

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXII

2017

N. 3

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

INDICE

ARTICOLI E SAGGI

- GIUSEPPE NESI – The Repression of the Crimes of Sexual Exploitation and Abuse Committed by Peacekeepers. Recent Developments327
- MARIA VITTORIA ZECCA – Il ruolo delle organizzazioni non governative nella riforma del processo di Kimberley343

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

- SABRINA VANNUCCINI – Roma-Strasburgo-Roma. Il viaggio del «figlio di ignoti» alla scoperta della verità sulla propria ascendenza369

OSSERVATORIO EUROPEO

- ALFREDO RIZZO – Ricollocazione *infracomunitaria* e principio di solidarietà: un nuovo paradigma per le politiche d'asilo dell'Unione397

NOTE E COMMENTI

- L'introduzione del reato di tortura nel codice penale italiano, ovvero del funambolismo e altri equilibrismi – *Francesca Graziani*421

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Nazioni Unite

Assemblea Generale (71^a sessione), p. 437

QUESTIONI GIURIDICHE

1. Premessa, p. 437; 2. Portata ed applicazione del principio di universalità della giurisdizione, p. 437; 3. Misure per l'eliminazione del terrorismo internazionale, p. 440; 4. Questioni legate ai lavori della Commissione del Diritto Internazionale, p. 444; 5. Altri temi in discussione, p. 449.

Tobia Cantelmo

Consiglio di Sicurezza (luglio-settembre 2017), p. 457

1. Considerazioni introduttive, p. 457; 2. Il rinnovo dei mandati delle *peace-keeping operations*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi, p. 457; 3. Una nuova missione politica per monitorare il processo di pace in Colombia, p. 458; 4. Test nucleari e missilistici della Repubblica Popolare Democratica di Corea e nuove misure sanzionatorie, p. 458; 5. L'attività di mantenimento della pace e le *peace-keeping operations* delle Nazioni Unite, p. 461; 6. Un comitato per le sanzioni nei confronti del Mali, p. 462; 7. Misure per arginare il terrorismo, p. 462; 8. Lo Stato islamico in Iraq e le minacce alla pace e alla sicurezza, p. 463; 9. La situazione in Somalia e il ruolo dell'AMISOM, p. 465; 10. Misure sanzionatorie contro ISIL e al-Qaeda, p. 466.

Luigi D'Ettorre

Istituti Specializzati delle Nazioni Unite e altre organizzazioni e istituzioni internazionali

ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE PER L'ALIMENTAZIONE E L'AGRICOLTURA

L'attività della FAO nel 2015-2016, p. 469

Elisabetta Mottese

ORGANIZZAZIONI REGIONALI NELL'AREA DEI PAESI POST-SOCIALISTI

L'attività nel 2016-2017, p. 481

Elisa Tino

COMITATO DI CONTROLLO DELLA CONVENZIONE SULL'ELIMINAZIONE DI TUTTE LE FORME DI DISCRIMINAZIONE CONTRO LE DONNE

Le osservazioni conclusive del Comitato CEDAW al settimo rapporto periodico dell'Italia, p. 491

Chiara Tea Antoniazzi

RECENSIONI503

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

AJIL – The American Journal of International Law; *Amer. UILR* – American University International Law Review; *Arch. Pen.* – Archivio Penale; *ASIL Insight* – The American Society of International Law Insight; *Citt. eur.* – La Cittadinanza europea; *Connecticut JIL* – Connecticut Journal of International Law; *Corr. giur.* – Corriere giuridico; *Dir. Fam. Per.* – Diritto di Famiglia e delle Persone; *Dir. Gius.* – Diritto e giustizia; *Dir. Pen. Contemp.* – Diritto Penale Contemporaneo; *Dir. succ. fam.* – Diritto delle successioni e della famiglia; *Dir. Un. Eur.* – Il Diritto dell'Unione Europea; *DPCE* – Diritto Pubblico Comparato ed Europeo; *DUDI* – Diritti Umani e Diritto Internazionale; *Fam. dir.* – Famiglia e diritto; *Foro it.* – Foro italiano; *Forum Quad. cost.* – Forum Quaderni costituzionali; *Glob. Gov.* – Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organization; *Guida dir. IC* – Guida al diritto. Diritto internazionale e comunitario; *ICLR* – International Criminal Law Review; *IJHR* – The International Journal of Human Rights; *Int. Jou. LCJ* – International Journal of Law, Crime and Justice; *Jou. Conf. Sec. L* – Journal of Conflict and Security Law; *Jou. Int. Crim. Just.* – Journal of International Criminal Justice; *LCP* – Law and Contemporary Problems; *MLLWR* – Military Law and the Law of War Review; *Nuova giur. civ. comm.* – La nuova giurisprudenza civile commentata; *OIDU* – Ordine Internazionale e Diritti Umani; *QIL* – Questions of International Law; *Quest. dir. fam.* – Questioni di diritto di famiglia; *RDI* – Rivista di Diritto Internazionale; *St. Int. Eur.* – Studi sull'Integrazione Europea; *TLCP* – Transnational Law and Contemporary Problems; *Wash. Univ. Glob. St. Law Rev.* – Washington University Global Studies Law Review.

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXII

2017

N. 3

QUARTERLY JOURNAL
OF THE ITALIAN SOCIETY FOR INTERNATIONAL ORGANIZATION

SUMMARY

ARTICLES AND ESSAYS

- GIUSEPPE NESI – The Repression of the Crimes of Sexual Exploitation and Abuse Committed by Peacekeepers. Recent Developments327
- MARIA VITTORIA ZECCA – The Role of Non-Governmental Organisations in the Reform of the Kimberley Process343

HUMAN RIGHTS OBSERVATORY

- SABRINA VANNUCCINI – Rome-Strasbourg-Rome. The Journey of the «Child of Unknown Parents» to the Discovery of Truth about His/Her Genealogy369

EUROPEAN OBSERVATORY

- ALFREDO RIZZO – Intra-EU Relocation and Solidarity Principle: A New Benchmark for EU Asylum Policies397

NOTES AND COMMENTS

- On the Inclusion of the Crime of Torture in the Italian Penal Code, or rather on Practising Funambulism and Juggling – *Francesca Graziani*421

SURVEYS

ACTIVITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

United Nations

General Assembly (71th Session), p. 437

LEGAL ISSUES

1. Preliminary remarks, p. 437; 2. The scope and the application of the principle of universal jurisdiction, p. 437; 3. Measures to eliminate international terrorism, p. 440; 4. Issues concerning the work of the International Law Commission, p. 444; 5. Other issues, p. 449.

Tobia Cantelmo

Security Council (January-June 2017), p. 457

1. Preliminary remarks, p. 457; 2. The renewal of the mandates of peace-keeping operations of observatory missions and other mechanisms, p. 457; 3. A new political mission to monitor the peace process in Colombia, p. 458; 4. Nuclear and missile tests of the Democratic People's Republic of Korea and new sanctions, p. 458; 5. The activities for the maintenance of peace and UN peace-keeping operations, p. 461; 6. A sanctions committee for Mali, p. 462; 7. Measures to tackle terrorism, p. 462; 8. The Islamic State in Iraq and threats to peace and international security, p. 463; 9. The situation in Somalia and the role of AMISOM, p. 465; 10. Sanctions against ISIL and al-Qaeda, p. 466.

Luigi D'Ettorre

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

FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION

The activities of FAO in 2015-2016, p. 469

Elisabetta Mottese

REGIONAL ORGANIZATIONS IN THE AREA OF POST-SOCIALIST COUNTRIES

The activities in 2016-2017, p. 481

Elisa Tino

COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN (CEDAW)

Concluding observations of the CEDAW Committee on the 7th periodical report of Italy, p. 491

Chiara Tea Antoniazzi

REVIEWS503

LIST OF ABBREVIATIONS

AJIL – The American Journal of International Law; *Amer. UILR* – American University International Law Review; *Arch. Pen.* – Archivio Penale; *ASIL Insight* – The American Society of International Law Insight; *Citt. eur.* – La Cittadinanza europea; *Connecticut JIL* – Connecticut Journal of International Law; *Corr. giur.* – Corriere giuridico; *Dir. Fam. Per.* – Diritto di Famiglia e delle Persone; *Dir. Gius.* – Diritto e giustizia; *Dir. Pen. Contemp.* – Diritto Penale Contemporaneo; *Dir. succ. fam.* – Diritto delle successioni e della famiglia; *Dir. Un. Eur.* – Il Diritto dell'Unione Europea; *DPCE* – Diritto Pubblico Comparato ed Europeo; *DUDI* – Diritti Umani e Diritto Internazionale; *Fam. dir.* – Famiglia e diritto; *Foro it.* – Foro italiano; *Forum Quad. cost.* – Forum Quaderni costituzionali; *Glob. Gov.* – Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organization; *Guida dir. IC* – Guida al diritto. Diritto internazionale e comunitario; *ICLR* – International Criminal Law Review; *IJHR* – The International Journal of Human Rights; *Int. Jou. LCJ* – International Journal of Law, Crime and Justice; *Jou. Conf. Sec. L* – Journal of Conflict and Security Law; *Jou. Int. Crim. Just.* – Journal of International Criminal Justice; *LCP* – Law and Contemporary Problems; *MLLWR* – Military Law and the Law of War Review; *Nuova giur. civ. comm.* – La nuova giurisprudenza civile commentata; *OIDU* – Ordine Internazionale e Diritti Umani; *QIL* – Questions of International Law; *Quest. dir. fam.* – Questioni di diritto di famiglia; *RDI* – Rivista di Diritto Internazionale; *St. Int. Eur.* – Studi sull'Integrazione Europea; *TLCP* – Transnational Law and Contemporary Problems; *Wash. Univ. Glob. St. Law Rev.* – Washington University Global Studies Law Review.

THE REPRESSION OF THE CRIMES OF SEXUAL EXPLOITATION AND ABUSE COMMITTED BY PEACEKEEPERS: RECENT DEVELOPMENTS*

GIUSEPPE NESI

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. United Nations initiatives for the repression of the crime of sexual exploitation and abuse committed by peacekeepers. – 3. Recent proposals from outside the UN system – 4. Secretary-General report of 16 February 2016. – 5. Security Council resolution 2272 (2016). – 6. Secretary-General report of 28 February 2017 and its follow-up. – 7. Final comments.

1. Issues arising from the repression of the crimes of sexual exploitation and abuse committed by peacekeepers have gained a paramount importance in the United Nations system in recent times. Two fundamental Secretary-General reports, a Security Council resolution and a high-level meeting on the prevention of sexual exploitation and abuse, followed by several initiatives at the highest political level, including a global compact adopted by Heads of States and governments in September 2017, are the main steps through which the gravity of the issue and the necessity to find effective remedies have been recently underlined.

The history of the attempts to suppress the crime of sexual abuse and exploitation by peacekeepers, a crime committed by those who should prevent and contrast it, is long and disturbing. The phenomenon has been on the agenda of the United Nations system since the end of last century, causing several harsh debates among States and a

* This article is an updated and enlarged version of a study by the same author entitled *La repressione dei crimini di sfruttamento e abusi sessuali da parte dei peacekeepers. Recenti sviluppi e prospettive future*, in TRIGGIANI, CHERUBINI, INGRavallo, NALIN, VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, I, Bari, 2017, 173-182.

number of multi-faceted, although sterile, initiatives within the UN¹. Debates and initiatives that indicate the gravity of the issue and the inconsistencies and ambiguities, until very recent, of many States and of the United Nations. The necessity of repressing this type of crimes has had to face the opposition of those States – quite often among the main troop contributors – who support the idea that those who participate in peacekeeping operations should fully enjoy functional privileges and immunities, as is the case for international organization officers on the basis of well-known international treaties and conventions.

Beyond the ambiguities and inconsistencies of some member States, a further difficulty in dealing with the repression of those crimes derives from the widening of the functions performed in peacekeeping operations that were once reserved only to military staff; thus, the categories of peacekeepers agents have increased. Indeed, this element should be taken into account since those who participate in peacekeeping operations have different status depending on the categories to which they belong and to the activities they perform. Just to give an example: the representative of the Secretary-General, the head of the military contingent, the head of the local police and high-ranking officials enjoy full diplomatic immunity; the military observers, the members of the United Nations civilian police and agents enjoy the immunities reserved to experts in mission; finally, the military personnel of the national contingents enjoy jurisdictional immunities for the acts they perform during the mission and these immunities persist after the end of the service.

¹ The literature presents the terms of the initiatives and debates on the issue. See, for example, FLECK, *Are Foreign Military Personnel Exempt from International Jurisdiction under Status of Forces Agreement?*, in *Jou. Int. Crim. Just.*, 2003, 651-670; CASOLARI, *Le operazioni di peacekeeping tra protezione e rispetto dei diritti dell'uomo*, in *Storicamente*, 2008, n. 4, on line; DEFEIS, *U.N. Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation: An End to Impunity*, in *Wash. Univ. Glob. St. Law Rev.*, 2008, 185-214; ODELO, *Tackling Criminal Acts in Peacekeeping Operations: the Accountability of Peacekeepers*, in *Jou. Conf. Sec. L*, 2010, 347-391; VERDIRAME, *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?*, Cambridge, 2011; DEEN-RACSMÁNY, *"Exclusive" Criminal Jurisdiction over UN Peacekeepers and the UN Project(s) on Criminal Accountability: A Self-Fulfilling Prophecy?*, in *MLLWR*, 2014, 247-286; DI MARTINO, *Crimes Committed by Peacekeepers: Immunity v. Principles of Criminal Jurisdiction. A brief Outline*, in DE GUTTRY et al. (eds.), *China's and Italy's Participation in Peacekeeping Operations. Existing Models, Emerging Challenges*, Lanham, 2014, 333-368. For an overview of the UN activities on the issue of sexual exploitation and abuse committed by peacekeepers see: <https://conduct.unmissions.org/addressing>; and <https://conduct.unmissions.org/timeline>.

Although the number of cases of sexual exploitation and abuse is not overwhelming in absolute terms, those cases are extremely grave and when they happen, privileges and immunities are often exploited to ensure impunity to the authors of those crimes. In the light of the enlargement of the categories of those who participate in peacekeeping operations, one should not underestimate the issue of the equality of treatment with regard to the members of peacekeeping operations who do not enjoy privileges and immunities, even if their functions are identical to those who enjoy those privileges and immunities. Last, but not the least, is the position of the victims towards the principle of access to justice, a right too often denied to those who suffer from those crimes.

These and other legal and political issues stem from considering sexual exploitation and abuse by peacekeepers. Not all those issues can be here deeply analysed. The following pages will recall both the most important United Nations initiatives in the field of the repression of crimes of sexual exploitation and abuse committed by peacekeepers, the debates and arguments that have emerged as well as some recent proposals. The most recent United Nations practice recalled above clarifies the “new approach” that the United Nations system intends to follow. A few final remarks on what is today the perception of the phenomenon and how the “new approach” has contributed to raise the sensitiveness of the entire United Nations system towards sexual exploitation and abuse well beyond peacekeeping operations conclude this article.

2. Until mid 90s’, when the new co-operation environment in the Security Council favoured the proliferation of the number of peacekeeping operations, member States focused on the protection and safety of those who participated in those operations. In 1994 the Convention on the Safety of UN and Associated Personnel was adopted. This Convention was a response to the frequent attacks against the peacekeeping personnel. However, since the end of the last century the issue of the safety of UN and associated personnel participating in peacekeeping operations was shadowed by the issue of the treatment of such personnel who was allegedly responsible for crimes committed by peacekeepers during those operations. The fact that the authors of those crimes belong to United Nations or United Nations authorized peacekeeping operations created uneasiness (to put it mildly) for the Organization. Therefore, beginning in 1999, some steps were tak-

en in official UN acts such as the Secretary-General Bulletins and reports, General Assembly resolutions and Security Council resolutions, especially on issues related to those crimes such as the protection of civilians in armed conflicts, and namely children and women².

In 2003, 24 cases of sexual offences committed by peacekeepers were reported. Of those 24, 5 were committed by UN personnel and 19 by armed forces. By contrast in 2004 a single mission, MONUC, yielded 105 cases (80 by armed forces and 25 by UN personnel and police officers). This dramatic increase in this type of crime (or perhaps in their being reported) led Secretary-General Kofi Annan to ask Prince Zeid bin Ra'ad al-Hussein, who was then the Permanent Representative of Jordan to the UN in New York and is now the High Commissioner for Human Rights, to prepare a report. The report was presented in March 2005, and denounced many grave violations perpetrated by peacekeepers. It also recalled the immunities and privileges enjoyed by UN personnel, tried to make sense of the complex reality of peacekeeping operations, and suggested possible measures to prevent and deter such crimes³.

