dell'*International Support Group for the Transition* inviato in Burkina Faso.

La Conferenza ha anche ammesso l'esistenza di serie difficoltà per la risoluzione di altre crisi in cui l'UA è stata coinvolta nel 2015, citando: l'annosa questione dell'indipendenza della Repubblica Araba Democratica Sahraui dal Regno del Marocco³³; la situazione libica, resa complicata dalla molteplicità di attori presenti sul territorio e dal contrasto delle loro posizioni, che non hanno agevolato i dialoghi di pace svoltisi nel corso dell'anno a Ginevra sotto l'egida dell'UA e delle Nazioni Unite; lo stato di conflitto generalizzato in cui versa il Corno d'Africa, dove il processo di tregua tra Etiopia ed Eritrea è bloccato da anni e i rapporti tra Eritrea e Gibuti rimangono tesi; l'instabilità della regione sudanese, causata dalle dispute di frontiera tra il Sudan e il Sudan del Sud, ma anche dai problemi interni ai due Paesi.

La valutazione espressa dalla Conferenza a proposito di alcune altre situazioni di conflitto appare invece meno netta. Ad esempio, la Conferenza ha encomiato gli sforzi dell'UA in Mali, che hanno condotto all'accordo di pace e riconciliazione del 15 maggio 2015, salvaguardando così l'unità nazionale ed evitando ogni rischio di deriva islamista nel Paese. Al tempo stesso, però, essa ha ammesso la continuità dell'instabilità in Mali, richiedendo pertanto alla *Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA) delle Nazioni Unite di permanere ancora in territorio maliano e integrandola con l'invio di ulteriori truppe. Più in generale, con riferimento agli Stati del Sahel, la Conferenza ha ribadito il supporto al processo di Nouakchott, che dovrebbe condurre al rafforzamento della sicurezza nella regione, ma che finora non ha sortito effetti di rilievo. In Somalia, la Conferenza ha preso atto dei progressi nei negoziati tra le diverse forze ribelli, confermando però al contempo la difficoltà di portare a conclusione una crisi ormai incancrenitasi. Essa si è quindi limitata a rinnovare il proprio impegno nel Paese attraverso l'*African Union Mission in Somalia* (AMISOM), appellandosi alla Comunità internazionale per l'invio di aiuti finanziari e umanitari a favore della popolazione. Analogamente, la

³¹ Sui rapporti tra l'UA e le Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace in Africa, v. *inter alios* TEHINDRAZANARIVELO, *Les relations entre l'Union africaine et l'organisation des Nations Unies: la question du financement des opérations régionales de maintien de la paix*, in *African YIL*, 2013-2014, 65 ss.; CELLAMARE, *Sui rapporti tra NU e organizzazioni regionali per il mantenimento della pace in Africa*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, 35 ss.; ID., *The Activities for the Maintenance of International Peace in the Relationship between the United Nations and Regional Organizations*, in VIRZO, INGRAVALLO (eds.), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Leiden, 2015, 146 ss.

³² La Conferenza dell'UA si è soffermata più specificamente sulla transizione democratica in corso in Tunisia, la cui esperienza dovrebbe costituire un modello per molti altri Stati africani, nella decisione n. 568, *Decision on Democratic Transition in Tunisia*.

³³ La Conferenza ha specialmente ricordato il *referendum* per l'indipendenza della Repubblica Araba Democratica Sahraui che l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite avrebbe dovuto organizzare: v. in proposito il par. 18 della decisione n. 583 (XXV), cit., adottata con riserva del Senegal.

Conferenza ha riscontrato alcuni risultati positivi nell'ambito del *Framework Agreement for Peace, Security and Cooperation* nella Repubblica Democratica del Congo, salvo poi ammettere che non è stato ancora possibile neutralizzare i numerosi gruppi di ribelli presenti soprattutto nelle regioni orientali del Paese. La Conferenza ha evidenziato l'efficiente lavoro svolto nell'ambito del *Bangui Forum for Reconciliation*, organizzato dall'UA per supportare il processo di transizione democratica nella Repubblica Centrafricana e spingere i gruppi ribelli a rispettare l'Accordo di cessazione delle ostilità siglato a Brazzaville nel luglio 2014. Tuttavia, il fatto stesso che la *International Support Mission to the Central African Republic* (MISCA), dispiegata autonomamente dall'UA, sia stata costretta a cedere il passo alla *Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic* (MINUSCA), gestita dall'UA congiuntamente all'ONU, mostra le effettive difficoltà incontrate nella risoluzione dei problemi della Repubblica Centrafricana. Infine, la Conferenza ha preso atto della crisi politica in corso in Burundi e dei gravi disordini cui essa ha condotto, condividendo gli sforzi per la pacificazione interna già compiuti dall'EAC e invitando anche il Consiglio di pace e sicurezza ad agire. In definitiva, in queste ultime situazioni di crisi, l'UA ha confermato la necessità di aiuti sia economici sia militari provenienti dall'esterno. Ciò si pone chiaramente in contrasto con l'autonomia finanziaria da essa perseguita e, più precisamente, ribadisce le difficoltà incontrate nel sostenere missioni di pace interamente africane.

Oltre che di crisi interne o geograficamente delimitate, nel 2015 l'UA si è occupata anche di questioni suscettibili di incidere trasversalmente sulla sicurezza regionale. In particolare, durante la sua sessione di gennaio, approvando il rapporto della Commissione dell'UA sulla *governance* in Africa, la Conferenza ha invitato gli Stati in cui si sarebbero presto tenute elezioni legislative o presidenziali ad applicare la Carta africana sulla democrazia, sulle elezioni e sul buon governo³⁴; essa ha altresì pregato le organizzazioni africane sub-regionali di vigilare a tal fine³⁵.

La Conferenza si è nuovamente soffermata anche sul problema del terrorismo di stampo religioso³⁶, condannando i numerosi attentati verificatisi nel corso dell'anno e invitando gli Stati a dare attuazione alla Convenzione sulla prevenzione e sulla lotta al terrorismo del 1999 e al suo Protocollo del 2004³⁷. Tra le diverse iniziative della Conferenza, si segnala la proposta di istituire un mandato d'arresto

³⁴ La Carta africana sulla democrazia, sulle elezioni e sul buon governo fu adottata ad Addis Abeba il 30 gennaio 2007 ed entrò in vigore il 15 febbraio 2012. Per approfondimenti, v. TCHICAYA, *La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, in *AFDI*, 2011, 515 ss.; MANGU, *African Civil Society and the Promotion of the African Charter on Democracy, Elections and Governance*, in *African HRLJ*, 2012, 348 ss.; MUSSO, *L'Unione africana e l'affermazione del principio democratico: osservazioni in merito alla Carta africana sulla democrazia, le elezioni e la governance*, in *DUDI*, 2012, 408 ss.; TIGROUDJA, *The African Charter on Democracy, Elections and Governance*, in YUSUF, OUGUERGOUZ (eds.), *op. cit.*, 275 ss.; ELVY, *Towards a New Democratic Africa: The African Charter on Democracy, Elections and Governance*, in *Emory ILR*, 2013, 41 ss.

³⁵ V. anche Conferenza dell'UA, decisione n. 585 (XXV), *Decision on Report of the Commission on Governance in Africa (with Focus on the African Governance Architecture and Elections)*.

³⁶ La Conferenza si è soffermata sulle questioni legate agli atti di terrorismo internazionale nel Continente africano in entrambe le succitate decisioni di approvazione dei rapporti del Consiglio di pace e sicurezza. Tuttavia, essa ha dedicato una maggiore e più specifica attenzione a tali problemi nella decisione di approvazione del rapporto del Presidente della Commissione dell'UA sul tema del terrorismo a livello regionale: v. decisione n. 584 (XXV), *Decision on the Report of the Chairperson of the Commission on Terrorism and Violent Extremism in Africa*.

³⁷ La Convenzione dell'UA sulla prevenzione e la lotta al terrorismo, adottata ad Addis Abeba il 1° luglio 1999, entrò in vigore il 6 dicembre 2002. Il Protocollo, adottato il 1° luglio 2004, non è in vigore.

regionale per gli individui accusati di atti di terrorismo internazionale. Con specifico riferimento alla situazione nigeriana, dopo aver espresso pieno supporto alle azioni di contrasto a Boko Haram esperite dalla *Multinational Joint Task Force*, istituita dagli Stati membri della Commissione del bacino del lago Ciad e dal Benin, e dopo aver duramente condannato il rapimento delle studentesse Chibok da parte dei guerriglieri di Boko Haram, la Conferenza si è appellata alla Comunità internazionale per l'invio di maggiori risorse e per una più attiva assistenza sul campo³⁸, nuovamente confermando le difficoltà inerenti alla realizzazione dell'autonomia finanziaria da essa ufficialmente perseguita.

5. *Giustizia internazionale penale.*- Come negli anni precedenti, anche nel 2015 la Conferenza ha ribadito con toni forti il malcontento rispetto all'operato della Corte Penale Internazionale (CPI), accusata di aver concentrato la propria attenzione quasi esclusivamente sugli Stati africani³⁹. In effetti, se si considerano le indagini del Procuratore poi sfociate in procedimenti giudiziari, emerge che la CPI si è finora occupata soltanto di crimini commessi da individui africani nel Continente africano. Nelle loro linee generali, le critiche mosse dalla Conferenza non sembrano dunque infondate. Tuttavia, suscita qualche perplessità il fatto che la Conferenza si focalizzi espressamente, ormai da lungo tempo, principalmente su due specifici procedimenti in atto davanti alla CPI, entrambi inerenti a influenti personalità che ricoprono alte cariche statali. Si tratta del caso riguardante alcuni esponenti del Governo keniota e di quello concernente Omar al-Bashir, Presidente del Sudan.

Quanto al caso del Kenya, la Conferenza ha espresso la propria soddisfazione per la decisione del Procuratore del 5 dicembre 2014 di ritirare le accuse a carico di Uhuru Kenyatta, Presidente in carica. Essa non ha però mancato di rimarcare la tempistica non celere con cui si è giunti a tale esito⁴⁰. Inoltre, la Conferenza ha invitato la CPI a porre termine, allo stesso modo, anche al procedimento in atto contro William Samoei Ruto, Vicepresidente in carica⁴¹. Essa ha avanzato la medesima richiesta anche per quel che concerne il procedimento in corso contro il Presidente sudanese⁴². Con riferimento a entrambi i procedimenti appena citati,

³⁸ Oltre che nelle decisioni inerenti ai rapporti del Consiglio di pace e sicurezza, la Conferenza ha espresso il proprio supporto ai principali attori impegnati nel contrasto a Boko Haram nella dichiarazione n. 3 (XXIV), *Declaration of Support to the Countries of Lake Chad Basin Commission (LCBC) and Benin in the Fight Against Boko Haram*, e nella decisione n. 558 (XIV), *Decision on the Items Proposed by Member States – E. On the Continent-Wide Solidarity against Boko Haram*, paragrafi 13-19.

³⁹ Ad esempio, nella sua decisione n. 547 (XXIV), *Decision on the Progress Report of the Commission on the Implementation of Previous Decisions on the International Criminal Court (ICC)*, par. 4, lett. b), la Conferenza dell'UA ha espresso «its deep concern regarding the conduct of the Office of the Prosecutor and the Court and the wisdom of the continued prosecution against African Leaders». La bibliografia sui rapporti tra la CPI e UA è molto estesa; pertanto, ci limitiamo a segnalare i saggi raccolti nel recente volume di ANKUMAH (ed.), *The International Criminal Court and Africa: One Decade on*, Bruxelles, 2016.

⁴⁰ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 547 (XXIV), cit., par. 8. Per maggiori dettagli sulla decisione del Procuratore di ritirare le accuse in precedenza formalizzate a carico di Kenyatta, v. GERVASI, *Corte penale internazionale. Attività della Corte nel biennio 2013-2014*, in questa *Rivista*, 2015, 617 ss., 638-639, e CIMIOTTA, *Corte penale internazionale. Attività della Corte nel 2015*, ivi, 2016, 149 ss., 161-163.

⁴¹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 547 (XXIV), cit., paragrafi 9 e 17, lett. d), e decisione n. 586 (XXV), *Decision on the Update of the Commission on the Implementation of Previous Decisions on the International Criminal Court*, par. 2, punto i).

⁴² V. Conferenza dell'UA, decisione n. 547 (XXIV), cit., par. 17, lett. e), e decisione n. 586 (XXV), cit., par. 2, punto ii).

anche nel 2015 la Conferenza ha reiterato al Consiglio di Sicurezza dell'ONU la richiesta di adottare la decisione di differimento di un anno, *ex art. 16* dello Statuto di Roma⁴³.