One of the merits of the Zeid report is the distinction it draws between military personnel belonging to national contingents and UN personnel. UN personnel is used as an umbrella term encompassing associated personnel such as local police offices and military observers. The report recalls that while the sending State will have exclusive jurisdiction of the former group, the latter will be under the jurisdiction of the host State, with respect for their privileges and immunities. However, due to the common lack of State institutions in host States, both groups find themselves, even if in name only, under the jurisdiction of the State of which they are nationals.

Following the report and a first, strong change in attitude by the UN towards these issues, in 2006, the Sixth Committee of the General

² The first relevant document is the Secretary-General Bulletin *Observance by United Nations Forces of International and Humanitarian Law*, 6 August 1999, UN Doc. ST/SGB/1999/13, followed by the Secretary-General report *Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*, 6 September 2001, UN Doc. A/56/326, 19. Even more important is the Secretary-General Bulletin *Special Measures for Protection of Sexual Exploitation and Sexual Abuse*, 9 October 2003, UN Doc. ST/SGB/2003/13. For the texts of all the United Nations key documents and resources (Secretary-General Bulletins, General Assembly resolutions, Security Council resolutions) related to peacekeepers' sexual exploitation and abuse see: www.codebluecampaign.com.

³ *A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations*, in *Letter dated 24 March 2005 from the Secretary-General to the President of the General Assembly*, UN Doc. A/59/710.

Assembly began concerning itself with the problem of criminal accountability of United Nations personnel and experts on mission. This item remains on the Committee's agenda to this day.

An *ad hoc* Committee was tasked with the problem, and it quickly made use of a group of legal experts⁴. The Committee also collaborated with all UN offices involved in peacekeeping. From the beginning, the Committee adopted several short-term measures to halt the commission of these crimes and formulated long-term measures to ensure their repression.

The short-term measures were in fact an invitation to member States to a) extend the competences of their criminal law to deal with crimes committed outside of their territory; b) cooperate with other States and with the UN to prosecute those responsible; c) increase judicial assistance; d) cooperate by sharing information and evidence.

A convention to regulate the role of member States in investigating and prosecuting UN personnel responsible for grave violations of human rights was proposed as one of the long-term measures. However, this meant not including similar violations committed by the military contingents from member States, which were instead to be dealt with under the Status of Forces Agreements (SOFAs) which give exclusive jurisdiction to the sending State. Several inconveniences surrounding the convention project became apparent during the early negotiations. In particular, the convention was to be limited to UN and associated personnel and it would have only been binding on contracting States. After more than ten years, negotiations within the Sixth Committee are still ongoing, and there is little prospect of change, with the possible exception of the Secretary-General's call to gather information to aid the adoption of law to punish extraterritorial crimes⁵.

3. Before examining the most recent developments in the UN system, it is worth recalling some proposals presented by scholars and an interesting report recently produced by UK House of Lords Select Committee on Sexual Violence in Conflict entitled "Sexual Violence

⁴ *Report of the Group of Legal Experts on ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*, in *Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*, 16 August 2006, UN Doc. A/60/980.

⁵ UN Doc. A/RES/71/134 (13 December 2016).

in Conflict: A War Crime”, in which the issue of the repression of sexual exploitation and abuse of peacekeepers is *inter alia* addressed⁶.

Starting with the House of Lords Select Committee report, it contains an ample and detailed account of sexual violence in conflict, and its seventh chapter is entirely dedicated to “sexual violence by peacekeepers”. After elucidating the inefficiencies and inadequacies of the current system for holding peacekeepers accountable, the report proposes a number of possible ameliorations. Chief among these is the creation of a “light” international tribunal with jurisdiction over “all categories of peacekeepers”. The goal of this permanent tribunal would be the administration of justice with regard to individuals that at present are not being prosecuted. It is proposed that this institution be created either through an international treaty or a Security Council resolution. The report does not shy away from recognizing the major hurdle of arresting suspects around the world, and makes note of how the tribunal would represent an onerous financial commitment. To deal with these problems, the Select Committee suggests the creation of an agile institution, with a list of judges and administrative personnel that would act on request, similar to the residual mechanisms of *ad hoc* international criminal tribunals⁷.

This proposal holds the great value of avoiding many of the problems associated with less “light” international courts which mainly concerned their excessive costs. Another value stands in how this tribunal would not distinguish between the various categories of peacekeepers, thus overcoming one of the major problems with prosecuting this type of crimes, i.e. the immunities from jurisdiction reserved only for certain personnel⁸. Finally, the report recalls Security Council res-

⁶ Report of the Sexual Violence in Conflict Committee, 12 April 2016, HL Paper 123, *Sexual Violence in Conflict: A War Crime*, available on-line.

⁷ Ivi, para. 446. On the issue of the Mechanism for international criminal tribunals, see more recently: TORTORA, *The Mechanism for International Criminal Tribunals. A Unique Model and Some of Its Distinctive Challenges*, in *ASIL Insights*, 6 April 2017, available on line. See also: ARCARI, FRULLI, *The advent of the Residual Mechanism for Criminal Tribunals and the future of (ad hoc) international criminal justice: Questions of legality, efficiency, and fairness*, in *QIL*, Zoom-in 40 (2017), 1-3; SKANDER GALAND, *Was the Residual Mechanism's creation falling squarely within the Chapter VII power of the Security Council?*, ivi, 5-20; CARCANO, *Of efficiency and fairness in the administration of international justice: Can the Residual Mechanism provide adequately reasoned judgments?*, ivi, 21-38; MCDERMOTT, *Fairness before the Mechanism for the International Criminal Tribunals*, ivi, 39-55.

⁸ To specify that the Parliament's report targets all the categories of *peacekeepers* that are responsible of these crimes the conclusions of the report states that the proposal is directed to «ensure accountability for SEA by all peacekeepers (both military and non-military personnel)» (ivi, para. 119).

olution 2272 (2016), that will be examined later, specifically the provisions authorizing the Secretary-General to repatriate contingents once he or she has been provided with “credible” evidence of widespread and systematic sexual violence, as well as the policy of naming and shaming adopted by the 2016 Secretary-General’s report that will also be examined later.

As regards the position taken by some scholars, it has been noted that if all States say they condemn the crimes committed by peacekeepers, this unanimous condemnation has not been followed by deeds; this has led to impunity for the personnel responsible of those crimes affecting not only the victims of those crimes but also the UN as such. It appears clear that, as regards military personnel, impunity is the result of a lack of adequate actions by sending States, which according to SOFAs should hold exclusive jurisdiction over their troops. Problems also arise from the lack of appropriate jurisdictional structures, which do not empower the courts of sending States to adjudicate on extraterritorial crimes.

Several authors hold that, where competent States are unwilling or unable to adjudicate, the complementary jurisdiction of the International Criminal Court (hereinafter ICC) may be of assistance⁹. One cannot underestimate the obstacles, both legal and political, that stand in the way of the ICC taking on the caseload generated by peacekeeping operations. Among these is the fact many States that contribute troops are not parties to the Rome Statute. This means that the nationals of those States most involved in peacekeeping missions would often fall outside the jurisdiction of the Court. The age-old problem of consent would likewise be a bar to the effectiveness of a convention such as the one suggested by the Sixth Committee. One improbable solution to this standstill could come in the form of a Chapter VII resolution granting the ICC jurisdiction over UN peacekeeping operations. However, one must recognize this solution could have repercus-

⁹ SCHARF, *The ICC's Jurisdiction Over the Nationals of Non-Party States: A Critique of the U.S. Position*, in LCP, 2001, 68-117; O'BRIEN, *The Ascension of Blue Beret Accountability: International Criminal Court Command and Superior Responsibility in Peace Operations*, in *Jou. Conf. Sec. L*, 2010, 533-555; ID., *Sexual Exploitation and Beyond: Using the Rome Statute of the International Criminal Court to Prosecute UN Peacekeepers for Gender-based Crimes*, in ICLR, 2011, 803-827; ID., *Prosecutorial Discretion as an Obstacle to Prosecutions of United Nations Peacekeepers by the International Criminal Court. The Big Fish/Small Fish Debate and the Gravity Threshold*, in *Jou. Int. Crim. Just.*, 2012, 525-545; ID., *Protectors on trial? Prosecuting peacekeepers for war crimes and crimes against humanity in the International Criminal Court*, in *Int. Jou. LCJ*, 2012, 223-241.

sions beyond the States party to the Rome Statute. This is exemplified in the frantic diplomatic activity conducted by the USA between 2003 and 2006, which led to the adoption of some important Security Council resolutions concerning peacekeeping operations and creation of dozens of non-surrender agreements which barred the Court's jurisdiction over citizens of non-party States¹⁰.

4. The 2016 Secretary General's report, entitled "Special measures for the protection of sexual exploitation and sexual abuse" holds great importance in the construction of a strategy to combat those crimes committed by peacekeepers¹¹. The document notes an increase in the reported number of these crimes in 2015 (99 as opposed to 80 in 2014). It also notes how the missions of other UN bodies (UNHCHR, UNDP, UNOPS, UNRWAP, UNEGEW, WFP) have been tainted by such reports. From here, the Secretary-General adopts a policy of "naming and shaming" the States whose national contingents are implicated in such crimes.

The document also precisely outlines the categories of personnel concerned and recalls the competences of all the UN offices and departments involved in countering this phenomenon. An interesting part of the report is dedicated to the strengthening of measures to allocate responsibility within the UN, and among States that provide troops for peacekeeping missions. In this respect, there are express provisions outlining the need to improve the effectiveness with which such crimes can be reported and the efficiency with which these reports are followed up on. There are also mentions of ensuring military commanders and single soldiers can be held responsible with regards to a clear code of conduct which is to include mechanisms to allow commanders to report crimes to the judicial authorities of the host State.

The report considers the difficulties, or the impossibility, of trusting these matters to the courts of the host State, since these authorities may be incapacitated or altogether absent, and recognizes the limits of allowing the exclusive jurisdiction of the sending State. In this context, the Secretary-General's call to member States to explore alterna-

¹⁰ Also on this issue the literature is abundant. Reference could be made to FLECK, *op. cit.*, and ZAPPALÀ, *The Reaction of the US to the Entry into Force of the ICC Statute: Comments on UN SC resolution 1422 (2002) and Article 98 Agreements*, in *Jou. Int. Crim. Just.*, 2003, 114-134.

¹¹ Secretary-General report of 16 February 2016, UN Doc. A/70/729.

tive routes to ascertaining criminal responsibility, including the expansion of extraterritorial jurisdiction, is of great importance. Continuing with this line of reasoning, the report reminds that one of the long-term measures could be an international convention on the repression of this type of crimes. In this respect, member States are «urged to catalyze progress on the question raised more than ten years ago in the report of the Group of Legal Experts on ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission [...] and finalize their deliberations». The report continues: «building on these recent deliberations, member States are requested to assess existing national legislation to determine its applicability to sex crimes committed by nationals while in the service of United Nations peace operations and, if necessary, assess whether new legislative action is required, including allowing nationality-based extraterritorial jurisdiction. This approach should ensure that national courts can take action to respond to conduct that cannot be tolerated»¹². This part of the report ends with another call to member States to adopt relevant legislative measures and endeavor to notify the Secretary-General of any such measures on a yearly basis.

The fifth chapter of the report focuses instead on what internal actions and reforms the UN can undertake to eradicate this phenomenon. This chapter draws heavily from the report of a panel of independent experts commissioned by the Secretary-General to look into sexual abuse and exploitation by military contingents that were not under UN control in the Central African Republic. This is in fact an instance of “self-reporting” of the system, since «the Panel found that the manner in which the United Nations had responded to the allegations was seriously flawed. It portrayed the response as being fragmented and bureaucratic and as having failed to satisfy the United Nations core mandate to address human rights violations»¹³.

This denunciation of the inadequacies of the system is followed by clear recommendations by the panel. These take the form of a detailed list of instructions for every department outlining how to improve the reporting of these crimes. There is also a need for the Secretary-General to consult member States and other actors to ensure sending States are fully committed to bringing those responsible to justice, «including by granting host States subsidiary jurisdiction to

¹² Ivi, para. 66.

¹³ Ivi, para. 84.

prosecute sexual crimes by United Nations military contingent members», even if «this proposal would require extensive legislative changes and General Assembly approval»¹⁴. The creation of a Special Coordinator to improve the UN's response to the sexual abuse and exploitation, accountable directly to the Secretary-General, is also of great significance¹⁵.

5. The adoption on 11 March 2016 by the UN Security Council of resolution 2272 (2016) concerning sexual abuse and exploitation by peacekeepers is extremely relevant. Although the denomination of the resolution – *United Nations Peacekeeping Operations* – is generic, and it would be much better to use a title more similar to part of that of the pertinent Secretary-General report issued a couple of weeks earlier and recalled above, the entire resolution is devoted precisely to the issue of sexual exploitation and abuse by peacekeepers.

The fact that the resolution was adopted is extraordinary since it took place eleven years after the only occasion in which the Security Council succeeded in having a common position – although only in a presidential statement – on this issue¹⁶. Albeit the issue of sexual exploitation and abuse by peacekeepers has been dealt with marginally by the Security Council on several occasions, from resolution 1265 (1999) to resolution 2242 (2015), with resolution 2272 (2016) for the first time the Council takes a clear position on it.

The resolution echoes many of the considerations, recommendations and measures outlined in the 2016 Secretary-General's report, especially with regard to the powers of the Secretary-General with respect to those responsible for the relevant crimes and the contingents of which they are part. Thus, the Security Council “endorses” the decision of the Secretary-General to repatriate a military or police unit where credible evidence is produced against the latter. The resolution also asks the Secretary-General to replace those units where reports of illicit conduct are made by personnel of another contributing State. Member States which contribute troops not to the UN directly but in accordance with a Security Council mandate are called upon to take measures to investigate the merit of accusations made and weigh the

¹⁴ Ivi, para. 97.

¹⁵ On 8 February 2016 the Secretary-General appointed as Special coordinator Ms. Jane Holl Lute.

¹⁶ Reference is here to the Presidential Statement delivered on 31 May 2005, UN Doc. S/PRST/2005/21.

evidence and repatriate troops where credible evidence of widespread and systematic abuses and exploitation is provided. Furthermore, the resolution invites the Secretary-General to gather potential evidence of sexual exploitation and abuse, and pronounces itself in favor of greater controls over personnel. Finally, it invites contributing States to conduct quick and efficient investigations, take appropriate measures, and report the measures adopted to the UN.

It seems that during the negotiations that preceded the adoption of the resolution, the most contentious issue was the second operative paragraph. As just recalled, the Council invited the Secretary-General to replace military and police contingents currently engaged in peace-keeping missions where relevant crimes are reported by other contributing States. The paragraph also asks the Secretary-General to ascertain that the State that is called upon to replace personnel has respected the standards of conduct and discipline with regard to the commission of such crimes.

The system enshrined in the resolution creates, on the one hand, an indirect mechanism for reporting violations; on the other, States intending to contribute troops are obligated to monitor the conduct of these troops even before sending them off. During the negotiations preceding the adoption of the resolution this point of contention seems to have produced a proposed amendment by Egypt which proved unsuccessful. Nevertheless, it is relevant that the resolution, presented by the US, was adopted with 14 votes in favor and the abstention of Egypt¹⁷.

Summing up, resolution 2272 (2016) certainly holds a specific historical importance as the first of its kind dedicated entirely to the sexual exploitation and abuses of peacekeepers. The endorsement of the recommendations and measures contained in the Secretary-General report is also noteworthy. However, in the absence of much progress from the debate in the Sixth Committee of the General Assembly, a stronger reference to States' responsibility for this type of crime could have contributed to decisive steps in the negotiations on the issue.

6. A completely different approach from Security Council resolution 2272 (2016) was taken by the newly elected Secretary-General.

¹⁷ On the genesis of the resolution whose adoption appeared unlikely until the very end, see *Briefing and Draft resolution on Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers*, in *What's in Blue. Insights of the work of the Security Council*, 9 March 2016, available on line.