La Conferenza ha ricordato ancora una volta agli Stati africani parti dello Statuto di Roma la “necessità imperativa” di non adottare politiche autonome a proposito dei loro rapporti con la CPI ma di adeguarsi alla posizione comune dell'UA concordata nelle precedenti sessioni e adesso riaffermata. In sintesi, secondo l'UA, qualora gli obblighi internazionali nascenti dall'adesione allo Statuto di Roma si trovassero in conflitto con gli obblighi derivanti dalla partecipazione all'UA o dal diritto internazionale consuetudinario, gli Stati interessati dovrebbero scegliere di non adempiere i primi⁴⁴. Su queste basi, la Conferenza ha nuovamente incoraggiato gli Stati africani che sono anche parti dello Statuto di Roma, in primo luogo, a disattendere i loro obblighi di cooperazione con la CPI, asserendo che questi obblighi contrasterebbero con le norme internazionali consuetudinarie che garantiscono l'immunità alle più alte cariche degli Stati, e, in secondo luogo, a non arrestare al-Bashir, laddove quest'ultimo si recasse sul loro territorio, conformemente all'esempio da ultimo fornito dalla Repubblica Democratica del Congo⁴⁵.

La Conferenza ha confermato l'intenzione di portare avanti, attraverso gli Stati africani che partecipano all'Assemblea delle Parti dello Statuto di Roma, anche le proposte di emendamento degli articoli 16 e 27 del medesimo Statuto⁴⁶. Inoltre, essa ha raccomandato l'istituzionalizzazione degli incontri periodici dei Ministri degli Affari esteri dell'UA, i quali da tempo si riuniscono informalmente per discutere le principali questioni legate ai rapporti del Continente africano con la CPI⁴⁷.

L'obiettivo principale dell'UA rimane comunque la creazione di un organo penale regionale che funga per il Continente africano quale foro alternativo alla CPI. Pertanto, la Conferenza ha evidenziato l'importanza per gli Stati africani di procedere celermente alla ratifica del Protocollo di Sharm el-Sheikh, che istituisce la nuova Corte africana di giustizia e dei diritti dell'uomo, e del Protocollo di Malabo, che prevede l'inserimento di una Sezione competente in materia di diritto internazionale penale in seno a tale nuova Corte⁴⁸. Attraverso il Protocollo di Malabo, l'UA intende quindi attuare nell'ambito del diritto internazionale penale il principio “*African solutions for African problems*”⁴⁹. La Conferenza è però consapevole delle notevoli difficoltà finanziarie che l'UA incontrerebbe nell'istituzione di un tribunale penale regionale. Essa ha perciò promosso l'organizzazione nel 2016 di una conferenza internazionale per la raccolta di risorse e avviato la creazione di un Fondo speciale permanente per il funzionamento della

⁴³ Ivi, par. 3.

⁴⁴ Ivi, paragrafi 6-7.

⁴⁵ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 547 (XXIV), cit., paragrafi 18-19.

⁴⁶ Ivi, paragrafi 10-12 e 17, lett. a) e c). Come già accennato, l'art. 16 dello Statuto di Roma riguarda la sospensione delle indagini o dell'esercizio dell'azione penale. L'art. 27 è invece intitolato all'irrelevanza della qualifica ufficiale.

⁴⁷ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 586 (XXV), cit., par. 4.

⁴⁸ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 547 (XXIV), cit., paragrafi 14-15.

⁴⁹ Cfr. PAREDI, *Una soluzione africana ad un problema africano? La Corte penale internazionale e l'Unione africana tra conflitto e prospettive di giustizia penale regionale*, consultabile online sul sito www.sidi-isil.org, giugno 2014, specialmente 7-11.

Sezione penale africana⁵⁰. Chiaramente, la Conferenza ha anche invitato gli Stati membri dell'UA ad assicurare risorse⁵¹.

A proposito dei problemi di finanziamento della futura Sezione penale africana, l'UA dovrebbe peraltro tener presente il monito oggi proveniente dalla situazione di grave dissesto in cui versano le Camere africane straordinarie, le quali per giunta sono deputate a trattare un solo caso, operando in un sistema giudiziario nazionale. Com'è noto, infatti, le Camere africane straordinarie sono state istituite in seno al sistema giudiziario senegalese con lo scopo di processare l'ex dittatore ciadiano Hissène Habré, per i cui crimini non si poteva investire la CPI, incompetente *ratione temporis*. Ebbene, la Conferenza ha dichiarato di apprezzare i passi avanti compiuti nel 2015 dalle Camere straordinarie africane⁵², rilevando però un'evidente carenza di risorse, nonostante i finanziamenti provenienti dai donatori internazionali⁵³. Essa ha quindi deciso di accogliere la proposta della Commissione dell'UA di istituzionalizzare le consultazioni periodiche, già informalmente in atto, tra l'UA, il Senegal e il Ciad con lo scopo di monitorare i finanziamenti a disposizione delle Camere, e di invitare gli Stati africani a versare o a reperire contributi più ingenti⁵⁴.

6. *Posizione dell'UA su talune questioni di rilievo internazionale.*- Nel corso del 2015, l'UA ha preso posizione su alcune rilevanti questioni di politica internazionale. Ad esempio, la Conferenza ha accolto con favore la storica decisione degli Stati Uniti d'America di ristabilire le relazioni diplomatiche con Cuba e di ritirare l'embargo commerciale e finanziario imposto a tale Stato⁵⁵.

Al contrario, la Conferenza ha espresso disappunto per il protrarsi della crisi palestinese. Essa ha attribuito le principali cause di detta crisi e della sua radicalizzazione nel corso degli anni sia alla politica aggressiva di Israele sia alla scarsa incisività delle azioni decise dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. La Comunità internazionale è stata invitata a intervenire per indurre Israele a ritirarsi dai Territori palestinesi occupati, ripristinando i confini del 1967, e a porre termine al blocco della Striscia di Gaza. Gli Stati dell'UA sono stati esortati a riconoscere la statualità della Palestina e a promuoverne l'ingresso a pieno titolo nelle principali organizzazioni internazionali. Infine, la Conferenza ha sponsorizzato il boicottaggio delle merci israeliane fabbricate nei Territori palestinesi occupati⁵⁶.

Anche la complessa vicenda delle Isole Chagos ha attirato l'attenzione della Conferenza dell'UA nel 2015⁵⁷. In particolare, è stata adottata una risoluzione

⁵⁰ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 547 (XXIV), cit., par. 17, lett. b).

⁵¹ Ivi, par. 16.

⁵² V. Conferenza dell'UA, decisione n. 546 (XXIV), *Decision on the Hissène Habré Case*, paragrafi 1-4.

⁵³ Ivi, par. 5. Le principali risorse necessarie alle Camere africane straordinarie provengono da Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Stati Uniti d'America; sono inoltre rilevanti i contributi dell'Unione Europea e dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo.

⁵⁴ Ivi, paragrafi 6-8.

⁵⁵ V. Conferenza dell'UA, risoluzione n. 2 (XXIV), *Resolution on the Recent Developments in Cuba-United States of America Relations*.

⁵⁶ V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 2 (XXIV), *Declaration on the Situation in Palestine and the Middle East*, e dichiarazione n. 4 (XXV), *Declaration on the Situation in Palestine and the Middle East*.

⁵⁷ In estrema sintesi, le Isole Mauritius reclamano la sovranità territoriale sulle Isole Chagos, contrapponendosi al Regno Unito, che vi mantiene il proprio dominio coloniale e ha persino concesso agli

dettata dalla recente decisione del Regno Unito di creare attorno all'arcipelago un'area marina protetta⁵⁸. Nella risoluzione, la Conferenza dell'UA ha esortato il Regno Unito a ritirare il decreto istitutivo dell'area marina protetta, aggiungendo di non riconoscergli lo *status* di "Stato costiero". Più in generale, la Conferenza ha accusato il Regno Unito di violare il principio di autodeterminazione dei popoli e una serie di risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in materia di decolonizzazione. La Conferenza dell'UA ha quindi dichiarato che le Isole Mauritius dovrebbero acquisire la piena sovranità sulle Isole Chagos e si è riservata di sostenere ogni azione diplomatica a tal fine esperita dal Governo mauriziano⁵⁹.

La Conferenza dell'UA si è altresì interessata ai negoziati sulla riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Essa ha approvato il 15° e il 16° rapporto del Comitato dei Dieci, un organismo composto di Stati che svolge il ruolo di portavoce unico degli interessi degli Stati africani nelle Nazioni Unite⁶⁰. In particolare, il 16° rapporto verte sull'incontro tra il Comitato dei Dieci e i rappresentanti degli Stati membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, svoltosi il 9 maggio 2015 a Livingstone (Zambia). In quella sede, il Comitato dei Dieci ha riaffermato le richieste avanzate dall'UA sin dal 2005 e codificate nella terza parte del c.d. *Ezulwini Consensus* e nella successiva Dichiarazione di Sirte. Gli Stati africani reclamano, *inter alia*, due seggi permanenti con diritto di veto e due seggi non permanenti in seno al Consiglio di Sicurezza, puntualizzando che la Conferenza dell'UA dovrebbe stabilire i criteri per l'individuazione degli Stati africani destinati a occupare i nuovi seggi⁶¹. La Conferenza ha invitato gli Stati membri dell'UA a porre la questione della riforma del Consiglio di Sicurezza tra le priorità della loro politica estera e al centro dei loro interventi in seno all'Assemblea Generale delle

Stati Uniti d'America di installarvi una base militare. In argomento, v. estesamente ALLEN, *Chagos Islanders and International Law*, Oxford, 2014.

⁵⁸ La procedura seguita dal Regno Unito per la creazione dell'area marina protetta attorno alle Isole Chagos è stata poi dichiarata non conforme al diritto internazionale nella decisione *Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v. United Kingdom)*, del 18 marzo 2015, resa dal Tribunale arbitrale costituito ai sensi dell'Annesso IX della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. Per un commento, v. WAIBEL, *Mauritius v. UK: Chagos Marine Protected Area Unlawful*, in *EJIL Talk!*, www.ejiltalk.org, aprile 2015. Per approfondimenti più generali sull'istituzione dell'area marina protetta attorno alle Isole Chagos, v. *inter alios*, PAPANICOLOPULU, *Submission to Arbitration of the Dispute on the Marine Protected Area around the Chagos Archipelago*, in *Int. Jou. Mar. Coast. L.*, 2011, 667 ss.

⁵⁹ V. Conferenza dell'UA, risoluzione n. 1 (XXV), *Resolution on Chagos Archipelago*.

⁶⁰ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 564 (XXIV), *Decision on the Fifteenth Report of the Committee of Ten Heads of State and Government on the Reform of the United Nations Security Council*, e decisione n. 574 (XXV), *Decision on the Sixteenth Report of the Committee of Ten Heads of State and Government on the Reform of the United Nations Security Council*. Il Comitato dei Dieci è operativo da ormai dieci anni, essendo stato istituito con la decisione n. 1, *Decision on the Reform of the Security Council of the United Nations*, del 4 agosto 2005.

⁶¹ Il c.d. *Ezulwini Consensus* è un documento adottato dagli Stati africani al termine di un vertice informale, svoltosi nella valle di Ezulwini (Swaziland) nel marzo 2005, al fine di definire le linee guida che l'UA avrebbe seguito a proposito di alcune questioni di rilievo internazionale. Nella sua terza parte tale documento si sofferma, appunto, sulla questione della riforma del Consiglio di Sicurezza e del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite. Quanto al primo, originariamente era stato richiesto di aumentare i seggi in maniera tale che il Continente africano potesse detenerne due permanenti e cinque non permanenti. Con la Dichiarazione di Sirte, la Conferenza ha approvato ufficialmente il c.d. *Ezulwini Consensus* e ha riformulato la posizione comune in tema di seggi africani non permanenti, reclamandone adesso soltanto due: v. dichiarazione n. 2 (V), *Sirte Declaration on the Reform of the United Nations*, del 5 luglio 2005.

Nazioni Unite, al fine di sensibilizzare la Comunità internazionale su «the need to correct the historical injustice that the African continent continues to suffer»⁶².

7. *Tutela dei diritti dell'uomo: l'attività della Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.*- Nel 2015 la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (d'ora in avanti: Commissione) ha tenuto due sessioni ordinarie e due straordinarie⁶³. La Conferenza dell'UA ha approvato l'elezione, avvenuta in seno al Consiglio esecutivo, di due nuovi membri della Commissione, l'etiope Solomon Ayele Dersso e la sierraleonese King Jamesina Essie, e il rinnovo del mandato della ruandese Sylvie Kayitesi Zainabo⁶⁴. La nuova Presidente della Commissione è la sudafricana Faith Tlakula, mentre la maliana Soyata Maiga è la nuova Vicepresidente.

Durante il periodo in esame, nell'esercizio del suo mandato di protezione dei diritti enunciati dalla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (d'ora in avanti: Carta africana), la Commissione ha portato a termine l'esame di undici comunicazioni presentate negli anni precedenti da individui o da organizzazioni non governative (ONG) ai sensi dell'art. 55 della Carta africana. Dopo aver ottenuto l'autorizzazione della Conferenza dell'UA, essa ha pubblicato gli atti attinenti a nove comunicazioni⁶⁵: si tratta di quattro rapporti resi nel merito, tre dichiarazioni di non ammissibilità e due dichiarazioni di cancellazione dal ruolo.

Nella comunicazione sull'affare della *Comunità nubiana in Kenya*, le due ONG ricorrenti avevano denunciato il Kenya per il suo rifiuto di concedere la cittadinanza ai discendenti dei lavoratori nubiani, condotti in epoca coloniale dal Sudan al Kenya, e per aver così causato la conseguente situazione di apolidia di tale popolazione. Inoltre, le ricorrenti avevano lamentato i diversi tentativi delle autorità governative keniate di allontanare la comunità nubiana dall'area di Kibera, in cui essa si era insediata all'indomani dell'indipendenza del Kenya. Nel suo rapporto finale, la Commissione ha dichiarato la responsabilità del Kenya per la violazione di numerose disposizioni della Carta africana, ha invitato il Kenya a legiferare al fine di stabilire criteri obiettivi, trasparenti e non discriminatori per la concessione della

⁶² V. Conferenza dell'UA, decisione n. 564 (XXIV), cit., par. 10, e decisione n. 574 (XXV), cit., par. 12.

⁶³ La 17^a sessione straordinaria della Commissione ha avuto luogo dal 19 al 28 febbraio; la 56^a sessione ordinaria si è tenuta dal 21 aprile al 7 maggio; la 18^a è stata organizzata dal 29 luglio al 7 agosto; infine, la 57^a sessione ordinaria si è riunita dal 4 al 18 novembre. Le sessioni della Commissione dovrebbero tenersi a Banjul, in Gambia, nella sua sede ufficiale. Tuttavia, sin dalla fine degli anni '80 si è venuta formando l'abitudine di organizzare periodicamente sessioni nelle varie regioni africane, a rotazione, al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica sull'attività della Commissione. Per questo motivo, nel 2015, la 18^a sessione straordinaria della Commissione ha avuto luogo a Nairobi (Kenya).

⁶⁴ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 576 (XXV), *Decision on the Election of Three (3) Members of the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR)*.

⁶⁵ A norma dell'art. 59, par. 2, della Carta africana, le pronunce della Commissione inerenti a comunicazioni individuali possono essere pubblicate soltanto dopo la previa autorizzazione della Conferenza dell'UA. Pertanto, due pronunce rese dalla Commissione nel 2015 non possono essere in questa sede esaminate, poiché non ancora pubblicate. Si tratta della dichiarazione di non ammissibilità della comunicazione n. 410/12, *Congress for Democracy and Justice (CDJ) v. Gabon*, del 28 febbraio 2015, e del rapporto finale reso il 7 agosto 2015 nella comunicazione n. 346/07, *Mouvement du 17 Mai c. République Démocratique du Congo*. Tutti gli atti della Commissione africana che menzioneremo d'ora in avanti sono consultabili *online* sul sito ufficiale della Commissione, www.achpr.org. I titoli di tali atti o eventuali passaggi da essi tratti sono riportati nella lingua (prevalentemente inglese o francese) in cui sono stati originariamente redatti.

cittadinanza e ha raccomandato al Kenya di riconoscere ufficialmente il diritto della comunità nubiana di risiedere nel territorio di Kibera⁶⁶.

L'affare dei *Dioulas* è molto simile a quello appena descritto. Nella pertinente comunicazione, l'ONG ricorrente aveva lamentato il trattamento fortemente discriminatorio riservato dalle autorità governative della Costa d'Avorio alla popolazione dei *Dioulas*, accusata di non avere origini propriamente ivoriane. La ricorrente aveva più ampiamente denunciato anche le discriminazioni nei confronti degli ivoriani nati all'estero o figli di un genitore non ivoriano, rilevando soprattutto l'impedimento a candidarsi alle elezioni, posto nei loro confronti dagli articoli 35 e 65 della Costituzione. Nel suo rapporto finale, la Commissione ha dichiarato la responsabilità della Costa d'Avorio per la violazione di una serie di disposizioni della Carta africana. Inoltre, essa ha raccomandato allo Stato convenuto di emendare gli articoli 35 e 65 della sua Costituzione e di promulgare una legge che sancisca la parità dei *Dioulas* rispetto agli altri cittadini ivoriani⁶⁷.

Nella comunicazione sul caso *Mbiankeu*, una cittadina francese di origine camerunense aveva denunciato la violazione del diritto di proprietà, spettante a lei stessa e al marito su un terreno e un'abitazione ubicati in Camerun. Lo Stato convenuto era accusato di essere ricorso a minacce e intimidazioni per costringere i coniugi ad abbandonare il terreno e l'abitazione, poi espropriati dalle autorità governative. La Commissione ha accertato la responsabilità del Camerun per la violazione non soltanto del diritto di proprietà (art. 14 della Carta africana), ma anche del diritto all'abitazione, indirettamente ricavato dalla lettura combinata dell'art. 14 con l'art. 16 (diritto alla salute) e con l'art. 18 (tutela della vita familiare)⁶⁸. La Commissione ha invitato il Camerun ad assegnare alle vittime un terreno e un'abitazione dal valore corrispondente a quello delle proprietà possedute in precedenza. La Commissione ha anche chiesto al Camerun di stipulare con le vittime un accordo per il risarcimento dei danni materiali da esse patiti, di versare circa quindicimila franchi centrafricani per i danni dovuti specificamente al lucro cessante e di pagare cinquantamila franchi centrafricani per i danni non materiali⁶⁹.

⁶⁶ V. Commissione africana, comunicazione n. 317/06, *Open Society Justice Initiative (OSJI) and Institute for Human Rights and Development in Africa (IHRDA) (on behalf of the Nubian Community of Kenya) v. Kenya*, rapporto del 28 febbraio 2015. La situazione della minoranza nubiana residente in Kenya era stata già trattata dal Comitato africano di esperti dei diritti e del benessere del bambino nel rapporto emanato nel caso dei *Bambini nubiani*: v. comunicazione n. 002/09, *Institute for Human Rights and Development in Africa and The Open Society Justice Initiative v. Kenya*, rapporto del 22 marzo 2011; per un commento, v. DUROJAYE, *Making a First Impression. An Assessment of the Decision of the Committee of Experts of the African Children's Charter in the Nubian Children Communication*, in *African HRLJ*, 2012, 564 ss.

⁶⁷ V. Commissione africana, comunicazione n. 318/06, *Open Society Justice Initiative c. Côte d'Ivoire*, rapporto del 28 febbraio 2015. La Commissione aveva già dichiarato che gli articoli 35 e 65 della Costituzione della Costa d'Avorio violano gli articoli 2 e 13 della Carta africana nel rapporto reso sulla comunicazione n. 262/02, *Mouvement Ivoirien des Droits de l'Homme (MIDH) c. Côte d'Ivoire*, del 22 maggio 2008. Inoltre, benché lo Stato convenuto non fosse la Costa d'Avorio, la Commissione si era pronunciata analogamente già in precedenza, precisamente nel rapporto sulla comunicazione n. 211/1998, *Legal Resources Foundation v. Zambia*, del 7 maggio 2001.

⁶⁸ Per ricavare il diritto all'abitazione dalla Carta africana, la Commissione africana si è conformata all'impostazione seguita nel rapporto sul caso degli *Ogoni* e poi più volte ripresa in rapporti successivi: v. Commissione africana, comunicazione n. 155/96, *Social and Economic Rights Action Centre (SERAC) and Centre for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria*, rapporto del 27 ottobre 2001, par. 60.

⁶⁹ V. Commissione africana, comunicazione n. 389/10, *Geneviève Mbiankeu c. Cameroun*, rapporto del 7 maggio 2015.

Infine, nella comunicazione sul caso *Atangana Mebara*, un ex ministro del Camerun aveva accusato il suo Paese di averlo condannato e imprigionato per peculato e appropriazione indebita a seguito di un processo non indipendente né imparziale, per giunta basato su indagini influenzate politicamente. Peraltro, prima di rivolgersi alla Commissione africana, il ricorrente si era appellato all'Alta Corte di Yaoundé che, in accoglimento del suo ricorso, ne aveva ordinato l'immediata scarcerazione, mai eseguita dalle autorità governative. La Commissione ha accertato la responsabilità dello Stato convenuto per la violazione dell'art. 6 (diritto alla libertà personale) e dell'art. 7 (diritto all'equo processo) della Carta africana, ritenendo invece superflua la verifica dell'eventuale inadempimento dell'art. 26 (dovere dello Stato di garantire l'indipendenza dei tribunali). La Commissione ha quindi esortato il Camerun ad attuare urgentemente l'ordinanza dell'Alta Corte di Yaoundé, restituendo la libertà al ricorrente; a sanzionare gli organi statali che materialmente si erano rifiutati di operare la scarcerazione; a elargire quattrocentomila franchi centroafricani a favore della vittima a titolo di risarcimento per i danni materiali e non materiali subiti⁷⁰.

Le comunicazioni riguardanti i casi degli *Scontri postelettorali in Costa d'Avorio*, del *Consiglio etiope dei diritti umani* e del *Partito egiziano della libertà e della giustizia* sono state dichiarate non ammissibili. La Commissione ha ritenuto che gli autori delle stesse non avessero rispettato la regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, stabilita dall'art. 56, par. 5, della Carta africana⁷¹.

La Commissione ha cancellato dal ruolo la comunicazione inerente al caso delle *Elezioni presidenziali in Togo*, adducendo come motivazione la mancanza di *diligent prosecution* da parte del ricorrente. La Commissione si è così conformata a una prassi procedurale ormai consolidata, benché priva di base normativa. Nel caso di specie, l'autore della comunicazione non aveva presentato le osservazioni di merito richieste dalla Commissione, nonostante il lungo periodo da quest'ultima concessogli in deroga all'art. 108, par. 1, del suo regolamento di procedura⁷². Anche la comunicazione sul caso *Weldehaimanot* è stata cancellata dal ruolo, avendo la Commissione ricevuto una richiesta in tal senso dallo stesso ricorrente⁷³. Dalla dichiarazione di cancellazione dal ruolo non si evince se la Commissione, prima di accogliere la suddetta richiesta, avesse verificato le reali intenzioni del ricorrente e l'eventuale esistenza di accordi imposti dallo Stato convenuto per risolvere il caso senza l'intervento della Commissione stessa.

Nel 2015, la Commissione ha pubblicato le osservazioni conclusive sui rapporti periodici inerenti all'attuazione nazionale della Carta africana da parte di Etiopia, Gibuti, Malawi, Niger, Nigeria e Uganda. La Commissione ha anche portato

⁷⁰ V. Commissione africana, comunicazione n. 416/12, *Jean-Marie Atangana Mebara c. Cameroun*, rapporto del 7 agosto 2015.

⁷¹ V., rispettivamente, Commissione africana, comunicazione n. 400/11, *Réseau Ouest Africain des Défenseurs des Droits Humains et Coalition Ivoirienne des Défenseurs des Droits de l'Homme c. Côte d'Ivoire*, dichiarazione di non ammissibilità del 7 agosto 2015; comunicazione n. 445/13, *Human Rights Council and Others v. Ethiopia*, dichiarazione di non ammissibilità del 7 agosto 2015; comunicazione n. 467/14, *Ahmed Ismael and 528 Others v. the Arab Republic of Egypt*, dichiarazione di non ammissibilità del 7 agosto 2015.

⁷² V. Commissione africana, comunicazione n. 387/10, *Kofi Yamgnane v. Togo*, dichiarazione di cancellazione dal ruolo del 28 febbraio 2015.

⁷³ V. Commissione africana, comunicazione n. 349/07, *Simon Weldehaimanot v. Eritrea*, dichiarazione di cancellazione dal ruolo del 7 agosto 2015.

avanti l'esame dei rapporti periodici di Algeria, Burkina Faso, Kenya, Liberia, Mozambico, Repubblica Araba Democratica Sahraui, Senegal e Sierra Leone, rispetto ai quali essa non ha però approvato le osservazioni conclusive. A norma dell'art. 62 della Carta africana, gli Stati dovrebbero produrre tali rapporti con cadenza biennale. Tuttavia, il mancato rispetto delle scadenze temporali è ormai noto: molti tra gli Stati sopra menzionati, ad esempio, hanno presentato il loro rapporto periodico per la prima volta, coprendo pertanto periodi molto lunghi. Segnaliamo, inoltre, che sette Stati non hanno mai prodotto alcun rapporto⁷⁴.