Even before taking on the role of Secretary-General, Antonio Guterres declared «the United Nations system has not yet done enough to prevent and respond to the appalling crimes of sexual violence and exploitation committed under the UN flag against those we are supposed to protect [...]. I will work closely with member States on structural, legal and operational measures to make the zero-tolerance policy for which Secretary-General Ban Ki-moon has fought so hard a reality. We must ensure transparency and accountability – and offer protection and effective remedies to the victims»¹⁸.

Further confirmation of how this topic will be among the UN's priorities in the coming years can be observed in one of the first actions of the new Secretary-General upon taking office, i.e. the creation of a task force «to develop as a matter of urgency, a clear, game-changing strategy to achieve visible and measurable further improvement in the Organization's approach to preventing and responding to sexual exploitation and abuse»¹⁹.

This approach has been clearly explained in the first major report delivered by Guterres as Secretary-General and made public on 28 February 2017, entitled "Special measures for protection from sexual exploitation and abuse: a new approach"²⁰. In this seminal document, a real "manifesto" on the fight against sexual exploitation and abuse by peacekeepers and beyond, the Secretary-General illustrates the strategy that the UN will follow in the years to come. This strategy has four pillars or, with the words of the report, four "main areas of action": a) putting victims first; b) ending impunity; c) engaging civil society and external partners; d) improving strategic communications for education and transparency²¹. Each one of these areas of action is clearly defined and examined in the report, and the means through which the UN system and member States should act in order to achieve these objectives are also clearly indicated.

We focus here on the first two areas of action: the first, aimed at

¹⁸ Remarks to the General Assembly plenary meeting to pay tribute to the Secretary-General Ban Ki-moon and taking the oath by the Secretary-General-designate Antonio Guterres, 12 December 2016.

¹⁹ Office of the Spokesperson for the UN Secretary-General, 6 January 2017, *The Secretary-General announces Task Force on UN response to sexual exploitation and abuse*, available on line. The same, consistent attitude on the repression of the crime of sexual exploitation and abuse as a priority of his term in office has been indicated during the first meeting of the newly elected Secretary-General with the UN personnel, that took place simultaneously all over the world and broadcasted live on 9 January 2017, also this available on line.

²⁰ UN Doc. A/71/818.

²¹ Ivi, para. 13.

«putting the rights and dignity of victims first», i.e. «to provide victims a platform for their voice that the world cannot ignore», is pursued through the appointment of a victims' rights advocate that reports directly to the Secretary-General, and through the appointment of victims' rights advocates on the ground²². At the same time, the Secretary-General decides that upon the establishment or renewal of any peacekeeping operation "at risk", a special protocol aimed at preventing sexual exploitation and abuse shall be endorsed "as part of the mandates and budgets" to be approved²³. The appointment of a system-wide victims' rights advocate and the adoption of protocols with a preventive function are aimed at creating a protection net for the victims and a deterrent instrument for the possible authors of the crime, together with instruments to reach out the troop-contributing countries.

From the legal point of view, the most interesting part of the report refers to the area of action defined "ending impunity"²⁴. This part is divided in four items centered on "better reporting", "strengthened investigations", "improved follow up and accountability" and "a compact with member States"²⁵. A detailed description of each of these items gives the Secretary-General the possibility of singling out some of the weaknesses of the UN system in repressing those crimes, and actively involve member States in this task. The involvement of the latter is maybe the more meaningful part of the report since it is articulated in two moments: as regards "improved follow-up and accountability", the report stresses the importance of member States engagement. In this connection, the Secretary-General affirms his strong political determination/commitment: «when member States fail to follow up, after the United Nations refers cases for their action, I am ready to engage Heads of State and Government»²⁶. Furthermore, the

²² Ivi, paras. 21 and 27. The first victims' rights advocate, Jane Connors of Australia, was appointed by the Secretary-General on 23 August 2017. For the first briefing held by Jane Connors at the United Nations on 3 November 2017, in which her mandate and role are outlined, see <http://www.un.org>.

²³ UN Doc. A/71/818, par. 36.

²⁴ Ivi, paras. 39-59.

²⁵ The idea of a "Global Compact" was first presented by the then Secretary-General in 1999 in order to indicate an initiative involving both States and civil society on the achievement of setting up principles and obtaining tangible results by specific actions with regard to business, in the areas of human rights, labour, the environment and anti-corruption (<http://www.un.org>). In recent years reference to "Global Compact" were made also in other fields such as migration in 2016 and the issues examined in this article in 2017.

²⁶ Ivi, para. 54.

report, or better the Secretary-General, «renew the call upon member States to extend extraterritorial jurisdictions over crimes that may be committed by their nationals when assigned to the United Nations or operating under its authority». This language is much more intrusive than the “naming and shaming” policy started in 2016 by the previous Secretary-General and referred to above since it shadows a high-rank political responsibility in case of inaction. The engagement of member States with the Organization and its Secretary-General is evident in the proposal to create a voluntary compact that «would send an unprecedented signal to the world» of the «joint commitment and mutual accountability on this issue»²⁷. The guidelines of the content of the compact – on behalf of the United Nations and on behalf of member States – are clearly defined. In this regard, the Secretary-General gives much more than guidelines to member States in the field of prevention, victims’ assistance, investigations and accountability, indicating also the sanctions and punishments that should be faced by those who fail to accomplish their duties in repressing sexual exploitation and abuse cases. The same standards set for UN and member States should be taken into account with regard to the conduct of non-United Nations international forces authorized under Security Council mandates. Finally, it is worth noting that in indicating «several immediate measures requiring the attention of the General Assembly», the report lists a series of administrative issues but does not make any reference to the work that has been done within the Sixth Committee and the *Ad Hoc* Committee on the Criminal Accountability of United Nations officials and experts on mission recalled above²⁸. This implies that in this report the Secretary-General does not include the work that has been done in the last ten years in the Sixth Committee as an element to be taken into account, at least in the short run.

As a further tangible result of the Secretary-General report, an unprecedented high-level meeting on the United Nations response to sexual exploitation and abuse was convened on 18 September 2017 in New York, at the eve of the political debate, and was attended by many Heads of State and Government, heads of international organizations and civil society. On this occasion, the Secretary-General launched a voluntary global compact on this issue and many States

²⁷ Ivi, para. 57.

²⁸ Ivi, para. 79. See also UN Doc. A/RES/71/134, of 19 December 2016.

adhered to the Circle of Leadership on the prevention of and response to sexual exploitation and abuse in United Nations operations²⁹.

The 2017 Secretary-General report is a deep change in the United Nations approach to the issue of sexual exploitation and abuse. Although it builds upon the 2016 report on the issue, it gives new flesh and blood, especially from a political standpoint, to the action the UN and member States are called to pursue. In this regard, it recalls what is at the basis of any positive outcome of the UN action: the cooperation between the Organization and its member States. In order to reach tangible results in the fight against sexual exploitation and abuse the United Nations and the member States should count on cooperation that should take place at the highest political level. However, saying that sexual exploitation and abuse is «a global menace for which no country, institution or family is immune» and that «it is a moral and organizational imperative to put an end» to it, Antonio Guterres prioritizes this issue within his mandate and provides a clear strategy.

7. The strong political message deriving from the most recent attitude of the United Nations system and member States towards the repression of sexual exploitation and abuse committed by peacekeepers suggests some final remarks that go beyond the issue addressed in the report.

First, the “new approach” indicates that the repression of sexual exploitation and abuse cannot be limited to peacekeeping operations. In this regard, the report aims to reconnect “to United Nations values and principles” and thus the Secretary-General commits himself to «reach out all the United Nations personnel across the globe to reinforce the purpose and pride of service in the United Nations»³⁰. In doing so, the entire United Nations system (and in particular the Ethics Office) is tasked with the examination of «the relationship between sexual harassment in the United Nations workplace and sexual exploitation and abuse in the field».

Second, it could be important to widen the new approach to other crimes committed by peacekeepers, beyond sexual exploitation and

²⁹ See: <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/purpose>, and <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/note-correspondents-press-release-high-level-meeting-prevention-sexual-exploitation-and> Until the end of September 2017, 72 States have adhered to the voluntary global compact, and other twenty have declared their intention to sign.

³⁰ Ivi, para. 15.

abuse; this will help avoid underestimating the need to punish crimes such as smuggling of weapons and drugs, torture and enforced disappearances that must also be repressed, regardless their authors' function and status. In this respect, the frequent appeal to States to explore ways and means in order to exercise extraterritorial jurisdiction contained in all the documents and proposals examined above indicates, once again, that it is up to the States to act in a manner consistent with the obligation to fight crimes committed by their nationals when they act under the United Nations flag. That flag that, among other messages, enshrines the statement that «no one, including peacekeepers, is above the law»³¹.

ABSTRACT

The Repression of the Crimes of Sexual Exploitation and Abuse Committed by Peacekeepers: Recent Developments

Several high-level steps, recently taken by the United Nations system, point out that the repression of sexual exploitation and abuse committed by peacekeepers must acquire paramount importance if the credibility of the system has to be preserved. The United Nations' "new approach" aims to overcome the legal and political obstacles that have transformed immunity into impunity.

Proposals by scholars and institutions to challenge impunity through the International Criminal Court and other international judicial mechanisms have been made. However, the repression of these crimes can be achieved only through the cooperation of Member States, that are called, *inter alia*, to exercise extraterritorial jurisdiction. States now face the dilemma of either becoming pro-active or bearing the cost of the consequences.

Beyond the strong political initiative, the "new approach" suggests some simple although crucial lines of conduct: the repression of sexual exploitation and abuse cannot be limited to peacekeeping operations; crimes such as smuggling of weapons and drugs, torture and enforced disappearances attributed to peacekeepers must also be repressed, regardless their authors' function and status.

³¹ Secretary-General report *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies*, UN Doc S/2004/616, of 23 August 2004.

IL RUOLO DELLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE NELLA RIFORMA DEL PROCESSO DI KIMBERLEY

MARIA VITTORIA ZECCA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contributo delle organizzazioni non governative (ONG) alla nascita del *Kimberley Process*. – 3. Le difficoltà di *enforcement* del Protocollo di Kimberley. – 4. *Segue*: il caso del Brasile. – 5. *Segue*: la situazione in Venezuela. – 6. *Segue*: un nuovo caso di *conflict diamonds*: la Repubblica Centrafricana. – 7. Le riforme necessarie: espandere la definizione di *conflict diamonds*. – 8. *Segue*: ...e rafforzare il rispetto degli *standards* ambientali e lavorativi. – 9. Le carenze nella struttura organizzativa: è necessario un ampliamento del ruolo delle ONG? – 10. Conclusioni.

1. Alla fine degli anni Novanta, nell'opinione pubblica si diffuse un'ondata di indignazione, in seguito alla campagna mediatica attuata da alcune organizzazioni non governative (ONG) e relativa al problema dei *conflict diamonds*, ossia diamanti venduti in modo illecito e i cui proventi finanziavano le attività di gruppi ribelli nel continente africano¹. Pertanto, gli Stati interessati, le organizzazioni non governative e i rappresentanti dell'industria diamantifera, decisero di dar vita a una serie di incontri, al fine di arginare il suddetto fenomeno. Tale Processo, iniziato a Kimberley, una cittadina del Sudafrica, nel maggio 2000, e appoggiato dalle Nazioni Unite², si concluse con l'adozione del *Kimberley Process Certification Scheme* (KPCS), avvenuta a Interlaken il 5 novembre 2002, e con la sua

¹ Sulla campagna delle ONG contro i *conflict diamonds* e il processo di adozione del Protocollo di Kimberley si veda BIERI, *The Quest for Regulating the Global Diamond Trade*, ICIP Working Paper 2009/5.

² Nella risoluzione 55/56, adottata il 1° dicembre 2000 per *consensus*, l'Assemblea Generale sottolineò la necessità di individuare misure efficaci per affrontare il problema dei diamanti insanguinati, anche tramite «the creation and implementation of a simple and workable international certification scheme for rough diamonds». Anche il Consiglio di Sicurezza, nella risoluzione 1459(2003), approvata il 28 gennaio 2003 all'unanimità, ha dichiarato il proprio forte sostegno al sistema di certificazione adottato, esortando tutti gli Stati ad un'ampia partecipazione. Inoltre, tale organo, già prima dell'approvazione del Protocollo di Kimberley, auspicava l'elaborazione di «certificati di origine» dei diamanti, con una valenza nazionale, in Angola e in Sierra Leone.

entrata in vigore il 1° gennaio 2003. Nonostante tale atto, meglio noto come Protocollo di Kimberley, non sia stato adottato secondo le procedure previste dai trattati internazionali, la dottrina ha sottolineato come non possa essere considerato soltanto un accordo politico. Infatti, esso stabilisce specifici requisiti di partecipazione, oltre ad aver sviluppato, nel corso degli anni, strumenti sanzionatori nei confronti degli Stati inadempienti³.

Nel Protocollo sono stabiliti i requisiti necessari per regolamentare il commercio internazionale dei diamanti grezzi. Tra di essi, va in particolare rilevato l'obbligo per ciascuno Stato partecipante di assicurare che ogni spedizione di diamanti sia accompagnata da un apposito certificato, attestante il rispetto dei requisiti previsti; di stabilire un sistema di controlli interni per impedire la presenza di diamanti di origine dubbia; nonché di non importare o esportare diamanti con uno Stato non partecipante. Inoltre, gli Stati hanno l'obbligo di cooperare con gli altri partecipanti e di rendere loro disponibili, in modo trasparente, i propri dati statistici e tutte le informazioni relative all'argomento⁴. Poiché il Protocollo di Kimberley costituisce una limitazione alla libertà di commercio a livello mondiale, è stata necessaria l'adozione di una deroga da parte dell'OMC, che è stata rinnovata per tre volte ed è attualmente in vigore sino al 31 dicembre 2018⁵.

³ Secondo un autore, gli obblighi che il *Kimberley Process* impone sugli Stati partecipanti ne determinano la natura "authoritative". Dal punto di vista del diritto internazionale, tale carattere autoritativo non si pone al livello della "hard law", ma è sicuramente maggiore rispetto a quanto richiesto da un accordo politico. V. CURTIS, *But is it Law? An Analysis on the Legal Nature of the Kimberley Process Certification Scheme on Conflict Diamonds and its Treatment of Non-state Actors*, in *American UJILR*, 2007, disponibile online sul sito works.bepress.com. Anche un altro autore sottolinea come il Protocollo di Kimberley, nato come accordo politico, abbia acquisito forza giuridica, data la volontà a vincolarsi dimostrata dagli Stati. V. SCHRAM, *The Legal Aspects of the Kimberley Process*, paper pubblicato dall'*International Peace Information Service*, gennaio 2007. Sul fatto che il Protocollo non può essere considerato una semplice intesa politica si veda anche FORGIONE, *Il contrasto al traffico di "diamanti insanguinati", fra guerre civili e violazioni dei diritti umani*, in *DUDI*, 2010, 586 ss., in specie 592.

⁴ Si veda il *Kimberley Process Certification Scheme*, sezioni II, III e IV. Il Protocollo regola anche le questioni amministrative, stabilendo le regole di svolgimento delle Sessioni plenarie, i metodi di votazione e le modalità di accesso al Processo. Tutti i documenti relativi al *Kimberley Process* sono reperibili sul sito www.kimberleyprocess.com.

⁵ Si vedano i documenti WT/L/518, del 15 maggio 2003; WT/L/676, del 15 dicembre 2006; WT/L/876, dell'11 dicembre 2012. Sul rapporto tra *Kimberley Process* e normativa WTO v. WOODY, *Diamonds on the Souls of Her Shoes: The Kimberley Process and the Morality Exception to Wto Restrictions*, in *Connecticut JIL*, 2007, 335 ss. Si veda anche SCHEFER, *Chilling the Protection of Human Rights: What the Kimberley Process Waiver Can*

Trascorsi quasi vent'anni dall'inizio di questo Processo, si può affermare che esso ha avuto innegabili effetti positivi. Secondo i dati ufficiali, i 54 Partecipanti, rappresentanti 81 Stati⁶, coprono il 99,8% della produzione mondiale di diamanti grezzi, mentre la percentuale di diamanti provenienti da zone di conflitto si è ridotta a meno dell'1%, rispetto al 15% precedente all'approvazione del Protocollo.