Nel 2015 la Commissione ha adottato risoluzioni direttamente indirizzate a Stati manifestamente autori di violazioni gravi e massicce dei diritti proclamati nella Carta africana⁷⁵. Inoltre, essa si è espressa sugli attacchi terroristici verificatisi in Kenya⁷⁶ e ha condannato gli episodi di xenofobia accaduti in Sudafrica⁷⁷. La Commissione ha reso anche risoluzioni su temi a carattere trasversale, quali: le elezioni in Africa nel 2015⁷⁸; il diritto all'acqua⁷⁹; il diritto al reinserimento sociale delle vittime di tortura⁸⁰; le persone disabili⁸¹. Essa ha anche promosso la stesura di linee guida sull'accesso dei cittadini alle informazioni elettorali e sulle libertà d'associazione e d'assemblea⁸².

8. *Segue: l'attività del Comitato africano di esperti dei diritti e del benessere del bambino.*- Nel 2015 il Comitato africano di esperti dei diritti e del benessere del bambino (d'ora in avanti: Comitato) si è riunito due volte, sempre nella sede ufficiale di Addis Abeba⁸³. La composizione del Comitato è notevolmente variata rispetto all'anno precedente. Infatti, la Conferenza dell'UA ha approvato l'elezione, avvenuta in seno al Consiglio esecutivo, di sei nuovi membri del Comitato: Dikéré Marie-Christine Bocoum (Costa d'Avorio), Aver Gavar (Nigeria), Maria Mapani-Kawimbe (Zambia), Clement Mashamba (Tanzania), Benyam Dawit Mezmur (Etiopia) e Goitseone Nanikie Nkwe (Botswana)⁸⁴. In base all'emendamento dell'art. 37, par. 1, della Carta africana dei diritti e del benessere del bambino,

⁷⁴ Risulta che nel 2014 non siano mai pervenuti alla Commissione africana i rapporti periodici di Eritrea, Guinea Bissau, Guinea Equatoriale, Sao Tome e Principe, Somalia, Sudan del Sud e Unione delle Comore.

⁷⁵ Si tratta di Burundi, Egitto, Gambia, Nigeria.

⁷⁶ V. Commissione africana, risoluzione n. 302, *Resolution on Terrorist Acts in the Republic of Kenya*, del 7 maggio 2015.

⁷⁷ V. Commissione africana, risoluzione n. 304, *Resolution Condemning the Xenophobic Attacks in the Republic of South Africa*, del 7 maggio 2015.

⁷⁸ V. Commissione africana, risoluzione n. 293, *Resolution on 2015 Elections in Africa*, del 28 febbraio 2015.

⁷⁹ V. Commissione africana, risoluzione n. 300, *Resolution on the Right to Water Obligations*, del 28 febbraio 2015.

⁸⁰ V. Commissione africana, risoluzione n. 303, *Resolution on the Right to Rehabilitation for Victims of Torture*, del 7 maggio 2015.

⁸¹ V. Commissione africana, risoluzione n. 305, *Resolution on Accessibility for Persons with Disabilities*, del 7 agosto 2015.

⁸² V. Commissione africana, risoluzione n. 307, *Resolution on the Development of Guidelines on Access to Information and Elections in Africa*, del 7 agosto 2015, e risoluzione n. 319, *Resolution on the Drafting of Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, del 18 novembre 2015.

⁸³ La 25ª sessione ordinaria del Comitato si è tenuta dal 20 al 24 aprile, mentre la 26ª è stata convocata dal 16 al 19 novembre.

⁸⁴ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 575 (XXV), *Decision on The Election of Six (6) Members of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACEWRC)*.

approvato dalla Conferenza dell'UA nel 2015, i membri del Comitato potranno rimanere in carica al massimo per due mandati⁸⁵.

Per quel che concerne l'attività di protezione dei diritti dei bambini, nell'anno in esame il Comitato non ha ricevuto alcuna nuova comunicazione né ha portato a termine la trattazione dell'unica comunicazione pendente, riguardante l'affare dei *Bambini affetti da albinismo*. Tale comunicazione era stata presentata da una ONG, che aveva denunciato la Tanzania per le violazioni subite dai bambini albi a causa di credenze tribali⁸⁶. In attuazione dell'art. 45 della Carta africana dei diritti e del benessere del bambino, il Comitato ha inviato una missione d'inchiesta in Tanzania, dal 10 al 14 agosto 2015. I lavori del Comitato sul caso riprenderanno dopo che tale missione d'inchiesta avrà pubblicato le proprie conclusioni⁸⁷.

Il Comitato ha emesso le osservazioni conclusive sui rapporti periodici inerenti all'attuazione nazionale della Carta africana dei diritti e del benessere del bambino presentati da Burkina Faso, Camerun ed Egitto, mentre ha proseguito con l'esame dei rapporti periodici di Algeria, Congo Brazzaville, Gabon, Lesotho, Madagascar, Namibia, Ruanda e Zimbabwe. Infine, il Comitato ha inaugurato un portale *online* contenente le pronunce riguardanti i diritti dei bambini emesse dai giudici nazionali degli Stati parti della Carta africana dei diritti e del benessere del bambino⁸⁸.

9. Segue: *l'attività della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*.- Nel 2015 la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (d'ora in avanti: Corte) ha tenuto tre sessioni (a maggio-giugno, luglio e novembre) nella sede ufficiale di Arusha, in Tanzania. La sua composizione è rimasta invariata. Il 17 agosto il Camerun ha depositato lo strumento di ratifica del Protocollo di Ouagadougou del 1998, istitutivo della Corte. Pertanto, su cinquantaquattro Stati membri dell'UA, gli Stati parti del Protocollo di Ouagadougou sono adesso ventinove⁸⁹. Tra di essi, sette hanno autorizzato la Corte a conoscere i ricorsi intentati nei loro confronti da individui e ONG⁹⁰.

Nel corso dell'anno, la Corte ha tenuto due udienze pubbliche sui casi *Onyango e Abubakari*, entrambi riguardanti la Tanzania⁹¹. Essa ha anche emanato

⁸⁵ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 548 (XXIV), *Decision on the Amendment of Article 37 (1) of the African Charter on the Rights and Welfare of the Child*.

⁸⁶ V. Comitato africano, comunicazione n. 001/13, *Under the Same Sun (UTSS) v. Tanzania*. Tutti gli atti del Comitato sono consultabili *online*, sul suo sito ufficiale, www.acerwc.org.

⁸⁷ V. la pagina "*investigation missions*" del sito del Comitato, da cui si evince che la pubblicazione dei risultati della missione d'inchiesta condotta in Tanzania è prevista per marzo 2016.

⁸⁸ Si tratta del portale raggiungibile all'indirizzo national-cases.acerwc.org.

⁸⁹ Nel 2015, il Protocollo di Ouagadougou risulta ratificato da Algeria, Burkina Faso, Benin, Burundi, Ciad, Congo Brazzaville, Costa d'Avorio, Gabon, Gambia, Ghana, Kenya, Lesotho, Libia, Malawi, Mali, Mauritania, Mauritius, Mozambico, Niger, Nigeria, Ruanda, Repubblica Araba Democratica Sahraui, Senegal, Sudafrica, Tanzania, Togo, Tunisia, Uganda e Unione delle Comore.

⁹⁰ Fino al 2015, soltanto Burkina Faso, Costa d'Avorio, Ghana, Malawi, Mali, Ruanda e Tanzania hanno prodotto la dichiarazione di accettazione della competenza della Corte a conoscere i ricorsi di individui e ONG, ai sensi dell'art. 5, par. 3, e dell'art. 34, par. 6, del Protocollo di Ouagadougou. Il Benin aveva già firmato tale dichiarazione nel 2014 ma, nel corso del 2015, non ne ha effettuato il deposito presso il Presidente della Commissione dell'UA.

⁹¹ V. Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, ricorso n. 006/13, *Wilfred Onyango and Others v. Tanzania*, e ricorso n. 007/13, *Mohamed Abubakari v. Tanzania*. Gli atti della Corte africana menzionati d'ora in avanti sono consultabili *online* sul sito ufficiale della Corte, www.african-court.org.

una decisione sulle riparazioni, un'ordinanza sulle misure provvisorie e una sentenza di merito. Inoltre, ha cancellato dal ruolo due richieste di parere consultivo⁹².

In base all'art. 27, par. 1, del Protocollo di Ouagadougou, la Corte si è pronunciata sulla richiesta di riparazioni susseguente alla sentenza di merito già emessa nel 2014 nel caso *Zongo*⁹³. Essa ha per la prima volta ordinato allo Stato convenuto di versare ad alcuni fra i ricorrenti un indennizzo, calcolato secondo precisi parametri da essa dettati, su cui iscrivere degli interessi qualora il pagamento non avvenisse entro sei mesi. La Corte ha anche disposto il risarcimento simbolico di un franco centroafricano a favore del Mouvement Burkinabé des droits de l'homme et des peuples, che aveva assistito i ricorrenti e partecipato al ricorso, ma ha negato il rimborso delle spese sostenute da tale ONG per la mobilitazione pubblica sul caso *Zongo*, asserendo che attività del genere rientrano nei compiti istituzionali di questo tipo di organizzazioni. La Corte ha poi imposto al Burkina Faso di pubblicare entro sei mesi la decisione sulle riparazioni sulla gazzetta ufficiale, su un giornale a tiratura nazionale e su un sito internet istituzionale accessibile per almeno un anno. Inoltre, rimediando all'assenza di azioni richieste allo Stato convenuto nel dispositivo della precedente sentenza di merito, la Corte ha anche ordinato alle competenti autorità nazionali la riapertura delle indagini sui fatti all'origine del caso; tuttavia, essa non ha ritenuto necessario indicare i modi e i mezzi da impiegare a tal fine, affidandosi alla discrezionalità delle autorità nazionali, alle quali è stato riconosciuto un certo margine di apprezzamento. Infine, la Corte ha richiesto al Burkina Faso di riferire entro sei mesi circa l'attuazione delle misure previste nella decisione⁹⁴.

Venuto a conoscenza della sentenza di condanna alla pena capitale emessa in contumacia nei confronti del secondogenito del Colonnello Gheddafi dalla Corte d'assise di Tripoli, il Presidente della Corte africana ha emanato una nuova ordinanza sulle misure provvisorie⁹⁵, nelle more della pronuncia di merito sul caso

⁹² Per un esame della giurisprudenza più recente della Corte africana, cfr. PIERGIGLI, *La protezione dei diritti fondamentali davanti alla Corte africana tra segnali di consolidamento e istanze di riforma*, in *DPCE*, 2016, 365 ss.

⁹³ V. Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, ricorso n. 013/11, *Ayants droit de feus Norbert Zongo, Abdoulaye Nikiema dit Ablassé, Ernest Zongo et Blaise Ilboudo et Mouvement Burkinabé des droits de l'homme et des peuples c. Burkina Faso*, sentenza del 28 marzo 2014. Il caso riguardava l'irrisolto assassinio di quattro giornalisti burkinabé. I ricorrenti ritenevano che il Burkina Faso avesse violato una serie di disposizioni della Carta africana e di altri trattati internazionali sui diritti dell'uomo, non avendo agito con la dovuta diligenza nel ricercare e perseguire gli autori degli omicidi e avendo ostacolato i procedimenti giudiziari interni per motivi politici. La Corte si è limitata ad accertare la responsabilità dello Stato convenuto per la sola violazione degli articoli 7 e 9, par. 2, della Carta africana, inerenti rispettivamente all'equo processo e alla libertà d'espressione, e dell'art. 66, par. 2, lett. c), del Trattato ECOWAS, posto a tutela dei diritti dei giornalisti. La Corte aveva richiesto ai ricorrenti di produrre la documentazione utile a consentirle di pronunciarsi in un secondo momento sulle riparazioni.

⁹⁴ V. Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, ricorso n. 013/11, *Ayants droit de feus Norbert Zongo, Abdoulaye Nikiema dit Ablassé, Ernest Zongo et Blaise Ilboudo et Mouvement Burkinabé des droits de l'homme et des peuples c. Burkina Faso*, decisione del 5 giugno 2015, par. 111. Per un commento, v. WINDRIDGE, *Another First: Reparations Awarded to Victims at the African Court on Human and Peoples' Rights*, in *Oxford Human Rights Lab*, ohrh.law.ox.ac.uk, agosto 2015.

⁹⁵ In casi di estrema gravità e urgenza, e ove necessario ad evitare un danno irreparabile alle persone, la Corte africana ha la facoltà di imporre *pendente lite* delle misure provvisorie ai sensi dell'art. 27, par. 2, del Protocollo di Ouagadougou. Essa può agire su richiesta di parte, su domanda della Commissione africana o anche *motu proprio*, secondo la procedura più dettagliatamente indicata dall'art. 51 del suo regolamento di procedura. Per un esame comparato del potere cautelare della Corte africana, v. recentemente BOSTEDT, *The African Court on Human and Peoples' Rights and the Use of Provisional*

Saif al-Islam Gheddafi, di cui la Corte era stata investita con un ricorso della Commissione africana⁹⁶. Nello specifico, la Corte ha imposto al Governo transitorio libico di non eseguire il verdetto di condanna a morte. Essa ha altresì ricordato che le sue ordinanze sulle misure provvisorie sono obbligatorie al pari delle sentenze e che, pertanto, la mancata esecuzione dell'ordinanza resa nel caso di specie costituirebbe una violazione a sé stante del Protocollo istitutivo della Corte (segnatamente del suo art. 27, par. 2). Infine, la Corte ha reiterato la richiesta inerente alla celebrazione di un processo imparziale e indipendente a carico dell'imputato⁹⁷.