Tuttavia, nonostante queste ultime cifre, tale sistema di certificazione dei diamanti grezzi appare attualmente in una situazione di stallo. Al di là dei problemi di *enforcement*, che saranno analizzati successivamente, il *Kimberley Process* sembra ridursi a un processo meramente regolatorio, non potendo affrontare, dato il suo mandato, le cause sostanziali – di ordine economico, sociale e politico – che sono alla base del commercio illegale di diamanti. Grave lacuna è inoltre il non voler considerare che anche i diamanti entrati legalmente nel commercio internazionale possano essere collegati a gravi violazioni dei diritti umani e al mancato rispetto di condizioni lavorative degne e di *standards* ambientali rigorosi.

Poiché le criticità del Processo sono state rilevate in questi anni soprattutto grazie alla costante azione di pungolo delle Ong, l'articolo cercherà di delineare il ruolo da esse svolto nei cambiamenti introdotti nell'ambito di questo Processo, pur con risultati non sempre positivi. Infatti, anche da un punto di vista organizzativo, il *Kimberley Process* appare fermo in una posizione intermedia. Indubbiamente, esso ha introdotto una novità, in quanto, nato come processo tripartito e condiviso, ha permesso, come si vedrà nel corso dell'articolo, alle ONG e ai rappresentanti dell'industria privata, di svolgere un ruolo nel processo decisionale, pur avendo essi il ruolo di osservatori. Tuttavia, all'interno di tale processo tripartito, gli Stati conservano una posizione di preminenza. Inoltre, si vedrà come siano le stesse carenze della struttura organizzativa delineata dal Protocollo a rendere difficile la partecipazione delle Ong alle attività assembleari e di monitoraggio.

2. L'avvio del Processo conclusosi con l'adozione del Protocollo di Kimberley è stato favorito dall'opera di informazione e sensibilizzazione svolta da alcune ONG. Particolare eco presso l'opinione pub-

Tell Us About the WTO's Effect on International Law, NCCR Trade Working Paper No 2007/03.

⁶ I 28 Stati membri dell'Unione Europea costituiscono un singolo partecipante, rappresentato dalla Commissione Europea.

blica ebbero la diffusione di due rapporti. Il primo di essi⁷ – pubblicato da *Global Witness*, una ONG con sede nel Regno Unito – era dedicato al ruolo svolto dal commercio di diamanti nella guerra civile angolana e alla mancata efficacia dell’embargo, stabilito dalle Nazioni Unite nel 1998, sulle esportazioni dirette e indirette di diamanti angolani non ufficiali, ossia non accompagnati dal certificato di origine emesso dal Governo di unione e riconciliazione nazionale⁸.

Ad attirare l’attenzione fu inoltre un secondo rapporto⁹, pubblicato da *Partnership Africa Canada* (d’ora in poi PAC), una coalizione di organizzazioni canadesi e africane, interessate a promuovere politiche di sviluppo sostenibile¹⁰. Tale pubblicazione analizzava il contributo fornito dal commercio di diamanti alla guerra civile in Sierra Leone, dato il collegamento tra il gruppo ribelle del RUF (Fronte Unito Rivoluzionario) e il Governo della Liberia, guidato da Charles Taylor¹¹; e auspicava un embargo sui diamanti provenienti sia dalla Liberia che dalla Costa d’Avorio¹². In un ulteriore studio¹³, la stessa organiz-

⁷ Global Witness, *A Rough Trade*, del 1° dicembre 1998. Tutti i rapporti della ONG citati nel corso dell’articolo sono reperibili sul sito www.globalwitness.org.

⁸ Si vedano le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 1173(1998), del 12 giugno 1998 e 1176(1998), del 24 giugno 1998. Tale embargo, insieme ad altre misure, mirava a colpire il finanziamento del gruppo ribelle dell’UNITA (Unione nazionale per l’indipendenza totale dell’Angola), in conseguenza del mancato rispetto da parte di quest’ultimo degli obblighi contenuti nel Protocollo di Lusaka, che, firmato alla fine del 1994, avrebbe dovuto porre termine alle ostilità con il Governo dell’Angola.

⁹ GBERIE, HAZLETON, SMILLIE, per conto di PAC, *The Heart of the Matter: Sierra Leone, Diamonds and Human Security*, gennaio 2000. Per un ulteriore approfondimento sulla connessione tra guerra e diamanti in Sierra Leone si veda anche GBERIE, *War and Peace in Sierra Leone: Diamonds, Corruption and the Lebanese Connection*, del novembre 2002. Quest’ultimo rapporto, come gran parte dei rapporti di PAC cui si farà riferimento, fa parte del *The Diamonds and Human Security Project*, un’iniziativa congiunta di PAC, di una ONG con sede in Sierra Leone (*Network Movement for Justice and Development*) e di un istituto di ricerca indipendente (*International Peace Information Service*), con sede ad Anversa.

¹⁰ Si rileva che nell’ottobre 2017 PAC ha cambiato il proprio nome in IMPACT, continuando ad occuparsi di gestione delle risorse naturali in aree soggette a possibili violazioni dei diritti umani. Pertanto, tutti i rapporti di PAC cui si farà riferimento sono attualmente reperibili sul sito www.impacttransform.org.

¹¹ Nel corso della guerra civile in Sierra Leone l’ex presidente liberiano ha fornito armi e munizioni, nonché sostegno operativo ai ribelli del RUF, appropriandosi in cambio di parte delle ricchezze naturali della Sierra Leone, tra cui i diamanti. Pertanto, per il coinvolgimento nelle atrocità commesse nel conflitto, Charles Taylor è stato condannato dal Tribunale Speciale per la Sierra Leone a 50 anni di detenzione, ritenuto colpevole di 11 capi di imputazione, tra cui la commissione di crimini di guerra e contro l’umanità. Nel settembre 2013, la sentenza è stata confermata in appello.

¹² Nei mesi successivi, con la risoluzione 1306(2000), del 5 luglio 2000, il Consiglio di Sicurezza dapprima decretò l’embargo sui diamanti grezzi provenienti dalla Sierra Leone. In seguito, nel 2001, preso atto delle conclusioni del Gruppo di esperti sul coinvolgimento del Governo liberiano nel traffico illecito di diamanti portato avanti dal RUF, impose a tutti gli

zazione poneva l'accento sugli attacchi, dimenticati dai *mass media*, sferrati tra il settembre del 2000 e la metà del 2001 dai ribelli del RUF nei confronti di alcune città guineiane. Secondo questo rapporto, anche tali attacchi derivavano dal desiderio di Taylor di impadronirsi delle ricchezze naturali dello Stato, con particolare attenzione ai diamanti. Inoltre, in esso si sottolineava come la Guinea costituisse un territorio tramite cui erano esportati i *conflict diamonds* provenienti dalla Sierra Leone o aventi comunque provenienza illecita. Prova di ciò erano le discrepanze tra i dati delle esportazioni ed importazioni tra Guinea, Belgio e Regno Unito. Secondo quanto affermato in un altro rapporto, anche analizzando il flusso del commercio di diamanti tra il Belgio e la Repubblica Centrale Africana, in diversi anni erano state riscontrate difformità tra i dati sulle esportazioni e quelli sulle importazioni, facendo presupporre che lo Stato africano costituisse un paese di riciclaggio dei diamanti provenienti dai ribelli congolesi¹⁴.

Ciò che emergeva da questi rapporti era la diretta responsabilità della De Beers, ossia la compagnia dominante nel settore, nel comprare diamanti di dubbia origine, spesso acquistati in Stati con una produzione irrilevante; nonché il mancato controllo da parte del Governo belga sulla propria industria diamantifera. Posto che Anversa rappresenta uno dei principali centri internazionali nel commercio di diamanti, nei rapporti si auspicava una maggior supervisione, da parte delle istituzioni belghe, sul sistema di controllo delle importazioni. Tuttavia, era la stessa struttura del commercio internazionale di diamanti, basata su una rete di mediatori e di uffici di acquisto posti non solo negli Stati di origine, ma anche in quelli di transito lungo cui si sviluppavano le rotte illecite, a renderne difficile la tracciabilità.

Pertanto, durante le negoziazioni che portarono all'Accordo di Interlaken, il gruppo di ONG, riunito nella Coalizione della società civile¹⁵, pose l'accento in particolare sulla necessità di un monitoraggio indipendente e di un sistema di statistiche sulla produzione e sul commercio nazionale, al fine di rilevare eventuali discrepanze tra le esportazioni e le importazioni degli Stati partecipanti. Tuttavia, il

Stati anche un embargo sui diamanti grezzi provenienti dalla Liberia, «whether or not such diamonds originated in Liberia». A tal proposito, si veda la risoluzione 1343(2001), del 7 marzo 2001.

¹³ GBERIE per conto di PAC, *Destabilizing Guinea: Diamonds, Charles Taylor and the Potential for Wider Humanitarian Catastrophe*, ottobre 2001.

¹⁴ In tal senso, si veda il rapporto di DIETRICH per conto di PAC, *Diamonds in the Central African Republic. Trading, Valuing and Laundering*, gennaio 2003.

¹⁵ Costituita nel 2001, la *Civil Society Coalition* è attualmente composta da 11 ONG.

sistema di monitoraggio stabilito nello Schema fu ritenuto debole dalle Ong¹⁶, in quanto basato su *review missions* svolte dagli altri Stati partecipanti – solo nel caso di indizi di importante non-conformità con gli obblighi presenti nello Schema –, con il consenso dello Stato interessato e senza sanzioni per le irregolarità riscontrate. Inoltre, l'unico risultato della *review mission* consisteva in un rapporto inoltrato al Presidente e allo Stato interessato entro tre settimane dal termine della missione, pubblicabile, insieme ai commenti degli altri partecipanti, solo nella sezione riservata del sito. Anche la riservatezza dovuta dagli Stati partecipanti e dagli osservatori riguardo a problemi di eventuale non-conformità è stata ritenuta segno di scarsa trasparenza¹⁷.

In seguito, fu anche per la pressione esercitata dalle ONG¹⁸ che, in occasione della riunione plenaria svoltasi in Sudafrica nell'ottobre 2003, l'Assemblea del *Kimberley Process* ha introdotto, su raccomandazione del Gruppo di lavoro sul monitoraggio¹⁹, un *peer-review mechanism*, composto da tre elementi²⁰. Il primo era costituito dall'obbligo per ciascuno Stato partecipante di presentare, entro il 31 marzo, un rapporto annuale, relativo alle modalità di applicazione dei requisiti del Protocollo di Kimberley entro la propria giurisdizione e redatto sulla base di un questionario uniforme. Era così specificato in modo più dettagliato il generico obbligo di informazione previsto nel Protocollo adottato a Interlaken. Inoltre, accanto alle *review missions*, furono introdotte le *review visits*, ossia visite cui gli Stati dovrebbero sottoporsi volontariamente, per rafforzare la credibilità del sistema di Kimberley. Il rapporto redatto al termine delle suddette missioni, con le eventuali correzioni dello Stato interessato, può essere fatto circolare tra gli altri partecipanti e gli osservatori, mentre, solo con il consenso dello Stato sottoposto a revisione, può esserne reso pubblico

¹⁶ Per un'analisi delle diverse posizioni dei componenti il *Kimberley Process*, nonché per una critica alla "debolezza" del sistema di monitoraggio v. SMILLIE, per conto di PAC, *The Kimberley Process. The Case for Proper Monitoring*, pubblicato nel settembre 2002. V. anche SMILLIE, *The Kimberley Process Certification Scheme for Rough Diamonds*, Comparative Case Study 1, ottobre 2005, disponibile sul sito www.odi.org.

¹⁷ KPCS, sezione VI, *Questioni amministrative*.

¹⁸ Si veda la proposta avanzata da SMILLIE sugli elementi di un'efficace sistema di monitoraggio, nel rapporto, precedentemente citato, *The Case for Proper Monitoring*, 11-12.

¹⁹ Istituito nel 2003, il Gruppo di lavoro sul monitoraggio si interessa alle questioni relative all'attuazione del Protocollo da parte degli Stati partecipanti ed è attualmente responsabile per l'attuazione del *peer review mechanism*.

²⁰ Si veda la decisione amministrativa per l'attuazione del *Peer Review* nel KPCS, approvata il 30 ottobre 2003.

un sommario. La terza novità rispetto allo Schema è l'invio di una successiva missione di *follow-up*, nel caso in cui siano ritenuti necessari maggiori approfondimenti. Una successiva decisione amministrativa, emanata nel 2007, ha poi previsto la possibilità di costituire missioni di esperti, organizzati su una base *ad hoc*.

3. Nel corso di questi anni, le critiche delle ONG hanno riguardato in particolare l'effettiva capacità di *enforcement* del Protocollo e la necessità di migliorare i controlli interni degli Stati partecipanti. Pur riconoscendo gli indubbi progressi ottenuti a partire dal 2003 nel far uscire grandi quantità di diamanti dai circuiti illegali, alcuni studi hanno individuato i miglioramenti auspicabili in diversi settori. Nello specifico, essi hanno sottolineato che si sarebbe dovuto provvedere a una tempestiva e accurata raccolta dei dati statistici sulla produzione e sul commercio internazionale di diamanti, con eventuali sanzioni per gli Stati inadempienti e affidando tale servizio a società di revisione private; a migliorare la qualità delle *review visits*, controllando che gli Stati si conformassero alle raccomandazioni ivi contenute e prevedendo una serie di penalità intermedie nei casi di non-conformità, come un'eventuale sospensione; nonché a fornire assistenza tecnica, in particolare agli Stati in via di sviluppo, talvolta privi delle capacità di fornire i dati richiesti.

Ulteriori raccomandazioni previste dalle ONG riguardavano la necessità di garantire maggiore trasparenza al Processo, rendendo pubblici i dati statistici²¹ e i rapporti delle visite di revisione; e auspicavano che le società commerciali di diamanti fossero sottoposte a controlli da parte di terzi. Grave lacuna apparve anche la mancanza di un'attività di ricerca propria del Processo, dovendo pertanto affidarsi alle ONG per il lavoro investigativo²².

Occorre sottolineare che nel corso degli anni, il *Kimberley Process* ha puntato a migliorare la propria capacità di *enforcement*, tramite l'emanazione di una serie di decisioni amministrative. In particolare, per quanto riguarda la raccolta di dati statistici, va ricordata l'istituzione del Gruppo di lavoro *ad hoc*, avente, *inter alia*,

²¹ Nei primi anni di applicazione del Protocollo, diversi Stati si opposero fortemente alla pubblicazione dei dati statistici, ritenendoli "sensibili" da un punto di vista commerciale.

²² Per un'analisi di tali osservazioni, si vedano due pubblicazioni congiunte di PAC e Global Witness: *Implementing the Kimberley Process*, giugno 2005; *Loupe Holes: Illicit Diamonds in the Kimberley Process*, novembre 2008. Inoltre, un rapporto di PAC: *Killing Kimberley? Conflict Diamonds and Paper Tigers*, novembre 2006; nonché un rapporto di SMILLIE per conto di PAC, *Paddles for Kimberley. An Agenda for Reform*, giugno 2010.

il compito di raccogliere dati affidabili sulla produzione e sul commercio internazionale di diamanti grezzi e di permetterne la pubblicazione, anche con il contributo di esperti²³. Ulteriori decisioni amministrative in tale ambito hanno previsto la pubblicazione dei dati aggregati entro sei mesi dalla fine dell'anno e a partire dal 2004 – a scadenza trimestrale su esportazioni, importazioni e numero dei certificati, e semi-annuale sulla produzione²⁴ –; nonché una serie di misure nei confronti degli Stati che non si conformino a tale obbligo, quali la convocazione di una teleconferenza di tutti gli Stati inadempienti, l'invio di una lettera tramite i canali diplomatici alle autorità nazionali responsabili dell'applicazione del Protocollo, fino all'eventuale rimozione dalla lista dei Partecipanti²⁵. Inoltre, al fine di migliorare l'accuratezza dei dati forniti dagli Stati partecipanti, il *Kimberley Process* ha emanato due decisioni amministrative, riguardanti le procedure da applicare in caso di anomalie, quali dati statistici inconciliabili nel commercio tra due Stati o notevoli crescite e decrescite nei dati sulla produzione. Tuttavia, tali procedure non prevedono sanzioni per eventuali imprecisioni nella produzione dei dati, se non la pubblicazione del nome dello Stato inadempiente nella lista “*Name and Shame*” sul sito del Processo²⁶.

Relativamente al rafforzamento dei controlli interni, il *Kimberley Process* ha adottato diverse misure volte a migliorarne l'efficacia. In primo luogo, esso ha emanato delle Linee guida, volte a far sì che i pagamenti internazionali per l'acquisto di diamanti grezzi avvengano tramite i circuiti bancari e non tramite reti informali; che gli Stati

²³ Si veda la decisione amministrativa del 17 ottobre 2003, sul *Working Group on Statistics. Terms of Reference*. Attualmente, i Gruppi di lavoro facenti parte della struttura di Kimberley sono sei: oltre ai due gruppi già citati, vi sono il *Working Group of Diamonds Experts*, atto a risolvere problemi tecnici, come armonizzare le metodologie di valutazione dei diamanti; il *Working Group on Artisanal and Alluvial Production*, avente come fine la promozione di controlli interni più efficaci sulla produzione e il commercio di diamanti alluvionali; il *Committee on Participation and Chairmanship* (nato dalla fusione tra il *Participation Committee* e il *Selection Committee*, operativa dal 1° gennaio 2014), il cui compito è gestire l'ammissione di nuovi Partecipanti, controllare che questi ultimi ottemperino agli obblighi previsti, nonché valutare candidati per la posizione di vice-Presidente; il *Committee on Rules and Procedures*, relativo allo sviluppo delle regole amministrative e organizzative dello Schema.

²⁴ Si veda la *Administrative Decision on Publication of Aggregated Statistical Data*, adottata nella riunione plenaria di Gaborone, nel novembre 2006, ed emendata nella riunione plenaria di Bruxelles, nel novembre 2007.

²⁵ *Guidelines for the Participation Committee with Respect to Statistical Non-submission*, 8 novembre 2005.

²⁶ *Administrative Decision on the Data Anomaly*, 2012 e *Guidelines for the Preparation, Review and Analysis of KP Statistical Data*, del febbraio 2013.

partecipanti revochino, conformemente alle legislazioni nazionali, le licenze commerciali di individui o compagnie condannate per attività rilevanti ai fini del Sistema di certificazione; che sia favorito lo stabilimento di un sistema di auto-regolazione per l'industria, con un'adeguata sorveglianza da parte del governo²⁷. In seguito, sono state predisposte delle indicazioni per affrontare il problema dei certificati contraffatti – quali avvisi generali posti nella sezione pubblica del sito ed esempi di falsi certificati pubblicati nella sezione dei Partecipanti – nonché quello delle spedizioni sospette o problematiche. In quest'ultimo caso, gli Stati partecipanti dovrebbero rafforzare lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali, la pubblicità dei casi dubbi, oltre al mutuo riconoscimento delle valutazioni degli esperti²⁸.

Inoltre, ulteriori decisioni amministrative²⁹ hanno riguardato i casi di grave non-conformità da parte di Stati partecipanti agli obblighi previsti dallo Schema, ossia modifiche legislative contrarie ai requisiti di Kimberley, una carente attuazione dei controlli interni, la mancata presentazione dei rapporti annuali e dei dati statistici, nonché irregolarità o anomalie riscontrate in tale ambito. In siffatti casi, dapprima il *Participation Committee*, agendo nel rispetto del principio di sovranità nazionale, dovrebbe sviluppare un *Compliance Programme*, sulla base dei risultati di un'eventuale missione e con il consenso dello Stato interessato. In seguito, esso potrebbe considerare ulteriori misure, quali il rafforzamento dell'assistenza tecnica nonché il miglioramento dei sistemi di monitoraggio, richiedendo informazioni supplementari ai Partecipanti, intensificando la cooperazione con le agenzie dell'ONU o utilizzando strumenti tecnologici specifici. Nei casi più gravi, tale decisione prevede un'eventuale sospensione delle operazioni di esportazione e importazione di diamanti grezzi, su tutto il territorio nazionale o solo in siti specifici, pur continuando lo Stato in oggetto ad esercitare gli altri diritti e ad essere soggetto a tutti gli altri obblighi previsti dal Protocollo³⁰.

²⁷ Si veda la decisione amministrativa volta a *Improving Implementation of Internal Controls in the KPSC*, novembre 2006.

²⁸ Si veda *Cooperation on KP Implementation and Enforcement*, 2009.

²⁹ *Guidelines for the Participation Committee in Recommending Interim Measures as regards Serious Non-compliance with KPSC Minimum Requirements*, adottata il 5 novembre 2008 ed emendata il 30 novembre 2012.

³⁰ Un'eventuale ripresa delle esportazioni ed importazioni dello Stato in oggetto è sottoposta alla verifica, da parte del *Participation Committee* e della Presidenza del *Kimberley Process*, del superamento delle cause di non compatibilità, anche ricorrendo all'invio di una missione.

Un'ulteriore decisione amministrativa ha riguardo alla procedura da seguire per la riammissione di un Partecipante precedentemente espulso³¹. Nello specifico, lo Stato in oggetto dovrà inviare una richiesta scritta alla Presidenza del *Kimberley Process*. Al fine di ottenere una valutazione positiva, esso dovrà dimostrare la propria compatibilità ai requisiti minimi previsti dal Protocollo, fornendo una relazione scritta dei meccanismi per la sua attuazione, insieme a copie degli aggiornamenti legislativi. Inoltre, lo Stato interessato dovrà invitare una missione di esperti del *Kimberley Process* per far valutare il proprio sistema di controlli interni, nonché fornire al *Participation Committee* qualsiasi altra informazione ritenuta rilevante.

Relativamente all'attività di ricerca, si segnala la costituzione, all'interno del *WGDE*, di un sotto-gruppo relativo alla caratterizzazione e identificazione dei diamanti grezzi, aperto alle istituzioni scientifiche degli Stati partecipanti³². Il lavoro del sotto-gruppo, la cui attività è stata favorita dall'adozione di certificati tecnici riguardanti le esportazioni ed importazioni non commerciali e a fini di ricerca scientifica³³, appare utile nel discernere la diversa provenienza dei diamanti all'interno di una stessa spedizione.

Tuttavia, nonostante i suddetti tentativi di miglioramento, le ONG hanno messo in evidenza, nel corso degli anni, le gravi lacune esistenti nel sistema in diversi Stati che hanno consentito l'ingresso nel mercato legale di diamanti di origine illecita. Va rilevato che l'unico caso di espulsione ha riguardato la Repubblica del Congo, rimossa dalla lista dei Partecipanti nel luglio 2004, dopo l'esito negativo di una *review mission* inviata per indagare sulla discrepanza tra le esportazioni di diamanti grezzi e la capacità produttiva dello Stato, e riammessa nel 2007. Con riferimento ad altri Stati, le ONG hanno spesso criticato una reazione troppo morbida di fronte ad evidenti illegalità. In particolare, l'articolo andrà ad analizzare tre casi di violazioni dei requisiti di Kimberley da parte di Stati membri, cercando di stabilire se siano stati assunti adeguati provvedimenti.

³¹ *Rules and Procedures for Re-admission of a Former Participant to KP*, 4 novembre 2008.

³² Si vedano i *Terms of Reference of WGDE*, adottati nella riunione plenaria di Swakopmund, svoltasi nel novembre 2009.

³³ *Administrative Decision Covering Technical Certificates for Scientific Research*, adottata nella riunione plenaria di Johannesburg, nel novembre 2013.

4. Il primo caso considerato è il Brasile, Stato all'interno del quale, data la presenza prevalente di depositi alluvionali³⁴, la produzione diamantifera si concentra nelle mani dei *garimpeiros*, lavoratori artigianali spesso privi di licenza. Un primo rapporto³⁵ dimostrò come il tentativo delle istituzioni brasiliane – il Ministero delle miniere ed energia e il Dipartimento nazionale della produzione mineraria – di attuare il Protocollo vincolando le esportazioni di diamanti al possesso di un titolo legale si fosse dimostrato fallimentare. Ciò perché le licenze erano state concesse senza un effettivo controllo della capacità produttiva dei terreni, mentre la produzione diamantifera proveniente dagli artigiani privi di licenza era stata introdotta nei circuiti legali, manipolando le ricevute, sempre grazie alla mancanza di riscontri reali da parte degli organi preposti. Inoltre, lo stesso documento fece riferimento a specifiche compagnie i cui commerci apparivano sospetti, oltre a dimostrare la presenza di un caso concreto di certificato fraudolento, nel quale il terreno dichiarato come origine dei diamanti non mostrava segni di estrazione.

Le accuse contenute nel rapporto suscitarono la reazione risentita delle istituzioni brasiliane³⁶, ma trovarono conferma in un'operazione del Procuratore federale brasiliano che, nel febbraio 2006, portò all'arresto di dieci persone, tra cui i principali esportatori di diamanti della regione, oltre a un funzionario del Ministero. Secondo quanto stabilito nell'inchiesta, in Brasile sarebbe stato vigente, tramite l'utilizzo di certificati di Kimberley fraudolenti, un sistema di esportazioni illegali di diamanti, in parte originari, come sospettato da PAC nel rapporto in commento, da zone di conflitto in Africa. Tuttavia, tali avvenimenti non determinarono una forte reazione da parte del *Kimberley Process*, se non l'invio di una *review mission* nell'aprile 2006, la quale, pur riscontrando numerose irregolarità, non

³⁴ Va sottolineato che i diamanti si possono trovare in due tipi di giacimenti. Nei giacimenti di tipo primario, i diamanti si trovano all'interno di depositi di kimberlite e per la loro estrazione è necessario un notevole investimento tecnico e finanziario. Nei giacimenti di tipo secondario, i diamanti sono presenti lungo la riva dei fiumi, in terreni alluvionali, e possono essere estratti anche attraverso mezzi rudimentali, come pale e setacci. Pertanto, questo secondo tipo di giacimento, difficilmente controllabile dalle autorità, favorisce forme di vendita illecita di diamanti da parte dei minatori artigianali.

³⁵ PAC, *The Failure of Good Intentions: Fraud, Theft and Murder in the Brazilian Diamond Industry*, maggio 2005.

³⁶ Si veda in merito il rapporto *Fugitives and Phantoms: The Diamond Exporters of Brazil*, PAC, marzo 2006. In particolare, la delegazione brasiliana alla riunione plenaria del *Kimberley Process* del novembre 2005 presentò un documento per confutare le accuse relative al certificato fraudolento.

assunse provvedimenti, in quanto il Brasile aveva già sospeso volontariamente le proprie esportazioni di diamanti grezzi.

5. Un ulteriore caso in cui le ONG hanno contestato al *Kimberley Process* un atteggiamento poco incisivo è stato quello del Venezuela. Due diversi rapporti³⁷, basati su un lavoro investigativo svolto da PAC, hanno documentato come grandi quantità di diamanti venezuelani fossero stati introdotti nel sistema legale della Guyana, passando attraverso la città brasiliana di Boa Vista, ed esportati con validi certificati di Kimberley. Secondo l'ONG ciò sarebbe stato possibile falsificando i fogli di produzione, dati gli scarsi controlli effettuati dalla Commissione mineraria guyanese.

Più in generale, in Venezuela, una tassazione onerosa e controlli sul tasso di cambio hanno fatto sì che gran parte della produzione diamantifera fosse sottratta ai canali ufficiali ed esportata illegalmente anche verso gli USA, il Belgio e il Giappone³⁸. Data la mancata applicazione del Protocollo di Kimberley nello Stato sudamericano, testimoniata dall'assenza di certificati emessi a partire dal gennaio 2005, le ONG solleccitarono l'espulsione del Venezuela dal Protocollo, a garanzia della propria integrità; la costituzione di una commissione trilaterale di inchiesta per coordinare la produzione e le procedure di controllo tra Venezuela, Brasile e Guyana; nonché lo sviluppo di una capacità di ricerca propria del Processo di Kimberley per individuare le rotte dei diamanti.

In realtà, l'atteggiamento del *Kimberley Process* nei confronti dello Stato sudamericano fu più morbido di quanto auspicato nei rapporti: fu inviata una *review mission*, svoltasi nel 2008 su sollecitazione del Gruppo di monitoraggio³⁹; mentre l'Assemblea plenaria prese atto della decisione venezuelana di autosospendersi dal Protocollo per un periodo di due anni, non partecipando ufficialmente

³⁷ Si veda il rapporto intitolato *Triple Jeopardy. Triplicate Forms and Triple Borders: Controlling Diamond Exports from Guyana*, aprile 2006. Inoltre, *The Lost World. Diamond Mining and Smuggling in Venezuela*, novembre 2006.

³⁸ Osservando la produzione di diamanti dichiarata in Venezuela, si nota un forte declino a partire dal 2003, primo anno di applicazione dei controlli valutari e di una maggiore pressione fiscale.

³⁹ Si veda la *Recommendation from the Kimberley Process Working Group on Monitoring to the Chair of the Kimberley Process*, dell'8 novembre 2006, nel quale è fatto esplicito riferimento al rapporto redatto da PAC.

al commercio di diamanti, ma conservando tutti gli altri diritti, quale quello di partecipare alle riunioni e ai Gruppi di lavoro⁴⁰.

Nonostante i sospetti sulla prosecuzione del commercio illegale e le esortazioni, più volte ribadite, a conformarsi agli obblighi prescritti, a presentare i propri rapporti e dati annuali, sotto minaccia di espulsione, la piena partecipazione al *Kimberley Process* e la ripresa del commercio di diamanti in Venezuela è stata ripristinata solo il 17 novembre 2016, in seguito alle conclusioni positive di una missione svoltasi nell'aprile precedente⁴¹.

6. Differentemente dalle due situazioni appena analizzate, dove le violazioni del Protocollo di Kimberley sono avvenute in assenza di conflitti armati, nella Repubblica centrafricana si è registrato un nuovo caso di *conflict diamonds*. Già nel 2003 l'organizzazione non governativa PAC aveva sollevato sospetti sul fatto che questo Stato fosse utilizzato come luogo di riciclaggio dei diamanti provenienti dai ribelli congolese, nonostante gli sforzi del governo per monitorarne il mercato interno⁴². Tuttavia, la *review mission* inviata nel giugno 2003 su invito delle autorità, in seguito al cambio di governo avvenuto nel marzo dello stesso anno, dichiarò la propria soddisfazione per lo stato di attuazione del Protocollo, pur auspicando un miglioramento dei controlli interni⁴³. Un grave peggioramento della situazione si è avuto nel maggio 2013, quando il colpo di Stato del gruppo ribelle Séléka – formato in prevalenza da appartenenti alla minoranza musulmana – contro il Presidente Bozizé diede avvio a una guerra civile contro milizie armate rivali, conosciute come anti-balaka e composte da elementi cristiani e animisti⁴⁴.

⁴⁰ Si veda il Comunicato dell'Assemblea plenaria, svoltasi a New Delhi, del 6 novembre 2008.

⁴¹ La procedura di riammissione del Venezuela è descritta nel rapporto informativo che ogni anno la Presidenza del *Kimberley Process* trasmette all'Assemblea Generale. Si veda UN Doc. A/71/665, *Report of the Kimberley Process Certification Scheme to the General Assembly for 2016*, dell'8 dicembre 2016, paragrafi 23-24.

⁴² Si veda il rapporto, precedentemente citato, *Diamonds in the Central African Republic. Trading, Valuing and Laundering*.

⁴³ Si veda il Comunicato finale della riunione plenaria, svoltasi in Sudafrica dal 29 al 31 ottobre 2003.

⁴⁴ Attualmente, nonostante lo svolgimento di elezioni che hanno portato al potere il Presidente Touadéra il 30 marzo 2016, gli scontri tra i diversi gruppi armati non hanno avuto termine e continuano a essere caratterizzati da gravi violazioni dei diritti umani da parte di tutte le fazioni.