Il 20 novembre 2015 la Corte ha reso la sentenza nel caso *Alex Thomas*. Il ricorrente aveva convenuto in giudizio la Tanzania, lamentando di essere detenuto in esecuzione di una sentenza di condanna emanata in uno Stato estero da un tribunale non imparziale in tempi non ragionevoli, senza che gli fossero stati assicurati i diritti all'assistenza legale e al ricorso in appello. La Corte ha accertato la violazione dell'art. 7 della Carta africana e dell'art. 14, par. 3, del Patto delle Nazioni Unite del 1966 sui diritti civili e politici (sul quale si è espressa in virtù della sua ampia competenza *ratione materiae*⁹⁸), entrambi inerenti al diritto all'equo processo. Inoltre, pur non arrivando ad accogliere la richiesta di scarcerazione immediata del ricorrente, la Corte ha comunque ordinato alla Tanzania di adottare tutti gli atti idonei a rimediare alle violazioni riscontrate. Essa ha però fatto espresso divieto alle autorità giudiziarie nazionali di riaprire il processo o di celebrarne uno nuovo: considerata la pena inflitta al ricorrente (trenta anni), in gran parte già scontata (venti anni), tali rimedi non soltanto si sarebbero rivelati inefficaci, ma avrebbero anche potuto ulteriormente ledere la buona amministrazione della giustizia interna. In ogni caso, la Tanzania è stata esortata a riferire entro sei mesi circa le misure adottate per

Measures for the Protection of the Civilian Population in Armed Conflict Situations, in AMBACH, BOSTEDT, DAWSON, KOSTAS (eds.), *The Protection of Non-Combatants During Armed Conflicts and Safeguarding the Rights of Victims in Post-Conflict Society. Essays in Honour of the Life and Work of Joakim Dungal*, Leiden, 2015, 331 ss.

⁹⁶ Davanti alla Commissione africana la ricorrente originaria aveva agito in nome del secondogenito di Muammar Gheddafi, detenuto in isolamento dal 19 novembre 2011 nelle carceri gestite dal Governo transitorio libico. La ricorrente aveva denunciato, tra le altre cose, il pericolo che venisse emesso nei confronti della vittima un verdetto di condanna a morte da una giurisdizione interna non dotata dei requisiti di indipendenza e imparzialità. La Commissione aveva quindi indirizzato al Governo transitorio libico un'ordinanza sulle misure provvisorie a salvaguardia dell'incolumità fisica della vittima, rimasta però ineseguita: v. comunicazione n. 411/12, *Mishana Hosseinioun v. Libya*, ordinanza del 18 aprile 2012. Allora, la Commissione aveva deciso, l'8 gennaio 2013, di adire la Corte in virtù dell'art. 5, par. 1, lett. a), del Protocollo di Ouagadougou, in combinato disposto con l'art. 118, par. 2, del suo regolamento di procedura, lamentando quindi la mancata esecuzione della sua ordinanza. La Corte aveva accolto il ricorso della Commissione e, dopo aver constatato la particolare urgenza della situazione, a sua volta, aveva anch'essa rivolto alla Libia un'ulteriore ordinanza contenente misure provvisorie: v. ricorso n. 002/2013, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Libya*, ordinanza del 15 marzo 2013. Nello specifico, la Corte aveva richiesto alle autorità libiche di evitare di cagionare danni irreparabili al detenuto e di permettergli di incontrare i suoi familiari ed avvocati. Anche l'ordinanza della Corte risulta ancora non attuata nel corso del 2015.

⁹⁷ V. Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, ricorso n. 002/13, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Libya*, ordinanza sulle misure provvisorie del 10 agosto 2015.

⁹⁸ Cfr. art. 3, par. 1, del Protocollo istitutivo della Corte africana: «[t]he jurisdiction of the Court shall extend to all cases and disputes submitted to it concerning the interpretation and application of the Charter, this Protocol and any other relevant human rights instrument ratified by the States concerned».

rimediare alle sue violazioni. Infine, la Corte ha anche invitato il ricorrente ad avviare un'azione per la richiesta di riparazioni⁹⁹.

Per quel che riguarda l'esercizio della funzione consultiva, il 5 giugno 2015 la Corte africana ha ordinato la cancellazione dal ruolo di una richiesta di parere avanzata l'anno precedente da quattro ONG registrate in Nigeria e attive in diversi Stati dell'Africa occidentale. La richiesta di parere verteva sull'obbligo di cooperazione con la CPI, gravante su tutti gli Stati parti dello Statuto di Roma, nell'esecuzione del mandato d'arresto spiccato nei confronti del Presidente del Sudan, Omar al-Bashir¹⁰⁰. Nello specifico, si chiedeva alla Corte africana di esprimersi sull'eventuale esistenza di una gerarchia tra le norme dello Statuto di Roma che stabiliscono il suddetto obbligo e le decisioni della Conferenza dell'UA che impongono l'obbligo opposto agli Stati membri dell'UA che sono allo stesso tempo parti dello Statuto di Roma, sul cui territorio il Presidente sudanese si reca abitualmente. La Corte africana aveva richiesto alle ONG di modificare la loro richiesta di parere, ritenuta non conforme all'art. 68, par. 2, del regolamento di procedura, poiché non erano indicati i riferimenti alle rilevanti norme convenzionali sui diritti dell'uomo¹⁰¹. Non avendo ricevuto alcun riscontro entro i termini stabiliti, la Corte africana ha disposto la cancellazione dal ruolo della richiesta di parere. Peraltro, essa ha precisato che dall'art. 68, par. 2, del suo regolamento si deduce come ogni richiesta di parere debba riguardare temi di tutela internazionale dei diritti dell'uomo e non di diritto internazionale pubblico: in quest'ultimo ambito sarebbe invece rientrata la questione sollevata nel caso di specie¹⁰².

Una volta ricevuta la notifica della suddetta dichiarazione di cancellazione dal ruolo, con un documento del 1° luglio 2015, le quattro ONG hanno tentato di dimostrare che le modifiche alla loro richiesta di parere non erano mai pervenute alla Corte africana, pur essendo state apportate e inoltrate per tempo. Esse hanno quindi trasmesso una seconda richiesta di parere consultivo, recante le suddette modifiche. Con dichiarazione del 29 novembre 2015, la Corte africana non ha accolto quest'ultima richiesta, rilevando come le ricorrenti non avessero dimostrato in maniera efficace l'invio entro i termini stabiliti delle modifiche alla precedente richiesta. In ogni caso, la Corte africana ha dichiarato non conforme all'art. 68, par. 2, del regolamento di procedura anche la seconda richiesta di parere, accertando nuovamente che non erano state citate le pertinenti norme convenzionali in materia di tutela dei diritti dell'uomo e puntualizzando che la questione sollevata continuava

⁹⁹ V. Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, ricorso n. 005/13, *Alex Thomas v. Tanzania*, sentenza del 20 novembre 2015. Nel momento in cui scriviamo, non risulta che il ricorrente abbia ancora avviato alcuna azione per la richiesta di riparazioni.

¹⁰⁰ Sul procedimento della Corte penale internazionale riguardante il Presidente del Sudan e sulle questioni a esso connesse ci siamo già soffermati *supra*, par. 5.

¹⁰¹ L'art. 68, par. 2, del regolamento di procedura della Corte stabilisce che «[a]ny request for advisory opinion shall specify the provisions of the Charter or of any other international human rights instrument in respect of which the advisory opinion is being sought, the circumstances giving rise to the request as well as the names and addresses of the representatives of the entities making the request».

¹⁰² V. Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, richiesta di parere consultivo n. 001/14, *Request for Advisory Opinion by Coalition on the International Criminal Court LTD/GTE (CICCN), Legal Defence & Assistance Project LTD/GTE (LEDAP), Civil Resource Development & Documentation Center (CIRDDOC), Women Advocates Documentation Center LTD/GTE (WARDC) (1)*, dichiarazione di cancellazione dal ruolo del 5 giugno 2015.

a riguardare il diritto internazionale pubblico, non la tutela regionale dei diritti dell'uomo¹⁰³.

Il giudice Fatsah Ouguergouz ha allegato un'opinione dissidente alla dichiarazione della Corte africana. Dopo aver contestato talune questioni procedurali, egli ha rilevato come nella seconda richiesta di parere consultivo fossero, in effetti, indicate le rilevanti disposizioni dello Statuto di Roma. Pertanto, prima di disporre la cancellazione dal ruolo della nuova richiesta, la Corte avrebbe dovuto indagare l'eventuale natura di "trattato sui diritti dell'uomo" dello Statuto di Roma. Il giudice ha espresso delle perplessità anche sulla netta separazione, operata dalla Corte, tra diritto internazionale pubblico e tutela internazionale dei diritti dell'uomo, ritenendo che in realtà la seconda trovi le sue naturali fondamenta nel primo¹⁰⁴.

Nel 2015 la Corte ha svolto diverse attività promozionali. Ad esempio, a luglio i giudici hanno condotto una visita di sensibilizzazione nel Lesotho, dove sono riusciti ad ottenere l'impegno delle autorità governative a concedere presto agli individui e alle ONG la possibilità di presentare ricorsi. Visite analoghe sono state compiute, a ottobre, in Sudafrica e, a dicembre, in Ciad. Inoltre, dal 4 al 6 novembre, ad Arusha, la Corte ha organizzato il secondo *Continental Judicial Dialogue*, sul tema *Connecting National and International Justice*. I rappresentanti delle corti supreme e delle corti costituzionali di molti Stati africani, delle più importanti università africane e di numerosi centri di cultura hanno partecipato all'incontro, assieme ad alcuni giudici della Corte interamericana dei diritti dell'uomo, favorendo il confronto tra il sistema africano e quello americano di tutela dei diritti dell'uomo.

Nel 2014 la Corte aveva inaugurato il c.d. *Legal Aid Scheme*, al fine di mettere a disposizione di eventuali ricorrenti indigenti i mezzi idonei ad agire per la tutela giurisdizionale dei propri diritti. Dopo un anno, la Tanzania è l'unico Stato parte del Protocollo istitutivo della Corte ad aver contribuito, con centomila dollari, al finanziamento del suddetto meccanismo¹⁰⁵.

10. *Questioni attinenti alle altre politiche dell'UA.*- La Conferenza dell'UA ha dato un peso crescente alle politiche di genere e al ruolo della donna nelle società africane. In particolare, essa ha dedicato alla donna il decennio 2011-2021, riservandosi di approfondire ogni anno alcuni temi specifici¹⁰⁶. Nel 2015, in un'articolata dichiarazione, la Conferenza si è soffermata sulle questioni inerenti al lavoro femminile in ambito agricolo, all'accesso delle donne alle cure mediche, alla

¹⁰³ V. Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, richiesta di parere consultivo n. 001/15, *Request for Advisory Opinion by Coalition on the International Criminal Court LTD/GTE (CICCN), Legal Defence & Assistance Project LTD/GTE (LEDAP), Civil Resource Development & Documentation Center (CIRDDOC), Women Advocates Documentation Center LTD/GTE (WARDC) (2)*, dichiarazione di cancellazione dal ruolo del 29 novembre 2015.

¹⁰⁴ *Ibidem*, *Dissenting Opinion of Judge Fatsah Ouguergouz*.

¹⁰⁵ V. gli aggiornamenti del documento *Legal Aid Policy for the African Court on Human and Peoples' Rights 2014-2015*. Tale documento è stato adottato in conformità all'art. 10, par. 2, del Protocollo istitutivo della Corte, secondo cui «[a]ny party to a case shall be entitled to be represented by a legal representative of the party's choice. Free legal representation may be provided where the interests of justice so require».

¹⁰⁶ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 333 (XVI), *Decision on the Continental Launch of the African Women's Decade*.

loro indipendenza economica, alla sicurezza femminile, all'istruzione delle bambine e alla partecipazione attiva delle donne alla vita politica del loro Paese¹⁰⁷.

La Conferenza ha rinnovato il suo impegno nella lotta contro la diffusione dell'AIDS nel Continente africano, operando attraverso il Comitato per l'AIDS (*Aids Watch Africa Action Committee of Heads of State and Government – AWA*). Tuttavia, la piena attuazione della *road map* sul tema *Shared Responsibility and Global Solidarity for AIDS, Tuberculosis (TB) and Malaria Response in Africa*, inizialmente prevista per la fine del 2015, è stata posticipata al 2020 a causa delle difficoltà finanziarie nel frattempo emerse. Inoltre, la Conferenza ha iteratamente richiesto maggiore sostegno nella lotta contro l'AIDS sia agli Stati membri dell'UA, invitati a formare personale medico e paramedico specializzato, sia alle multinazionali farmaceutiche, esortate ad assicurare una maggiore accessibilità ai farmaci¹⁰⁸. Nell'anno in esame l'UA ha dedicato particolare attenzione anche all'eradicazione della polio, invitando gli Stati a cooperare a tal fine e richiedendo ai donatori internazionali per lo sviluppo di specifiche tecniche sanitarie¹⁰⁹.

L'UA ha continuato a mostrare interesse anche per le questioni climatiche, sostenendo l'azione del Comitato dell'UA sul cambiamento climatico (*Committee of African Heads of States and Government on Climate Change – CAHOSCC*), adesso coordinato dal Presidente egiziano el-Sisi. In particolare, la Conferenza dell'UA ha dichiarato di aver apprezzato il ruolo svolto dal CAHOSCC durante le ultime sessioni della Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico¹¹⁰. Pertanto, in vista della Conferenza delle Parti di Parigi del dicembre 2015, essa ha conferito al CAHOSCC il mandato di negoziare per conto dell'UA un nuovo accordo sul cambiamento climatico che sia conforme al principio delle responsabilità comuni ma differenziate, che persegua l'obiettivo dell'abbassamento delle temperature di almeno 1,5 gradi Celsius e che preveda altresì obblighi di adattamento per gli Stati¹¹¹. La Conferenza dell'UA ha riconosciuto al CAHOSCC un ruolo di primo piano anche a livello più strettamente regionale, incoraggiandone specialmente le azioni per l'attuazione nazionale dell'*High Level Work Programme on Climate Change Action in Africa*¹¹². In ogni caso, essa non ha mancato di ribadire che gli Stati sviluppati dovrebbero destinare maggiori finanziamenti per consentire una più efficace lotta al cambiamento climatico nel Continente africano¹¹³.

La pianificazione di politiche per la produzione delle energie rinnovabili potrebbe agevolare l'azione di contrasto al cambiamento climatico. La Conferenza

¹⁰⁷ V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 1 (XXV), *Declaration on 2015 Year of Women's Empowerment and Development towards Africa's Agenda 2063*.

¹⁰⁸ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 571 (XXV), *Decision on the Report of the AIDS Watch Africa (AWA)*.

¹⁰⁹ V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 2 (XXV), *Declaration on Polio Eradication in Africa: "Our Historic Legacy to Future Generations"*.

¹¹⁰ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 556 (XXIV), *Decision on Africa's Engagements at the UN Climate Summit and Lima Global Climate Change Conference (COP20/CMP 10)*, e decisione n. 580 (XXV), *Decision on Africa's Engagements in the Global Climate Negotiations*, paragrafi 1-2.

¹¹¹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 580 (XXV), cit., paragrafi 3-5. La Conferenza di Parigi (30 novembre-13 dicembre 2015) ha concluso il 12 dicembre l'Accordo sul cambiamento climatico. In tema v. GERVASI, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in questa *Rivista*, 2016, 21 ss.

¹¹² V. Conferenza dell'UA, decisione n. 556 (XXIV), cit., paragrafi 4-5.

¹¹³ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 580 (XXV), cit., paragrafi 6-7.

ha quindi approvato la pertinente proposta dall'*African Ministerial Conference on the Environment* (AMCEN). Per risolvere le questioni tecniche sottese alla proposta si sono già svolti due incontri, il 17 marzo e il 23 maggio 2015, rispettivamente ad Addis Abeba e al Cairo, tra l'AMCEN e lo *United Nations Environmental Programme* (UNEP)¹¹⁴.

Dal 10 al 12 marzo 2015 si è tenuto a Dakar l'incontro dei Ministri dell'istruzione dell'UA sul tema dell'istruzione di alto livello e della ricerca accademica. Al termine dell'incontro è stata resa la Dichiarazione intitolata *Revitalization of Higher Education for Africa's Future*¹¹⁵. In attuazione di tale documento, la Conferenza ha conferito alla Commissione dell'UA il mandato di studiare la creazione di uno spazio comune africano per l'istruzione universitaria e post-universitaria e per lo sviluppo della ricerca accademica, in cui sia anche possibile avviare sistemi di mobilità e scambio per studenti e docenti sul modello del programma *Erasmus* dell'Unione Europea¹¹⁶. Inoltre, la Conferenza ha richiesto agli Stati membri dell'UA di investire maggiori risorse nell'istruzione universitaria e nella ricerca accademica, al fine di consentire lo sviluppo di una massa critica di elevato livello intellettuale¹¹⁷. Infine, essa ha incaricato i c.d. *African Champions of Education, Science and Technology*, guidati dal Presidente senegalese, Macky Sall, di monitorare l'esecuzione della decisione in parola da parte degli Stati¹¹⁸.

In vista dell'incontro di Malta del novembre 2015 tra l'UA e l'Unione Europea sul tema delle migrazioni, la Conferenza ha rinnovato l'intenzione di regolare, prima del problema delle migrazioni nel Mediterraneo, la questione delle migrazioni interafricane. In particolare, essa ha auspicato la negoziazione di un protocollo sulla libertà di movimento in Africa, che istituisca un sistema di circolazione senza visti basato sul principio della reciprocità e, in seguito, anche un passaporto dell'UA. La Conferenza ha comunque manifestato preoccupazione per i sempre più numerosi casi di traffico di esseri umani e di "commercializzazione" delle migrazioni, evidenziando la necessità di un maggiore impegno nella lotta a tali reati transnazionali¹¹⁹.

11. *Epidemia di ebola in Africa occidentale*.- La Conferenza si è soffermata sull'epidemia di ebola diffusasi sin dal 2014 in Guinea Conakry, Liberia e Sierra Leone. Tale epidemia è stata in gran parte arginata nel corso del 2015¹²⁰. Un ruolo di rilievo nella crisi è stato svolto dall'*African Union Support to the Ebola Outbreak in West Africa* (ASEOWA), una missione istituita dalla Commissione dell'UA e dal Consiglio di pace e sicurezza per fornire assistenza ai Paesi colpiti dal *virus*. La Conferenza ha raccomandato alla Commissione dell'UA di estendere fino al 18

¹¹⁴ Ivi, paragrafi 8-11.

¹¹⁵ V. le informazioni presenti sul portale summit.trustafrica.org.

¹¹⁶ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 572 (XXV), *Decision on Items Proposed by Member States – B. On the Outcomes of the Dakar Summit on Higher Education*, par. 7, punto i).

¹¹⁷ Ivi, par. 7, punto ii).

¹¹⁸ Ivi, paragrafi 8-9.

¹¹⁹ V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 6 (XXV), *Declaration on Migration*.

¹²⁰ La Conferenza dell'UA ha dichiarato che, il 9 maggio 2015, l'epidemia è stata completamente debellata in Liberia e che progressi significativi sono stati compiuti in Guinea Conakry e Sierra Leone: v. decisione n. 570 (XXV), *Decision on Ebola Virus Disease (EVD) Outbreak*, par. 2, e decisione n. 583 (XXV), cit., par. 6.

agosto 2016 il mandato dell'ASEOWA¹²¹, cui è stata peraltro indirizzata una speciale dichiarazione di apprezzamento¹²².

La Conferenza ha evidenziato come l'epidemia di ebola abbia sensibilmente compromesso lo sviluppo economico di Guinea Conakry, Liberia e Sierra Leone. Pertanto, richiamando una precedente decisione del Consiglio esecutivo¹²³, si è appellata agli Stati membri dell'UA affinché riaprissero le frontiere e riprendessero le relazioni commerciali con i summenzionati Stati¹²⁴. La stessa Conferenza ha disposto l'iscrizione al bilancio dell'UA di cinquecentomila dollari statunitensi, da destinare a ciascuno dei tre Stati colpiti ai fini della loro ripresa economica¹²⁵. Analogamente, le Istituzioni finanziarie internazionali e gli Stati creditori sono stati esortati ad accettare la completa e incondizionata cancellazione del debito pubblico di Guinea Conakry, Liberia e Sierra Leone¹²⁶. Con una specifica risoluzione, la Conferenza ha quindi richiesto alla Commissione dell'UA di contabilizzare il debito gravante sui tre Stati e di istituire un gruppo di contatto in grado di negoziare con i creditori internazionali¹²⁷.

In collaborazione con la Croce Rossa Internazionale, una conferenza sul tema *Africa Helping Africa in the Ebola Recovery and Reconstruction* è stata convocata a Malabo, il 20 e 21 luglio 2015, con lo scopo di mantenere alta l'attenzione sugli aspetti umanitari e sanitari dell'epidemia di ebola¹²⁸. Uno spirito simile ha spinto alla celere istituzione del Centro per il controllo e la prevenzione delle epidemie (*African Centre for Disease Control and Prevention – ACDCP*), la cui sede è stata individuata ad Addis Abeba, anche al fine di agevolare il ruolo di coordinamento rispetto ai centri di controllo e prevenzione ubicati nelle aree periferiche del Continente. La Conferenza ha attribuito alla Commissione dell'UA il mandato di raccogliere i fondi necessari per i primi diciotto mesi di attività dell'ACDCP, incaricandola di rivolgersi agli Stati africani, ai donatori internazionali e alle imprese private¹²⁹. Inoltre, alla Commissione dell'UA è stato richiesto di promuovere l'istituzione di corpi di volontari e di proporre un protocollo africano per le emergenze sanitarie, con lo scopo principale di rendere sempre possibile una reazione immediata e coordinata a livello continentale in situazioni simili a quella della crisi dell'ebola¹³⁰. Infine, la Conferenza ha dichiarato il proprio sostegno agli studi condotti nell'ambito dell'*African Medicines Regulatory Harmonization*

¹²¹ V. Conferenza dell'UA decisione n. 553 (XXIV), *Decision on Ebola Virus Disease (EVD) Outbreak*, par. 2, punto i); decisione n. 559 (XXIV), cit., par. 8; decisione n. 570 (XXV), cit., par. 1.

¹²² V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 4 (XXIV), *Special Declaration Acknowledging the Role of African Volunteers in the Fight Against Ebola*.

¹²³ V. Consiglio esecutivo, decisione n. 1 (XVI), *Decision on the Ebola Virus Disease (EVD) Outbreak*, par. 10, punto ii).

¹²⁴ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 553 (XXIV), cit., par. 4.

¹²⁵ Ivi, par. 12.

¹²⁶ Ivi, par. 6.

¹²⁷ V. Conferenza dell'UA, risoluzione n. 1 (XXIV), *Resolution on Debt Cancellation of Countries Affected by Ebola Virus Disease*.

¹²⁸ V. Conferenza dell'UA decisione n. 553 (XXIV), cit., par. 7, e decisione n. 570 (XXV), cit., par. 4. Le conclusioni della conferenza internazionale sul contrasto alla diffusione dell'ebola in Africa sono consultabili sia sul sito ufficiale dell'UA sia sul sito ebolareponse.un.org.

¹²⁹ V. Conferenza dell'UA decisione n. 554 (XXIV), *Decision on the Establishment of the African Centre for Disease Control and Prevention (African CDC)*. V. anche il sito www.au.int.

¹³⁰ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 570 (XXV), cit., par. 6, punti i) e ii).

Initiative, che mira a individuare vaccini e altre terapie di contrasto a eventuali minacce di recrudescenza dell'epidemia di ebola¹³¹.

GIUSEPPE PASCALE

¹³¹ V. Conferenza dell'UA decisione n. 563 (XXIV), *Decision on the Report of the Head of State and Government Orientation Committee (HSGOC) on NEPAD*, par. 11.

RECENSIONI

C. RISI, A. RIZZO, *L'Europa della sicurezza e della difesa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 5-329.

Dinanzi ad un'Europa sempre più afflitta dai drammatici attentati terroristici compiuti di recente nonché dall'ondata dei flussi migratori, l'opera qui recensita affronta in modo eloquente un tema indubbiamente attuale: la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) dell'Unione Europea.

Il volume *L'Europa della sicurezza e della difesa* raccoglie tre contributi i quali – sulla base di diverse prospettive – mettono a fuoco la dimensione europea di sicurezza e difesa alla luce delle recenti minacce dilaganti sul piano internazionale, muovendo dal presupposto che la sicurezza esterna rappresenti la *conditio sine qua non* della sicurezza interna.

I contributi presenti nell'opera, riconducibili a diversi autori, offrono un'analisi della politica estera e di difesa mediante il richiamo alla prassi più recente: preliminarmente, Cosimo Risi affronta la materia analizzando il profilo storico-politico, successivamente Alfredo Rizzo approfondisce il profilo giuridico-istituzionale e, infine, Vincenzo Camporini ne delinea il quadro operativo.

Cercheremo di soffermare l'attenzione su tali profili, sia pur nello spazio limitato di una recensione.