In conseguenza di tale situazione e del fatto che gruppi di ribelli fossero presenti in zone produttrici di diamanti, i partecipanti al *Kimberley Process* stabilirono la sospensione temporanea delle importazioni ed esportazioni di diamanti grezzi dallo Stato africano⁴⁵. Tale decisione fu rafforzata l'anno successivo, tramite ulteriori misure di prevenzione, ossia, *inter alia*, esortando il Gruppo di monitoraggio a fornire valutazioni regolari sulla situazione in oggetto, nonché richiamando i Partecipanti e gli Osservatori a fornire assistenza tecnica alla Repubblica centrafricana e agli Stati confinanti produttori di diamanti⁴⁶. Nondimeno, gli sforzi dello Stato africano nel conformarsi agli *standards* minimi del Protocollo e gli esiti della *review mission* svoltasi a maggio 2015 indussero l'Assemblea plenaria, nella riunione semestrale svoltasi a Luanda nel giugno successivo, ad emendare la precedente decisione, per permettere la ripresa del commercio di diamanti dalle cosiddette "*compliant zones*". Queste ultime sarebbero zone poste sotto il controllo del Governo legittimo, senza attività di gruppi armati e in cui il rispetto del Protocollo è affidato ad un apposito Gruppo di monitoraggio⁴⁷.

Tuttavia, come dimostrato in un importante rapporto di Amnesty International⁴⁸, critico sull'istituzione di zone conformi, anche dopo il divieto di produzione imposto dal *Kimberley Process*, entrambi i gruppi ribelli hanno continuato a finanziarsi tramite il commercio di diamanti, attraverso il controllo diretto delle miniere o estorcendo pagamenti ai minatori⁴⁹. Pertanto, si è registrata una crescita del contrabbando, già presente prima dell'inizio del conflitto, tramite il Camerun, la Repubblica democratica del Congo, il Ciad e il Sudan. Con particolare riferimento al Camerun, entrato a far parte del Protocollo solo nel 2012, il problema del commercio illecito è stato

⁴⁵ Si veda la *Administrative Decision on the Central African Republic (Temporary Suspension)*, 23 maggio 2013.

⁴⁶ Si veda la *Administrative Decision on Ensuring that Diamonds from the Central African Republic are not Introduced into the Legitimate Trade*, 11 luglio 2014.

⁴⁷ Si veda la *Administrative Decision on Resumption of Exports of Rough Diamonds from the Central African Republic*, 17 luglio 2015. Si veda anche l'Allegato alla stessa decisione, ossia l'*Operational Framework*. Si rileva che il Comunicato finale dell'ultima riunione plenaria, svoltasi a Dubai nel novembre 2016, ha annunciato l'istituzione di quattro *compliant zones*.

⁴⁸ Amnesty International, *Chains of Abuse. The Global Diamond Supply Chain and the Case of Central African Republic*, settembre 2015.

⁴⁹ Riguardo al coinvolgimento dei gruppi ribelli nel commercio di diamanti, il rapporto si basa su ricerche indipendenti di Amnesty International e su quanto stabilito nel rapporto finale del *Panel* di esperti sulla Repubblica centrafricana, istituito dalla risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2127(2013). Si veda UN Doc. S/2014/762, del 29 ottobre 2014.

evidenziato anche in un rapporto redatto da PAC⁵⁰. Esso sottolinea come i diamanti entrati illegalmente dalla Repubblica centrafricana riescano facilmente ad ottenere validi certificati di Kimberley, dati gli scarsi controlli interni presenti in Camerun. In altri casi, quest'ultimo può costituire un semplice punto di transito verso altri Stati.

Tra i partecipanti al traffico illegale di diamanti sono state individuate due compagnie – Badica, con sede a Bangui, e l'associata Kardiam, situata ad Anversa –, ritenute responsabili di aver acquistato illegalmente diamanti provenienti da aree poste sotto il controllo dei ribelli, in violazione del regime di sanzioni stabilito dalle Nazioni Unite⁵¹. Infatti, il Consiglio di Sicurezza – tramite la risoluzione 2134(2014), adottata all'unanimità il 28 gennaio – agendo in base al capitolo VII della Carta, aveva stabilito, inizialmente per un periodo di un anno, il divieto di ingresso e il congelamento dei fondi e delle risorse economiche per tutti gli individui e le compagnie ritenute responsabili di sostenere i gruppi armati nella Repubblica centrafricana tramite lo sfruttamento illecito delle risorse naturali, quali i diamanti⁵². Pertanto, il 20 agosto 2015 le suddette società sono state inserite dal Comitato delle sanzioni nella lista delle entità sottoposte alle misure restrittive⁵³ e a ciò ha fatto seguito un regolamento di esecuzione da parte dell'Unione Europea, contenente analoghe disposizioni⁵⁴. Peraltro, recentemente, il Tribunale dell'Unione Europea ha confermato le sanzioni prescritte, rigettando il ricorso presentato dalle due società e ritenendo sufficientemente provate le accuse del loro coinvolgimento nei traffici illeciti⁵⁵.

La situazione della Repubblica centrafricana ha permesso ad Amnesty International di evidenziare le gravi carenze nell'applicazione del *Kimberley Process*, dovute alla mancanza di sanzioni efficaci e

⁵⁰ PAC, *From Conflict to Illicit. Mapping the Diamond Trade from Central African Republic to Cameroon*, dicembre 2016.

⁵¹ In tal senso, si veda quanto affermato nel rapporto finale del *Panel* di esperti, precedentemente citato, paragrafi 115-127.

⁵² Attualmente, tali sanzioni rimangono in vigore, fino al 31 gennaio 2018, come stabilito nella risoluzione 2339(2017), del 27 gennaio 2017.

⁵³ Tra le motivazioni addotte dal Comitato, si ricorda il sequestro da parte delle autorità belghe di due pacchi giunti ad Anversa, inviati all'ufficio di Kardiam, contenenti diamanti di probabile origine centrafricana.

⁵⁴ Si veda il regolamento di esecuzione (UE) 2015/1485 del Consiglio, del 2 settembre 2015, che attua l'art. 17, par. 1, del regolamento (UE) n. 224/2014 concernente misure restrittive in considerazione della situazione nella Repubblica centrafricana.

⁵⁵ Si veda la sentenza del Tribunale del 20 luglio 2017, causa T-619/15, *Bureau d'Achat de diamant Centrafrique (Badica) e Kardiam c. Consiglio*.

ad un atteggiamento troppo diplomatico nei confronti degli Stati inadempienti. Inoltre, un grave limite del Protocollo, secondo questa ONG, è costituito dalla mancata attribuzione di responsabilità alle compagnie, il cui sistema di autoregolazione appare poco affidabile e sottoposto a scarse verifiche. Nonostante il comunicato risentito del *World Diamond Council*⁵⁶, secondo il quale «the Amnesty International report ignores the careful and conscientious framework being put in place in CAR»⁵⁷, appare evidente da quanto poc'anzi esposto la difficoltà, principalmente di molti Stati africani, di instaurare un effettivo controllo sul proprio sistema di commercio interno e sulle attuali carenze nell'applicazione del Protocollo. Al tempo stesso, ciò che emerge è la fondamentale opera di monitoraggio svolta dalle ONG, le cui denunce hanno talvolta anticipato inchieste penali e provvedimenti sanzionatori del *Kimberley Process*.

7. Sin dalle origini del Processo di Kimberley il commercio illecito di diamanti è stato considerato oggetto delle attività dei gruppi ribelli contro i governi riconosciuti⁵⁸. In particolare, secondo quanto affermato nel Protocollo di Kimberley, i *conflict diamonds* sono «rough diamonds used by rebel movements or their allies to finance conflict aimed at undermining legitimate Governments». La suddetta definizione è condivisa dalle Nazioni Unite, come si rileva anche dalle recenti risoluzioni in materia approvate dall'Assemblea Generale⁵⁹.

Tuttavia, tale definizione, pur essendo conforme al rispetto del principio della sovranità nazionale e della non interferenza negli affari interni di uno Stato, appare limitativa, in quanto le situazioni illecite possono essere determinate anche da attività compiute da organi statali. Nello specifico, anche diamanti entrati legalmente nel commercio internazionale, in quanto provenienti da Stati rispettosi dei

⁵⁶ Nel 2000, le industrie che commerciano in diamanti grezzi si riunirono nel *World Diamond Council* ed entrarono a far parte del Processo di Kimberley, con lo status di osservatori.

⁵⁷ Comunicato Stampa, *World Diamond Council Issues Statement in Response to Amnesty International Report*, del 7 ottobre 2015.

⁵⁸ Si vedano le conclusioni della Riunione ministeriale di Pretoria, del 21 settembre 2000.

⁵⁹ Si vedano le risoluzioni annuali dedicate all'argomento dall'Assemblea Generale, come la 71/277, *The Role of Diamonds in Fuelling Conflict: Breaking the Link Between the Illicit Transaction of Rough Diamonds and Armed Conflict as a Contribution to Prevention and Settlement of Conflicts*, del 2 febbraio 2017, approvata per *consensus*. In essa, si afferma che il problema dei *conflict diamonds* attiene «to the fuelling of armed conflict, the activities of rebel movements aimed at undermining or overthrowing legitimate Governments and the illicit traffic in and proliferation of armaments».

parametri di Kimberley, potrebbero essere collegati a violazioni dei diritti umani e delle normative in materia di ambiente e di diritti dei lavoratori⁶⁰.

Tale problema apparve nella sua importanza durante gli avvenimenti occorsi in Zimbabwe a partire dal 2008. Infatti, nella regione del Marange, ricca di giacimenti diamantiferi, le forze di sicurezza inviate dal Governo compirono gravi violazioni dei diritti umani nei confronti dei minatori, arrivando fino all'uccisione di circa 200 persone. A ciò si aggiunse il sospetto di illegalità diffuse nella zona e di un commercio illegale di diamanti verso gli Stati confinanti, come fu attestato da una *review mission* svoltasi nel 2009, la quale trovò «credible indications of significant non-compliance with the minimum requirements of the KPCS»⁶¹. Pertanto, le ONG auspicarono una dura risposta da parte del *Kimberley Process*, quale la sospensione dello Stato africano dallo Schema. Invece, dapprima l'Assemblea plenaria adottò un *Joint Work Plan*, in base al quale le spedizioni di diamanti grezzi provenienti dalla suddetta area richiedevano la preventiva approvazione del *KP Monitor*; in seguito, durante la riunione del 2011, alla quale i gruppi della società civile non presero parte in segno di protesta, fu autorizzata la ripresa delle esportazioni di diamanti da alcune compagnie minerarie ritenute conformi⁶².

In merito alla situazione in Zimbabwe, le ONG pubblicarono una serie di rapporti, documentando in maniera dettagliata gli abusi riconducibili a forze governative, nonché il coinvolgimento delle principali *élites* militari e politiche dello Stato, collegate al partito di governo ZANU, nel commercio illegale di diamanti. Tale coinvolgimento, oltre ad indebolire le istituzioni democratiche dello Stato, ha fatto sì che le risorse economiche statali fossero dirottate verso l'arricchimento personale di diversi esponenti governativi, facendo temere il finanziamento di nuove violenze da parte delle forze di sicurezza, come strumento di lotta politica, in vista delle successive elezioni. Pertanto, le

⁶⁰ Nel senso che tale definizione appare restrittiva rispetto a situazioni in cui non è possibile identificare un governo legittimo o in cui è presente un'entità terrorista, v. HARRINGTON, *Faceting the Future: The Need for and Proposal of the Adoption of a Kimberley Process-Styled Legitimacy Certification System for the Global Gemstone Market*, in *TLCP*, 2009, 353 ss.

⁶¹ Si vedano le conclusioni della riunione plenaria svoltasi in Namibia il 5 novembre 2009, par. 13.

⁶² Per un'analisi dettagliata degli avvenimenti e in senso favorevole alla ripresa delle esportazioni v. GRADO, *La revoca delle restrizioni sulle esportazioni dei diamanti dello Zimbabwe: una chance per la sopravvivenza del sistema di certificazione di Kimberley?*, in *DPCE*, 2012, 1067 ss..

critiche al *Kimberley Process* da parte delle ONG hanno riguardato un atteggiamento ritenuto troppo morbido, nonostante le accuse di un proseguimento del contrabbando di diamanti dallo Zimbabwe verso i paesi limitrofi, anche dopo le decisioni concordate tra l'Assemblea plenaria e il Governo di Mugabe⁶³. Inoltre, i diversi rapporti hanno sottolineato come l'azione di monitoraggio si fosse focalizzata solo sul rispetto degli aspetti tecnici dei suddetti accordi – come le procedure sulla sicurezza e sulla tracciabilità dei diamanti grezzi –, senza indagare sull'affidabilità delle *joint ventures* e degli individui cui lo Stato africano affidava le concessioni di sfruttamento. Più in generale, le ONG hanno esortato il *Kimberley Process* ad interessarsi agli aspetti sostanziali, non solo al rispetto delle procedure formali, nonché a ricomprendere nella definizione di *conflict diamonds* i diamanti legati ad ogni violazione dei diritti umani, da chiunque commessa⁶⁴. Va inoltre ricordato che i contrasti relativi alla gestione del caso Zimbabwe indussero Global Witness, una delle principali ONG coinvolte, facenti parte del *Kimberley Process* dalla sua nascita, a ritirarsi dallo Schema nel 2011, ritenendolo inadatto a contrastare la diffusione nei mercati globali di diamanti associati ad abusi. Come affermato sul sito di questa ONG, alla base di questa decisione vi sono tre ordini di motivi: una definizione limitante di *conflict diamonds*; le difficoltà di *enforcement*, testimoniate dalla recente situazione nella Repubblica centrafricana; nonché il fatto che lo Schema si applichi solo ai diamanti grezzi e non alle pietre “tagliate e levigate”.

Merita inoltre attenzione una pratica che, secondo Amnesty International, pur essendo legale, può essere considerata una violazione dei diritti umani. Questa ONG ha sottolineato come le compagnie diamantifere ricorrano spesso al sistema del *transfer pricing*, grazie alla presenza a Dubai, uno dei principali centri commerciali di diamanti, di zone esentasse. In base a tale pratica, i diamanti acquistati a un prezzo inferiore al loro valore nei Paesi di ori-

⁶³ Si rileva che il 15 novembre 2017 Mugabe è stato deposto da un colpo di Stato attuato da militari di cui, nel momento in cui si scrive, non sono ben chiari i contorni.

⁶⁴ Sull'argomento, sono presenti numerosi rapporti. In particolare, si vedano i rapporti PAC, *Zimbabwe, Diamonds and the Wrong Side of History*, marzo 2009; PAC, *Diamonds and Clubs. The Militarized Control of Diamonds and Power in Zimbabwe*, giugno 2010; PAC, *Reap What You Sow: Greed and Corruption in Zimbabwe's Marange Diamond Fields*, novembre 2012. Si vedano anche i rapporti di Global Witness, *Return of the Blood Diamond*, giugno 2010; *Diamonds: a Good Deal for Zimbabwe?*, febbraio 2012; *Financing a Parallel Government?*, giugno 2012. Inoltre, Human Rights Watch, *Diamonds in the Rough*, giugno 2009.

gine sono rivalutati nella città araba, dove la mancanza di tassazione permette alle suddette compagnie di riesportare a società correlate a prezzi maggiori, ottenendo un profitto non-tassabile. Nonostante tale pratica indebolisca le entrate dei Paesi più poveri, impedendo loro di provvedere alle necessità della propria popolazione, è scarsamente contrastata dal *Kimberley Process* che, anche di fronte a casi evidenti, ha poche possibilità di reazione⁶⁵.

Data la situazione, già nel 2009 la Coalizione della società civile presentò, nell'ambito dell'Assemblea Plenaria, una proposta per emendare il Protocollo di Kimberley, al fine di chiarirne la relazione con la tutela dei diritti umani⁶⁶. Tuttavia, nonostante le discussioni in materia portate avanti nel corso degli ultimi anni all'interno del Comitato sulla riforma⁶⁷ del *Kimberley Process* e l'impegno assunto nelle riunioni plenarie a continuare il dialogo, nessun accordo è stato raggiunto sulla questione⁶⁸.

Ciò che appare discordante rispetto alla visione delle ONG, è quanto affermato in un documento della Presidenza del 2012 – assegnata per quell'anno agli Stati Uniti – secondo il quale il criterio alla base della certificazione dovrebbe essere dato dalla sicurezza che i diamanti non finanzino conflitti armati, intendendo per conflitto «a resort to armed force between States or protracted armed violence between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a State»⁶⁹. Invece, il rispetto dei diritti umani, la trasparenza finanziaria e le questioni relative allo sviluppo dovrebbero costituire oggetto di “best practices” tra gli Stati partecipanti per ottenere un miglioramento dei risultati, ma non dovrebbero rappresentare gli elementi alla base del Protocollo⁷⁰.