La *Prefazione*, affidata a Sandro Gozi – Sottosegretario agli Affari Europei e docente di Istituzioni europee alla Fondazione Collegio Europeo di Parma – prospetta l'attuale situazione esistente sulla scena internazionale, la quale è ricca di eventi e conflitti suscettibili di porre in pericolo la pace e la sicurezza in Europa. Al fine di scongiurare tale pericolo, egli manifesta quanto sia importante che l'Unione Europea adotti gli strumenti idonei a garantire la sicurezza e la tutela dei suoi cittadini nello spazio europeo.

Il volume si articola in quattro parti.

La prima parte, affidata a Cosimo Risi – già Ambasciatore, docente di Relazioni internazionali alla Link Campus University di Roma, alla Fondazione Collegio Europeo di Parma e all'Università della Svizzera Italiana di Lugano – è intitolata “*La costruzione della dimensione europea di sicurezza e difesa*”. Come si evince dal titolo, Cosimo Risi ne tratteggia la genesi politica e diplomatica: parte da Jean Monnet, che al principio immaginò la CED (Comunità Europea di Difesa) come ideale prosecuzione e completamento del Piano Schumann, ripercorre, poi, le varie tappe – susseguitesi nel tempo – evidenziando diverse problematiche e offrendo innumerevoli spunti di riflessione. Tale *excursus* storico consente al lettore di comprendere a fondo la politica comunitaria di sicurezza e difesa, distinguendo l'immagine che della stessa avevano i Padri fondatori e ciò che, invece, ad oggi si è concretizzato.

Quanto indicato trova un importante approfondimento nell'appendice al titolo I del volume: “*La tortuosa strada verso l'Agenzia Europea di Difesa*” di Antonio Corbo, il quale delinea in modo molto preciso i tratti essenziali di tale Agenzia e le

relative problematiche. *In primis*, individua i presupposti della EDA, le sue missioni ed i suoi compiti e, infine, i programmi dalla stessa promossi. Tale approfondimento assume particolare rilevanza nel complesso dell'opera, partendo dal presupposto che la strada verso l'implementazione di una vera dimensione europea di sicurezza e difesa passa dal rafforzamento dell'Agenzia Europea di Difesa.

Il secondo contributo, intitolato “*Aspetti istituzionali e giuridici della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*”, è opera di Alfredo Rizzo, già docente di Diritto internazionale e dell'Unione Europea in diverse università italiane e all'estero e *visiting lecturer* presso la Facoltà di Scienze politiche della Sapienza, Università di Roma, e consulente del Ministero affari esteri e della cooperazione internazionale/Servizio per gli affari giuridici e il contenzioso diplomatico e dei trattati. L'autore, in tale sezione, approfondisce i profili giuridici ed istituzionali della PSDC, affiancata alla Politica Estera di Sicurezza Comune (PESC), con particolare riguardo alle interazioni e alle compatibilità fra diritto europeo e diritto internazionale. Le importanti previsioni contenute nel Trattato di Lisbona nell'ambito della PSDC sono oggetto di analisi in questa sezione: l'esame concerne le competenze dell'Unione europea in tale settore, con particolare attenzione a quelle esterne, le quali necessitano del riconoscimento di una piena soggettività giuridica di diritto internazionale all'Unione Europea.

La suddetta parte si rivela molto utile, in quanto fornisce delle risposte sul diritto applicabile alle attività che l'Unione Europea svolge fuori dei propri confini. In particolare, viene affrontata la questione estremamente attuale degli attentati di Parigi del 2015 e della reazione della Francia a tali episodi, al fine di comprendere se la stessa sia inquadrabile o meno nell'azione di autodifesa *ex art. 42, par. 7, TUE*. Viene in rilievo, a tal proposito, la *Strategia europea in materia di sicurezza* – adottata dal Consiglio Europeo nel dicembre 2003 – per mezzo della quale, per la prima volta, sono stati stabiliti principi e fissati obiettivi chiari per portare avanti gli interessi dell'Unione europea in materia di sicurezza in base ai suoi valori fondamentali.

Successivamente, l'autore individua i rapporti intercorrenti tra la PSDC ed il diritto internazionale, in particolare la necessaria conformità della prima con gli obblighi derivanti dal diritto internazionale consuetudinario e quelli derivanti dalla Carta dell'ONU. A tal fine, viene proposta un'analisi dei rapporti intercorrenti tra l'UE, in quanto organizzazione internazionale, e l'ONU, quale principale *peace-keeper* nello scenario internazionale.

Altro aspetto fondamentale, oggetto di trattazione, attiene al rispetto dei diritti dell'uomo nei settori della PESC/PSDC, con particolare riguardo all'ordinamento creato dalla CEDU e alla responsabilità dell'Unione Europea nell'ipotesi in cui si concretizzi una violazione del diritto internazionale umanitario. Infine, come ultimo aspetto viene analizzata l'eventuale responsabilità dell'Unione Europea nel caso in cui la sua azione in campo di PSDC, che si realizza principalmente tramite la conduzione di missioni di gestione di crisi in Paesi terzi, sia posta in violazione delle norme del diritto internazionale o dei principi enunciati dalla Carta delle Nazioni Unite.

Ultimo contributo dell'opera è offerto da Vincenzo Camporini – Capo di Stato Maggiore della Difesa e Vice Presidente dello IAI – il quale, con la speciale esperienza di chi ha coordinato interventi sul campo, fornisce il quadro operativo della PSDC, ponendo all'attenzione diversi ed interessantissimi casi: la *Helsinki Headline Goal*, l'*Operazione Concordia* in Macedonia (la prima operazione militare

dell'Unione Europea) e il *Caso Ciad*. Tali casi, a titolo esemplificativo, conferiscono al volume una maggiore completezza nella trattazione della materia, poiché risultano utili alla comprensione delle capacità tecniche possedute dall'Unione Europea per far fronte alle diverse esigenze di sicurezza e difesa.

Nel complesso, l'opera è apprezzabile sotto diversi profili. *In primis*, lo stile chiaro e scorrevole rende il testo fruibile, non solo per lo studioso del diritto, ma anche per un lettore di formazione non giuridica; inoltre, risulta particolarmente utile l'ampia bibliografia di riferimento inserita al termine di ogni contributo, che consente al lettore che ne fosse interessato di approfondire le singole questioni trattate. L'opera fornisce un'utile chiave di lettura anche dei recenti fenomeni di terrorismo fondamentalista islamico che hanno colpito l'Europa, affrontando, sulla base di diverse prospettive, un tema di forte attualità alla luce del filo comune a cui i vari contributi del libro si ispirano, individuato nell'esigenza di integrare l'Europa nel settore della difesa.

Monica Petrone

I COLLABORATORI DEL PRESENTE FASCICOLO

Per la sezione *Interventi*:

LORENZO TRAPASSI – Funzionario diplomatico, Segretario di Legazione – Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Per la sezione *Articoli e Saggi*:

CHRISTIAN PONTI – Ricercatore di Diritto internazionale – Università degli Studi di Milano

Per la sezione *Osservatorio Europeo*:

MARCO MASTRACCI – Professore a contratto di Diritto internazionale – Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

Per la sezione *Note e Commenti*:

NICCOLÒ LANZONI – Dottorando in Scienze giuridiche – Università degli Studi di Bologna
FRANCESCO EMANUELE CELENTANO – Dottorando in Principi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali – Università degli Studi di Bari A. Moro.

Per la sezione *Rassegne*:

TOBIA CANTELMO – Dottorando in Diritto internazionale – Università degli Studi di Napoli “Federico II”.

LUIGI D’ETTORRE – Dottorando in Multi-level governance: analisi critica dell’azione pubblica e delle sue trasformazioni – Università degli Studi di Teramo.

GIUSEPPE PASCALE – Assegnista di ricerca in diritto internazionale – Università degli Studi di Bergamo.

Per la sezione *Recensioni*:

MONICA PETRONE – Dottoranda in Scienze giuridiche – Università degli Studi di Salerno

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXI

2016

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

INDICE SOMMARIO

<i>RICORDO DI LUIGI FERRARI BRAVO, di Pietro Gargiulo</i>	5
<i>INTERVENTI</i>	
UMBERTO LEANZA – L'Accordo italo-francese del 2015 di delimitazione delle frontiere marittime: quadro giuridico di riferimento	11
FRANCO FRATTINI – Dopo la Brexit: quali implicazioni per Londra, l'Europa e l'Italia. Il diritto di Londra di uscire e il dovere dell'UE di evitare la fuga generalizzata	173
MARIO DE DOMINICIS – In ricordo di Rolando Quadri a quarant'anni dalla scomparsa	181
LORENZO TRAPASSI – La politica estera brasiliana durante la Guerra fredda (1964-1985), fra aspirazioni globali e dimensione regionale	499
<i>FOCUS: LA CRISI UCRAINA</i>	
VITTORIO ROCCO DI TORREPADULA – La crisi ucraina: la ricerca di una soluzione sostenibile.....	343
GIANFRANCO TAMBURELLI – The Crisis in Ukraine	359
<i>ARTICOLI E SAGGI</i>	
MARIO GERVASI – Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico	21
LUDOVICA CHIUSI – The UN 2030 Agenda on Sustainable Development: Talking the Talk, Walking the Walk?	49
GIANPAOLO MARIA RUOTOLO – Il ruolo del consenso del sovrano territoriale nel <i>transborder data access</i> tra obblighi internazionali e norme interne di adattamento	183
CHRISTIAN PONTI – Trasferimenti di materiali di armamento e contrasto al traffico illecito delle armi da fuoco nella legislazione italiana	525
<i>OSSERVATORIO DIRITTI UMANI</i>	
Le sentenze pilota nella prassi della Corte Europea dei Diritti Umani e la loro efficacia negli ordinamenti interni – <i>Marco Bocchi</i>	71
La responsabilità dell' <i>Internet Service Provider</i> tra libertà di espressione e tutela della reputazione altrui – <i>Federica Falconi</i>	235

L'incidenza della CEDU sull'eccezione dell'ordine pubblico – *Salvatore Guzzi*.... 377

OSSERVATORIO EUROPEO

Caratteristiche, principi e limiti del meccanismo di risoluzione unico – *Nicola Ruccia* 101

La tutela dei valori dell'UE dopo la prima attivazione del “nuovo quadro per rafforzare lo stato di diritto” – *Federico Di Dario* 203

Evoluzione del diritto alla *privacy* tra Europa e Stati Uniti: dal *Safe Harbor* al *Privacy Shield* – *Marco Mastracci* 555

NOTE E COMMENTI

Bilanciamento tra diritti d'autore e altri diritti culturali per uno sviluppo umano e sociale: a proposito del Trattato di Marrakech (WIPO 2013) – *Luigia Bersani* 255

La tutela “emersa” di un patrimonio sommerso: alcune riflessioni sulla protezione dei beni culturali subacquei nel diritto internazionale – *Elisabetta Mottese* 407

Osservazioni in tema di legislazioni nazionali sulle attività spaziali – *Gianfranco Gabriele Nucera* 423

Il Tribunale internazionale del diritto del mare tra sviluppo e frammentazione del diritto internazionale – *Niccolò Lanzoni* 581

Il sistema sanzionatorio delle Nazioni Unite alla prova della questione Nordcoreana – *Francesco Emanuele Celentano* 603

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Nazioni Unite

Assemblea Generale (70^a Sessione), p. 119

QUESTIONI POLITICHE E DECOLONIZZAZIONE

1. Premessa, p. 119; 2. Situazione in Afghanistan, p. 119; 3. Situazione in Medio Oriente: la questione della Palestina, p. 121; 4. Necessità di porre termine all'embargo degli Stati Uniti contro Cuba, p. 127; 5. Decolonizzazione, p. 128.

Maria Vittoria Zecca

DISARMO

1. Premessa, p. 269; 2. Questioni generali di disarmo, p. 269; 3. Disarmo e non proliferazione nucleare, p. 272; 4. Disarmo chimico e batteriologico, p. 279; 5. Disarmo convenzionale, p. 280; 6. Prevenzione di una corsa agli armamenti nello spazio esterno, p. 282.

Maria Vittoria Zecca

QUESTIONI ECONOMICHE E FINANZIARIE

1. Premessa, p. 285; 2. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, p. 285; 3. L'impatto della risoluzione 70/1 sulle risoluzioni in tema di diritto allo sviluppo, p. 290; 4. Il ruolo delle Nazioni Unite nella *governance* globale, p. 292; 5. Il finanziamento allo sviluppo, p. 292; 6. Diritto allo sviluppo e sistema finanziario internazionale, p. 293; 7. L'elaborazione di principi sulla ristrutturazione del debito sovrano, p. 294; 8. Le risoluzioni sul commercio internazionale, p. 295; 9. La protezione dei consumatori, p. 296; 10. Altre questioni di interesse, p. 297; 11. Conclusioni, p. 297.

Alberto Miglio

QUESTIONI GIURIDICHE

1. Premessa, p. 613; 2. Portata ed applicazione del principio di universalità della giurisdizione, p. 613; 3. Misure per l'eliminazione del terrorismo, p. 616; 4. Questioni legate ai lavori della Commissione del Diritto Internazionale, p. 619; 5. Altri temi in discussione, p. 625.

Tobia Cantelmo

Consiglio di Sicurezza (gennaio-giugno 2015), p. 133

1. Considerazioni introduttive, p. 133; 2. Il rinnovo dei mandati delle *peacekeeping*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi, p. 133; 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 e individui, p. 135; 4. Situazione in Ucraina, p. 139; 5. Il fronte mediorientale: situazione in Yemen e Siria, p. 139; 6. Situazione in Liberia, p. 142; 7. La Libia e la minaccia terroristica, p. 142; 8. La situazione del Sud Sudan, p. 143; 9. La questione dei bambini e dei conflitti armati, p. 143; 10. Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale prodotte da atti di terrorismo, p. 144; 11. Protezione dei civili nei conflitti armati, p. 145; 12. Sulla non proliferazione, p. 146; 13. Armi di piccolo calibro e armi leggere, p. 146.

Luigi D'Ettorre

Consiglio di Sicurezza (luglio-dicembre 2015), p. 299

1. Considerazioni introduttive, p. 299; 2. Questioni procedurali e relative al funzionamento dei tribunali penali internazionali, p. 299; 3. Il rinnovo dei mandati delle *peacekeeping operations* di missioni di osservazione e di altri meccanismi, p. 300; 4. 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 e individui, p. 300; 5. Misure per la Siria, p. 301; 6. Pacchetto di misure per la Somalia, p. 303; 7. Accordo sul nucleare iraniano, p. 305; 8. Situazione in Libia, p. 307; 9. Situazione in Burundi, p. 309; 10. Misure contro le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale causate dagli atti terroristici, p. 308; 11. Donne, pace e sicurezza, p. 310; 12. Mantenimento della pace e della sicurezza internazionale con riferimento ai giovani, p. 311.

Luigi D'Ettorre

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 contromisure, 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

Consiglio di Sicurezza (luglio-dicembre 2016), p. 631

1. Considerazioni introduttive, p. 631; 2. Questioni procedurali e relative al funzionamento del Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia, p. 631; 3. Il rinnovo dei mandati delle *peacekeeping operations*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi, p. 632; 4. 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. 632; 5. La tragica situazione in Siria e le misure dell'Organizzazione, p. 634; 6. Decisioni del Consiglio di Sicurezza circa la situazione libica, p. 635; 7. Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: un impegno multidimensionale per l'Organizzazione, p. 636; 8. La condanna degli insediamenti israeliani, p. 638; 9. Sviluppi del processo di pace in Colombia, p. 638; 10. Misure per fronteggiare la drammatica situazione della Somalia, p. 638; 11. Passaggio di consegne al Segretariato Generale, p. 640; 12. Situazione in Iraq, p. 640; 13. Grave situazione

umanitaria e instabilità politica in Burundi: la reazione del Consiglio di Sicurezza p. 641; 14. Le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale causate dagli atti di terrorismo, p. 642; 15. Non proliferazione delle armi di distruzione di massa, p. 642; 16. Test nucleari della Corea del Nord, p. 643.

Luigi D'Ettorre

Istituti Specializzati delle Nazioni Unite e altre organizzazioni e istituzioni internazionali

CORTE PENALE INTERNAZIONALE
Attività della Corte nel 2015, p. 149

Emanuele Cimiotta

ORGANIZZAZIONI REGIONALI NEL MONDO ARABO-ISLAMICO E NELL'AREA DEI PAESI
POST-SOCIALISTI
Attività nel 2015, p. 315

Elisa Tino

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

UNIONE AFRICANA
L'attività dell'UA nel 2015, p. 645

Giuseppe Pascale

RECENSIONI

FASC. 1

S. FREELAND, *Addressing the Intentional Destruction of the Environment during Warfare under the Rome Statute of the International Criminal Court*, Intersentia, Cambridge, 2015, pp. 354.
(*Gianfranco Gabriele Nucera*)

FASC. 2

G. CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, Cacucci, Bari, 2015, pp. 150.

(*Luigi D'Ettorre*)

A.M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Cacucci, Bari, 2015, pp. XVI-317.

(*Roberto Virzo*)

FASC. 4

C. RISI, A. RIZZO, *L'Europa della sicurezza e della difesa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 5-329.

(*Monica Petrone*)

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXI

2016

QUARTERLY JOURNAL
OF THE ITALIAN SOCIETY FOR INTERNATIONAL ORGANIZATION

GENERAL SUMMARY

<i>IN MEMORY OF LUIGI FERRARI BRAVO</i> , by <i>Pietro Gargiulo</i>	5
<i>INTERVENTIONS</i>	
UMBERTO LEANZA – The 2015 Italian French Agreement on the Delimitation of Maritime Borders: the Legal Framework	11
FRANCO FRATTINI – After Brexit: What Implications for London, Europe and Italy. London’s Right to Leave the EU, EU’s Duty to Prevent the Disaster...	173
MARIO DE DOMINICIS – In memory of Rolando Quadri, Forty Years after His Death	181
LORENZO TRAPASSI – Brazilian Foreign Policy During the Cold War (1964-1985): Global Ambitions and Regional Dimensions	499
<i>FOCUS: UKRAINIAN CRISIS</i>	
VITTORIO ROCCO DI TORREPADULA – The Ukrainian Crisis: The Search for a Sustainable Solution	343
GIANFRANCO TAMBURELLI – The Crisis in Ukraine	359
<i>ARTICLES AND ESSAYS</i>	
MARIO GERVASI – Critical Remarks on the Paris Agreement: its Potentialities and its Role in the Evolution of the International Action against Climate Change	21
LUDOVICA CHIUSI – The UN 2030 Agenda on Sustainable Development: Talking the Talk, Walking the Walk?	49
GIANPAOLO MARIA RUOTOLO – The Role of the Territorial Sovereign Consent to Transborder Data Access between International Obligations and Municipal Rules of Incorporation	183
CHRISTIAN PONTI – Arms Transfer and the Fight Against Illicit Trafficking in Firearms in the Italian Legislation	525
<i>HUMAN RIGHTS OBSERVATORY</i>	
Pilot Judgment Procedures of the European Court of Human Rights and their Effectiveness in Municipal Legal Orders – <i>Marco Bocchi</i>	71
ISP’s Liability for User-Generated Content between Freedom of Expression and Protection of Reputation – <i>Federica Falconi</i>	235
The Impact of ECHR on the Public Policy Clause – <i>Salvatore Guzzi</i>	377

EUROPEAN OBSERVATORY

Characteristics, Principles and Limits of the Single Resolution Mechanism – <i>Nicola Ruccia</i>	101
The Protection of EU Values After the First Application of the “New Framework to Strengthen the Rule of Law” – <i>Federico Di Dario</i>	203
The Evolution of the Right to Privacy Between Europe and the United States: from Safe Harbor to Privacy Shield – <i>Marco Mastracci</i>	555

NOTES AND COMMENTS

Balancing Between Copyrights and Other Cultural Rights for a Human and Social Development: About the Marrakesh Treaty (WIPO 2013) – <i>Luigia Bersani</i>	255
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
The International Tribunal for the Law of the Sea Between Development and Fragmentation of International Law – <i>Niccolò Lanzoni</i>	581
The UN Sanctions and the DPRK’s Challenge – <i>Francesco Emanuele Celentano</i>	603

SURVEYS

ACTIVITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

United Nations

General Assembly (70th Session), p. 119

POLITICAL ISSUES AND DECOLONIZATION

1. Introduction, p. 119; 2. The situation in Afghanistan, p. 119; 3. The situation in the Middle East: the Palestine issue, p. 121; 4. Necessity of ending the United States embargo against Cuba, p. 127; 5. Decolonization, p. 128.

Maria Vittoria Zecca

DISARMAMENT

1. Introduction, p. 269; 2. General issues of disarmament, p. 269; 3. Disarmament and nuclear non-proliferation, p. 272; 4. Chemical and bacteriological disarmament, p. 279; 5. Conventional disarmament, p. 280; 6. Prevention of an arms race in outer space, p. 282.

Maria Vittoria Zecca

ECONOMIC AND FINANCIAL ISSUES

1. Introduction, p. 285; 2. 2030 Agenda for Sustainable Development, p. 285; 3. Impact of resolution 70/1 on the resolutions on the right to development, p. 290; 4. The role of the United Nations on global governance, p. 292; 5. Financing for development, p. 292; 6. Right to development and international financial system, p. 293; 7. The elaboration of the principles on sovereign debt restructuring, p. 294; 8. The resolutions on international trade, p. 295; 9. Consumer protection, p. 296; 10. Other issues of interest, p. 297; 11. Conclusions, p. 297.

Alberto Miglio

LEGAL QUESTIONS

1. Preliminary remarks, p. 613; 2. The scope and application of the principle of universal jurisdiction, p. 613; 3. Measures to eliminate international terrorism, p. 614; 4. Issues concerning the work of the International Law Commission, p. 619; 5. Other issues, p. 625.

Tobia Cantelmo

Security Council (January-June 2015), p. 133

1. Preliminary remarks, p. 133; 2. The renewal of the mandates of *peacekeeping*, observation missions and other mechanisms, p. 133; 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 entities and individuals, p. 135; 4. The situation in Ukraine, p. 139; 5. The Middle East front: the situation in Yemen and Syria, p. 139; 6. The situation in Liberia, p. 142; 7. Libya and the threat of terrorism, p. 142; 8. The situation in South Sudan, p. 143; 9. The issue of children and armed conflicts, p. 143; 10. Threats to international peace and security caused by terrorist acts, p. 144; 11. Protection of civilians in armed conflicts, p. 145; 12. Non-proliferation, p. 146; 13. Small arms and light weapons, p. 146.

Luigi D'Ettorre

Security Council (July-December 2015), p. 299

1. Preliminary remarks, p. 299; 2. Procedural issues on the functioning of the international criminal tribunals, p. 299; 3. The renewal of the mandates of peacekeeping operations, observation missions and other mechanisms, p. 300; 4. 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 entities and individuals, p. 300; 5. Measures for Syria, p. 301; 6. Set of measures for Somalia, p. 303; 7. Agreement on Iranian nuclear issue, p. 305; 8. Situation in Libya, p. 307; 9. Situation in Burundi, p. 309; 10. Measures against threats to peace and international security caused by terrorist acts, p. 308; 11. Women, peace and security, p. 310; 12. Maintenance of peace and international security with reference to the role of youth, p. 311.

Luigi D'Ettorre

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. 000; 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 countermeasures, 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

Security Council (July-December 2016), p. 631

1. Preliminary remarks, p. 631; 2. Procedural and other issues concerning the functioning of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, p. 631; 3. The renewal of the mandates of peacekeeping operations, of observatory missions and other mechanisms, p. 632; 4. 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. 632; 5. The serious situation in Syria and the measures of the Organization, p. 634; 6. Security Council's Decisions on the Libyan situation, p. 635; 7. The maintenance of international peace and security: a multidimensional commitment for the Organization, p. 636; 8. The condemnation of Israeli settlements, p. 638; 9. Developments of the peace process in Colombia, p. 638; 10. Measures to address the serious situation in Somalia, p. 638; 11. Handover to the new Secretary-General, p. 640; 12. Situation in Iraq, p. 640; 13. Serious humanitarian situation and political instability in Burundi: the reaction of the Security Council, p. 641; 14. Threats to international peace and security caused by terrorist acts, p. 642; 15. Non proliferation of weapons of mass destruction, p. 642; 16. Nuclear tests of the Democratic People's Republic of Korea, p. 643.

Luigi D'Ettorre

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

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT
The activity of the ICC in 2015, p. 149

Emanuele Cimiotta

REGIONAL ORGANIZATIONS IN THE ARAB-ISLAMIC WORLD AND IN THE AREA OF
POST-SOCIALIST COUNTRIES
The activity in 2015, p. 315

Elisa Tino

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

AFRICAN UNION
AU Activity in 2015, p. 000

Giuseppe Pascale

REVIEWS

FASC. 1

S. FREELAND, *Addressing the Intentional Destruction of the Environment during Warfare under the Rome Statute of the International Criminal Court*, Intersentia, Cambridge, 2015, pp. 354.
(*Gianfranco Gabriele Nucera*)

FASC. 2

G. CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, Cacucci, Bari, 2015, pp. 150.
(*Luigi D'Ettore*)
A.M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Cacucci, Bari, 2015, pp. XVI-317.
(*Roberto Virzo*)

FASC. 4

C. RISI, A. RIZZO, *L'Europa della sicurezza e della difesa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 5-329.
(*Monica Petrone*)