⁶⁵ Amnesty International, *Chains of Abuse*, cit. In merito a tale argomento, va segnalato che, nel corso dell'ultima plenaria, la Presidenza ha proposto una metodologia uniforme sulla valutazione dei diamanti grezzi ed ha organizzato tre Forum di incontro, con la collaborazione dei rappresentanti dell'industria.

⁶⁶ Si veda UN Doc. A/64/559, *Report of the Kimberley Process Certification Scheme to the General Assembly for 2009*, del 9 dicembre 2009, par. 24.

⁶⁷ Il Comitato *ad hoc* sulla riforma del *Kimberley Process* (CKR) è stato istituito nella Plenaria del 2011, con il compito di identificare i punti di debolezza del Protocollo e fornire adeguate soluzioni.

⁶⁸ L'ultimo riferimento alla riforma della definizione di *conflict diamonds* è presente nel Comunicato finale della riunione plenaria, svoltasi a Luanda, del 20 novembre 2015.

⁶⁹ Si veda “*Frequently Asked Questions*” *Concerning a Revised Definition of “Conflict Diamond”*, allegato al *Chair Vision Statement*, del 7 agosto 2012.

⁷⁰ Si veda *Chair Vision Statement*, cit.

Pertanto, anche se nella visione della Presidenza la nozione di conflitto non sarebbe più limitata alla guerriglia di gruppi ribelli contro il governo legittimo, ma estesa anche alla guerra tra Stati, uno scarso interesse continua ad essere dimostrato verso eventuali violazioni dei diritti umani commesse in tempo di pace. In particolare, si ritiene che una definizione aggiornata di *conflict diamonds* dovrebbe dedicare una maggiore attenzione verso il rispetto delle condizioni lavorative e ambientali dei minatori.

8. Secondo le organizzazioni della società civile, una grave lacuna del *Kimberley Process* consiste nel suo essere un processo meramente regolatorio, privo della capacità di affrontare le cause sociali ed economiche alla base del traffico illecito di diamanti. Difatti, soprattutto negli Stati africani, gran parte dei giacimenti diamantiferi sono alluvionali, ossia sono situati lungo la riva dei fiumi, estesi per migliaia di chilometri e non richiedono tecniche estrattive sofisticate. Pertanto, questi giacimenti attraggono un gran numero di minatori artigianali, che si pongono al di fuori del sistema legale, lavorando senza una licenza registrata e per paghe infime, in condizioni pericolose e insalubri.

Di notevole rilevanza è inoltre il problema del lavoro minorile all'interno di queste miniere e i considerevoli effetti negativi che uno sfruttamento intensivo apporta all'ambiente, quali l'inquinamento dell'acqua e la necessità di una successiva riqualificazione delle aree minerarie.

I tentativi dei governi di regolamentare il settore alluvionale hanno dato scarsi risultati, considerate le difficoltà burocratiche e i costi onerosi per ottenere le licenze, così come gli sforzi per far rispettare le normative in tema di lavoro e di ambiente. In particolare, tale sistema, basato sullo sfruttamento dei minatori da parte degli intermediari e delle compagnie esportatrici, non rafforza le entrate statali e soprattutto apporta pochi benefici economici alle comunità locali⁷¹.

⁷¹ Per un'analisi dettagliata dello sfruttamento dei diamanti del settore alluvionale, basato sullo studio di tre Stati africani, v. il rapporto congiunto di PAC e Global Witness, *Rich Man, Poor Man. Development Diamonds and Poverty Diamonds: The Potential for Change in the Artisanal Alluvial Diamond Fields of Africa*, ottobre 2004. Sulle speranze nutrite dalle ONG liberiane per una riforma del settore diamantifero non meramente regolatoria, v. la pubblicazione congiunta di PAC e di Association of Environmental Lawyers of Liberia (ONG liberiana), *Land Grabbing and Land Reform. Diamonds, Rubber and Forests in the New Liberia*, luglio 2007.

Nell'ambito del Processo di Kimberley si è quindi cercato di regolamentare la produzione artigianale. Già nel Protocollo, si raccomandava agli Stati dotati di giacimenti alluvionali di consentire l'estrazione dei diamanti solo a minatori dotati di regolare licenza⁷². In seguito, nel 2005 l'Assemblea plenaria adottò la Dichiarazione di Mosca, relativa al miglioramento dei controlli interni sulla produzione alluvionale⁷³. Tra le raccomandazioni ivi indicate rileva la necessità che gli Stati partecipanti assicurino la tracciabilità della produzione dal momento dell'estrazione sino all'esportazione, tramite una registrazione appropriata; stabiliscano un sistema aggiornato di catasto; cerchino di affrontare il problema del commercio illecito transnazionale e incoraggino i minatori artigianali a entrare nell'economia formale. Al tempo stesso, la Dichiarazione esortava gli altri Stati partecipanti e i *donors* a fornire un'adeguata assistenza, sia negli aspetti tecnici che sostenendo i gruppi della società civile nell'attuazione della regolamentazione mineraria.

Nel 2007 è stato creato il Gruppo di lavoro sui produttori artigianali alluvionali, con il fine, tra gli altri, di incoraggiare la loro formazione, lo scambio e la diffusione di informazioni nonché di favorire l'attuazione della suddetta Dichiarazione⁷⁴. Al tempo stesso, il Gruppo ha rivolto la propria attenzione al collegamento tra diamanti e sviluppo, incoraggiando gli Stati interessati a promuovere politiche nazionali e riforme legislative volte a contrastare la povertà, migliorare le condizioni sociali dei lavoratori del settore e sviluppare le comunità locali⁷⁵. A tal fine, è stato approvato un *memorandum d'intesa* con la *Diamond Development Initiative* (DDI), volto a migliorare i problemi economici e sociali affrontati dai minatori artigianali⁷⁶.

La necessità di integrare gli obiettivi dello sviluppo con l'attuazione del Protocollo di Kimberley è stata posta al centro della Dichia-

⁷² Si veda il *Kimberley Process Certification Scheme*, Allegato II, paragrafi 11-12.

⁷³ Dichiarazione di Mosca, *Improving Internal Controls over Alluvial Diamond Production*, 16 novembre 2005.

⁷⁴ Si veda *Working Group on Artisanal Alluvial Producers. Terms of Reference*, 8 novembre 2007.

⁷⁵ Si veda il *Report of the Kimberley Process Certification Scheme to the General Assembly for 2009*, cit., paragrafi 22-23.

⁷⁶ Come si può leggere sul sito, DDI è nata nel 2005 da un incontro tra rappresentanti delle Nazioni Unite, governi nazionali, agenzie statunitensi e britanniche di aiuto allo sviluppo, ONG e rappresentanti dell'industria diamantifera ed è registrata negli Stati Uniti come un'organizzazione *non-profit*.

razione di Washington⁷⁷, approvata dall'Assemblea plenaria nel 2012 come strumento di lavoro integrativo della Dichiarazione di Mosca. Essa ha nuovamente sottolineato l'importanza di far entrare il settore artigianale nel circuito formale, tramite azioni dedicate, come l'abbassamento dei costi delle licenze, il rafforzamento dei diritti di proprietà e una maggiore trasparenza finanziaria. Al tempo stesso, oggetto di tale Dichiarazione è la necessità di migliorare le condizioni sociali delle comunità artigianali, sostenendo una diversificazione dei mezzi di sussistenza; mitigando il danno ambientale, anche attraverso programmi di recupero dei terreni dopo la chiusura delle miniere; affrontando il problema della sicurezza sul lavoro; eliminando il lavoro minorile e promuovendo la parità di genere.

Tuttavia, non sembra che tale atto abbia portato progressi nel settore, se non una maggiore collaborazione con DDI⁷⁸ e il rinnovato impegno degli Stati parti del Gruppo di lavoro ad attuare le raccomandazioni contenute nelle Dichiarazioni di Mosca e di Washington. Nondimeno, l'Assemblea Generale⁷⁹ ha ribadito l'importanza di accrescere il commercio legale di diamanti per favorire, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, la riduzione della povertà e il perseguimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile. Tali obiettivi, stabiliti nella risoluzione 70/1⁸⁰ e da realizzare entro il 2030, sono volti a perseguire uno sviluppo economico, sociale ed ambientale in modo bilanciato ed integrato, come prosecuzione degli Obiettivi del millennio. Per perseguire tale fine appare in ogni caso necessaria un'estensione del mandato del *Kimberley Process*, attualmente limitato al controllo degli aspetti formali.

9. Il *Kimberley Process* ha rappresentato una novità nell'ambito degli accordi internazionali, essendo nato come processo tripartito e condiviso, con un forte coinvolgimento delle ONG sin nella stesura del Protocollo. In dottrina è stato sottolineato come tale coinvolgimento sia stato favorito dall'interesse, da parte degli Stati produttori e dell'industria diamantifera, a recuperare legittimità, a fronte di una

⁷⁷ *Washington Declaration on Integrating Development of Artisanal and Small Scale Diamond Mining with Kimberley Process Implementation*, del 29 novembre 2012.

⁷⁸ Si veda il Comunicato finale della riunione plenaria di Johannesburg, del 22 novembre 2013, par. 44.

⁷⁹ UN Doc. A/RES/71/277, cit., preambolo.

⁸⁰ A/RES/70/1, *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, del 24 settembre 2015.

campagna mediatica portata avanti dalle ONG lesiva della loro reputazione⁸¹.

Particolarità del *Kimberley Process* è data dal fatto che le ONG, pur partecipando allo Schema con solo il ruolo di osservatori, sono coinvolte nel processo decisionale, data la loro partecipazione ai Gruppi di lavoro e a tutte le riunioni, plenarie e semestrali. Inoltre, esse possono, come gli Stati partecipanti, redigere una decisione che, se approvata dall'appropriato Gruppo di lavoro, può essere inoltrata alla Plenaria per la definitiva adozione per *consensus*⁸². Il loro coinvolgimento riguarda anche il meccanismo di controllo, essendo esse componenti delle *review missions* e *review visits*, insieme ai rappresentanti di tre Stati partecipanti e a un rappresentante del settore privato.

Tuttavia, ben presto è stato evidente come la struttura di Kimberley avesse delle carenze organizzative – in ambito amministrativo e nel reperimento dei fondi – che, in alcuni casi, hanno inciso sulla possibilità di partecipazione degli Stati più poveri o delle stesse ONG. Infatti, pur essendo la Presidenza a rotazione annuale, la mancanza di una struttura amministrativa permanente ha impedito agli Stati meno dotati di risorse di assumere questo compito impegnativo. Per risolvere in parte tale problema, è stato stabilito un Comitato *ad hoc* in materia⁸³, il cui lavoro ha portato all'istituzione di un Meccanismo di supporto amministrativo, ospitato dal *World Diamond Council* a partire dal 1° gennaio 2013⁸⁴. Tra i compiti di tale Meccanismo rientra quello di mantenere un sito aggiornato, con la presenza dei vari documenti approvati; facilitare le comunicazioni tra i Partecipanti e gli Osservatori; nonché assistere la Presidenza nella preparazione delle riunioni annuali e semestrali.

Relativamente all'ambito finanziario, spesso la mancanza di risorse costituisce un ostacolo alla partecipazione alle visite di controllo e alle riunioni plenarie per gli Stati meno sviluppati e per le organizza-

⁸¹ Si veda BIERI, *The Roles of NGOs in the Kimberley Process*, in *Globality Studies Journal*, 12 novembre 2010.

⁸² Si veda la decisione amministrativa relativa alle *Procedures for Preparation and Adoption of Documents/Decisions in the Kimberley Process*, adottata alla riunione plenaria, svoltasi a Gerusalemme, dal 1° al 4 novembre 2010.

⁸³ Si veda la decisione amministrativa riguardante l'*Establishment of an Ad-Hoc Committee for Exploring the Modalities of Enhancing the Efficiency of the Kimberley Process with a View to Provide Administrative Support for Its Activities*, novembre 2010.

⁸⁴ Successivamente, il mandato è stato esteso per due trienni successivi, sino all'Assemblea plenaria del 2019.

zioni non governative. Già nella prima versione del rapporto presentato dal Gruppo di lavoro ad *hoc* – creato al fine di effettuare una revisione triennale dello Schema⁸⁵ – fu sottolineata la necessità di trovare nuove fonti di finanziamento «to be more equal burden sharing on peer reviews, on the provision of resources for statistical analysis and possibly for a small permanent secretariat»⁸⁶. Nondimeno, la Plenaria non approvò le raccomandazioni in merito, limitandosi ad assicurare che tale questione avrebbe ricevuto un'attenzione prioritaria l'anno successivo⁸⁷, ma ribadì che la natura inclusiva del *Kimberley Process* costituisce l'elemento fondamentale della sua efficacia⁸⁸.

Per sopperire a tali lacune, e data l'assenza della Coalizione della società civile all'ultima Plenaria, dovuta anche a motivi finanziari, la Presidenza del 2016 ha proposto l'istituzione di un Segretariato permanente e di un *trust fund multidonor*. Relativamente al Segretariato, esso, nelle intenzioni della Presidenza, potrebbe rafforzare l'efficienza del Protocollo, intensificando i contatti con i Governi e aiutando nella gestione dei Partecipanti riammessi, in vista di una maggiore cooperazione con l'ONU. Nondimeno, la difficoltà delle ONG di partecipare alle riunioni o alle *review missions* per motivi finanziari dovrebbe essere affrontata esortando l'industria diamantifera a sostenere la costituzione di un fondo o di un simile meccanismo⁸⁹. Data l'importanza di queste proposte per la credibilità del *Kimberley Process* come processo effettivamente tripartito, occorrerà attenderne gli sviluppi.

In generale, si può affermare che il Processo di Kimberley ha rappresentato una visione nuova nella gestione dei problemi relativi al commercio internazionale, tanto che lo schema tripartito è stato ripreso anche in iniziative successive⁹⁰. Tuttavia, come rilevato da

⁸⁵ Si veda il comunicato finale della riunione plenaria, svoltasi in Canada, del 29 ottobre 2004. Si veda anche la decisione amministrativa relativa all'*Ad hoc Working Group on the Review of the KPCS. Terms of Reference*, del 16 novembre 2005.

⁸⁶ *Killing Kimberley? Conflict Diamonds and Paper Tigers*, cit..

⁸⁷ Si veda il Comunicato finale della Riunione plenaria, svoltasi a Gaborone dal 6 al 9 novembre 2006.

⁸⁸ Si veda UN Doc. A/61/589, *Report of the Kimberley Process to the General Assembly*, del 21 novembre 2006, par. 22.1.

⁸⁹ Si veda il *Report of the Kimberley Process Certification Scheme to the General Assembly for 2016*, cit., paragrafi 38-41 e 58-60.

⁹⁰ Si veda la *Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*, un'iniziativa nata nel 2005 e volta a ottenere la trasparenza nella gestione delle risorse naturali da parte dei governi. Anch'essa è basata su una struttura tripartita composta da governi, rappresentanti della società civile e delle compagnie coinvolte.

Global Witness, appare a volte evidente che la mancanza di volontà politica ha impedito al Protocollo di sviluppare il proprio potenziale⁹¹.

10. Il *Kimberley Process* ha sicuramente rappresentato un notevole passo in avanti nell'espulsione dal mercato legale di diamanti provenienti da zone di guerra. Tuttavia, tale pericolo non appare ancora completamente debellato, come testimoniato dalla situazione nella Repubblica centrafricana. Inoltre, considerando i casi di difficile *enforcement* analizzati, occorre chiedersi se i diamanti che entrano legalmente nel sistema di Kimberley, pur rispettando i parametri formali, siano effettivamente svincolati da violazioni dei diritti umani. Appare quindi necessaria una modifica della definizione di *conflict diamonds*, tale da comprendere anche eventuali abusi di natura sostanziale commessi in relazione al suddetto commercio, pur nel rispetto dei requisiti legali.

Inoltre, ciò che emerge in modo rilevante è l'importante ruolo che continua ad essere svolto in questo ambito dalle ONG, la cui attività di informazione e di ricerca ha permesso di porre l'accento su numerosi problemi di amministrazione del Protocollo. Al tempo stesso, occorre sottolineare l'importanza di riforme che rendano effettiva la partecipazione degli osservatori della società civile nel meccanismo decisionale.

In relazione alle sfide future, diverse ONG, poco fiduciose nella capacità del Protocollo di Kimberley di riformarsi e migliorare la propria efficacia, hanno sostenuto la necessità di un cambiamento di approccio per risolvere il problema dei *conflict diamonds*. Nello specifico, occorrerebbe far sì che le compagnie diamantifere divenissero più attente alla propria responsabilità sociale, tramite l'approvazione di atti vincolanti, che le obbligassero ad un'appropriata *due diligence* lungo tutta la catena di approvvigionamento⁹². Infatti, in materia sono presenti solo atti con il valore di raccomandazioni, quali le Linee-guida dell'ONU sul dovere di diligenza, approvate nel 2010 e la Guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per una gestione responsabile delle catene di fornitura dei *conflict minerals*, del maggio

⁹¹ *Return of the Blood Diamond*, cit.

⁹² Con riferimento alla situazione nella Repubblica Democratica del Congo, si veda quanto affermato nel rapporto di Global Witness: *Do No Harm. Excluding Conflict Minerals from the Supply Chain*, 2010, sulla maggiore efficacia di una *due diligence* da parte delle compagnie rispetto a schemi di certificazione lunghi da attuare e non idonei in zone di conflitto. Si veda anche Amnesty International, *Chains of Abuse*, cit.

2011⁹³. Tuttavia, tale linea dovrebbe affiancare, ma non sostituire un processo innovativo come quello del *Kimberley Process*, il quale dovrebbe essere altresì rafforzato tramite l'istituzione di strutture tripartite nazionali⁹⁴.

ABSTRACT

The Role of Non-Governmental Organisations in the Reform of the Kimberley Process

This paper analyses the role played by non-governmental organisations in the origin and implementation of the Kimberley Process, an initiative launched in 2003 to stem the problem of “conflict diamonds”, namely diamonds coming from war zones whose revenues finance rebel groups. This article also underlines the difficulties of enforcement, taking into account three cases of States non-compliant with the requirements of the Protocol. Finally, given that the Kimberley Process was developed as a tripartite and shared process, this article emphasises the need of further organisational and financial reforms to ensure greater effectiveness and to expand the role of non-governmental organisations.

⁹³ In merito, si veda GRADO, *Conflict Minerals e responsabilità sociale d'impresa: le azioni dell'ONU, dell'OCSE e della Conferenza internazionale sulla Regione dei Grandi Laghi*, in *OIDU*, 2016, 833 ss. Recentemente l'Unione Europea ha approvato un regolamento sul dovere di diligenza nell'ambito dei *conflict minerals*, non comprendente tuttavia il commercio di diamanti: il regolamento (UE) 2017/821 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che stabilisce obblighi in materia di dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori dell'Unione di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali, e di oro, originari di zone di conflitto o ad alto rischio.

⁹⁴ Si veda quanto affermato sull'importanza delle strutture tripartite nazionali in *Guiding Notes on Creation of a Kimberley Process National Tripartite Structure in Zimbabwe: Improving KPCS Compliance Monitoring and Implementation*, un rapporto del 2016 redatto dalla *Zimbabwe Environmental Lawyers Association (ZELA)*, una ONG facente parte della Coalizione della società civile.

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

ROMA-STRASBURGO-ROMA. IL VIAGGIO DEL «FIGLIO DI IGNOTI» ALLA SCOPERTA DELLA VERITÀ SULLA PROPRIA ASCENDENZA

SABRINA VANNUCCINI

SOMMARIO 1. Note iniziali del diario di viaggio. – 2. Roma. L'art. 28, co. 7, l. n. 184/1983, come modificato dall'art. 177, co. 2, d.lgs. n. 196/2003, quale presidio dell'anonimato materno non scalfito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 425/2005. – 3. Strasburgo. La sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso *Godelli c. Italia* del 2012 quale prima breccia all'assolutezza del «diritto all'oblio» della partoriente. – 4. Roma. *a)* La sentenza della Corte Costituzionale n. 278/2013 quale superamento della preferenza incondizionata accordata alla segretezza sui dati nominativi materni. – 5. Segue: *b)* Le sentenze della Corte di Cassazione n. 15024/2016 e n. 22838/2016 quale appianamento della questione del disvelamento delle origini in caso di intervenuto decesso della genitrice biologica. – 6. Segue: *c)* La sentenza della Corte di Cassazione n. 1946/2017 quale soluzione ai contrasti giurisprudenziali sorti nell'attesa dell'intervento legislativo di riforma. – 7. Segue: *d)* Il d.d.l. S.1978 quale risposta normativa all'istanza del «figlio di ignoti» di completamento del proprio profilo identitario. – 8. Note finali del diario di viaggio.

*«E distratto così nel farmi intento,
al mio segreto sorgere del nulla,
trovavo nella voce le parole
da raggiungere, padre, madre, culla,
la terra che s'illumina al sole».*
(Alfonso Gatto, *Una sera di marzo*)

1. «*Nosce te ipsum*». Locuzione latina corrispondente al greco antico «*γνῶθι σεαυτόν, gnōthi seautón*» che significa «*conosci te stesso*», uno dei più celebri e illustri apoftegmi attribuiti ai Sette Sapienti, inciso sul frontone del tempio di Apollo a Delfi, ed esortante al riconoscimento della condizione e limitatezza umana. Oltre all'insospettata estensione e profondità di socratica memoria, questa concisa sentenza cela, tra le varie accezioni a essa assegnate, la sollecitazione a riflettere sulla propria persona e le proprie caratteristiche contingenti, così come sulla propria storia di vita la quale comporta sete di verità.

Poter colmare il vuoto dell'ignoranza di una parte significativa della propria vicenda personale pre-adozione, che ha un ineludibile peso influente sull'intimo atteggiamento e sull'evolversi della vita di relazione, e che è parte integrante del processo di strutturazione dei fondamenti

identitari della propria personalità, è avvertito come un'esigenza innata e un desiderio trepidante da parte di chi anela a uscire dal «lutto originario» dell'abbandono subito alla nascita e ricucire il dolente strappo nella propria genealogia. Poter sanare la sofferenza del «non sapere», del non poter aggiungere quei tasselli mancanti a completare il proprio mosaico esistenziale, così da ricomporre l'interruzione con il proprio passato e recuperare una narrazione coerente della storia della propria esistenza è, dunque, una necessità naturale dell'animo umano, un bisogno "ontologico" che nasce da una forte spinta interiore.

Siffatta facoltà è stata, tuttavia, oggetto di una preclusione pressoché assoluta nei riguardi dell'infante/bambino prima e del giovane/adulto poi, se non riconosciuto dopo il parto, obbligandolo a *de suo iure decedere*. L'interesse filiale al conseguimento dello *status* e all'apprendimento delle origini familiari e genetiche ha assunto un carattere recessivo dinanzi all'inattaccabilità del diritto materno al parto anonimo, quale esplicazione del «diritto all'oblio»¹. La domanda di disvelamento della verità biologica della procreazione², sollevata dal «figlio di ignoti», è rimasta inascoltata, lasciando quest'ultimo in una sorta di limbo giuridico.

Se il rilievo che la posizione giuridica del minore adottato è venuta ad assumere nel contesto internazionale è tale per cui il diritto di risalire alle proprie radici, quale «diritto costitutivo dell'essere umano e vitale per il suo sviluppo», trova un riconoscimento sempre più ampio³, diversamente il legislatore italiano ha accordato una privilegiante meritevolezza di tutela al diritto della genitrice a conservare l'anonimato sulla dichiarazione di nascita, trattandosi di una situazione giuridica soggettiva giudicata rispondente all'esigenza di proteggere il superiore interesse alla

¹ Quale nota prodromica di quanto sarà diffusamente trattato nel prosieguito, è sufficiente segnalare che alla gestante è consentito di accedere alla possibilità di portare a compimento la gravidanza e di dare alla luce una nuova creatura chiedendo e ottenendo dall'ordinamento che siano garantiti, nel corso di tutta la sua vita, il riserbo sulla maternità biologica e la scissione di quest'ultima dalla genitorialità sociale e giuridica, senza che possa essere costretta, nel corso di tutta la sua vita, alla rimozione del segreto anche da parte di un soggetto pubblico incaricato di ponderare gli interessi in conflitto.

² Cfr. ANDREOLA, *Il principio di verità nella filiazione*, in *Fam. dir.*, 2015, 88-96.

³ V. i seguenti strumenti giuridici internazionali di protezione dei diritti umani: Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 (articoli 7, par. 1, e 8, par. 1); Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale del 1993 (art. 30); Convenzione europea di Strasburgo in materia di adozione dei minori del 2008 (art. 22, par. 5). V. anche: Raccomandazione 1443 dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa sul rispetto dei diritti dell'infanzia nell'adozione internazionale, del 26 gennaio 2000 (art. 5, co. 7); Risoluzione 1624 dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, «Prevenire la prima delle violenze subite dal bambino: l'abbandono alla nascita», del 27 giugno 2008 (articoli 9, par. 1, 11 e 13).

vita del nascituro, e contestualmente quello della donna a preservare la propria salute partorendo in sicurezza all'interno di una struttura sanitaria idonea.

L'attenzione e il rispetto per il vissuto doloroso e sovente drammatico delle «madri invisibili», visitate da ragioni di sofferenza individuale, economica o sociale tali da non consentire loro di assumere il ruolo genitoriale, e che le ha indotte in un momento delicatissimo al triste gesto di rinunciare volontariamente al proprio nato – cui consegue l'impossibilità di essere dichiarate giudizialmente «madri» –, non sono certo in discussione.

Per converso, costituiscono terreno fertile per il dibattito annoso in corso la delicatezza e la difficoltà di dirimere la questione, di stringente attualità anche al di fuori dell'ambito scientifico, del raggiungimento di un punto di equilibrio nella salvaguardia dei due diritti in antinomia⁴: il diritto della persona nata in regime di anonimato di apprendere l'identità dei procreatori naturali, nello specifico della madre⁵, e il diritto di costei di partorire mantenendo celate le proprie generalità.

2. Impresso su una stele di diorite alta più di due metri, il Codice di Hammurabi – notevole opera legislativa fra le più antiche conosciute nella storia dell'umanità, stilata durante il regno dell'omonimo re babilonese (1792-1750 a.C.), nonché, presumibilmente, la più estesa e completa raccolta di leggi scritte che ci sia pervenuta pressoché intatta –

⁴ La questione della «ricerca delle origini» non ha esaurito il proprio grado di interesse e di complessità sui fronti giurisprudenziale e legislativo, così come sotto i profili clinico ed esistenziale. La stessa etimologia dell'espressione «origine» (termine di derivazione latina, *origīne(m)*, dalla radice di *orīri* «nascere, trarre origine, provenire, discendere da», *ortus* «nascita, origine, principio, inizio») è strettamente congiunta con il tema della generatività («chi mi ha generato»), e contiene un forte richiamo al tema dell'appartenenza («di chi sono») quale irrinunciabile componente dell'identità, a conferma della rilevanza degli aspetti connessi al senso esistenziale e alla speculare necessità della suddetta ricerca, che è prettamente una ricerca di significato e di legami per corrispondere a esigenze di ordine psicologico, volta a fornire una risposta relativa a ciò che è stato nel passato che permane quale elemento strutturante la vita nella dimensione del presente e condizionante la vita nell'orizzonte del futuro.

⁵ Il diritto alla conoscenza delle proprie origini rappresenta una declinazione del diritto alla propria identità personale, la cui tutela è fondata sull'art. 2 della Costituzione: «è certamente vero che tra i diritti che formano il patrimonio irrettabile della persona umana l'art. 2 della Costituzione riconosce e garantisce anche il diritto all'identità personale. Si tratta [...] del diritto ad essere sé stesso, inteso come rispetto dell'immagine di partecipe alla vita associata, con le acquisizioni di idee ed esperienze, con le convinzioni ideologiche, religiose, morali e sociali che differenziano, ed al tempo stesso qualificano, l'individuo. L'identità personale costituisce quindi un bene per sé medesima, indipendentemente dalla condizione personale e sociale, dai pregi e dai difetti del soggetto, di guisa che a ciascuno è riconosciuto il diritto a che la sua individualità sia preservata» (Corte Costituzionale, sentenza del 24 gennaio 1994, n. 13, par. 5.1).

individua delle modalità risolutive, eufemisticamente “avventate”⁶, del problema occasionato in *subiecta materia* nel nostro ordinamento giuridico da una determinata disposizione normativa.

Trattasi dell’art. 28, co. 7, l. n. 184/1983 («Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori»), come modificato dall’art. 177 (Disciplina anagrafica, dello stato civile e delle liste elettorali), co. 2, d.lgs. n. 196/2003 («Codice in materia di protezione dei dati personali»), che così recita: «L’accesso alle informazioni non è consentito nei confronti della madre che abbia dichiarato alla nascita di non volere essere nominata ai sensi dell’articolo 30, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396»⁷.

Con *modus operandi* per così dire vagamente “assiro”, non è accondisceso il desiderio di ricerca della filiazione materna in caso di c.d. «parto in incognito», ossia non è contemplata alcuna condizione al ricorrere della quale il figlio possa vedersi autorizzare l’accesso ai dati anagrafici della procreatrice naturale allorché costei abbia manifestato al momento della dichiarazione di nascita la determinazione di restare ignota⁸, ponendolo in uno stato di afflizione e di profondo disagio

⁶ Delle 282 leggi del re Hammurabi di Babilonia, di cui si compone l’intero *corpus* legale, e, più in dettaglio, delle leggi che trattano il tema dell’adozione (185-193), il riferimento è precipuamente alle seguenti: «Qualora il figlio di una cortigiana [...] dica a suo padre o madre adottivi: “Tu non sei mio padre, o mia madre”, gli sia tagliata la lingua» (Legge 192); «Qualora il figlio di una cortigiana [...] desideri la casa di suo padre, ed abbandoni la casa dei suoi genitori adottivi, allora gli sia cavato un occhio» (Legge 193).

⁷ L’istituto del parto anonimo è disciplinato dall’art. 30 (Dichiarazione di nascita), co. 1, d.P.R. n. 396/2000 («Regolamento per la revisione e la semplificazione dell’ordinamento dello stato civile, a norma dell’articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127»): «La dichiarazione di nascita è resa da uno dei genitori, da un procuratore speciale, ovvero dal medico o dalla ostetrica o da altra persona che ha assistito al parto, rispettando l’eventuale volontà della madre di non essere nominata». L’assunzione del ruolo di madre è lasciata alla discrezione della donna. Nell’ipotesi in cui costei non abbia intenzione di dichiararsi, le sue generalità non dovranno comparire in alcun modo né nell’atto di nascita del neonato, in cui figurerà l’indicazione «nato da donna che non consente di essere nominata», né in altro tipo di atto dello stato civile, e il relativo certificato di «Attestazione di nascita» o di «Constatazione di avvenuta nascita» non dovrà essere reso accessibile ad alcuno. Cfr. Ministero dell’Interno, *Massimario per l’Ufficiale di Stato Civile*, Edizione 2012, 57.

⁸ L’inverterata concezione secondo cui il tratto caratterizzante l’istituto dell’adozione – che realizza un rapporto giuridico di filiazione tra soggetti non legati da una relazione di discendenza genetica e che recide definitivamente ogni rapporto *de iure et de facto* del minore con le figure familiari d’origine, a seguito del suo inserimento in modo completo e irrevocabile nella sua nuova famiglia di accoglienza – è l’intangibilità del principio del segreto (per l’adottato e gli adottanti sull’identità dei procreatori naturali, e per questi ultimi sull’identità dei genitori adottivi) è stata in gran parte superata con la riforma dell’affidamento e dell’adozione interna avvenuta con la l. n. 149/2001 («Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante “Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori”, nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile»). L’emergere nel panorama giuridico del diritto del minore di essere reso edotto non solo della sua condizione adottiva, bensì anche dell’aspetto

esistenziale, e rendendolo perennemente incompleto poiché costretto per la durata della propria vita all'ignoranza sulle proprie radici che sono consegnate irreversibilmente all'oblio quale ineluttabile esito del segreto sul parto⁹.

Non solo: la legislazione italiana non considera neppure l'evenienza di una ritrattazione di quella volontà, che rimane indisponibile tanto al figlio che aspirerebbe a scoprire i suoi veri natali, quanto alla madre che l'ha espressa, e conseguentemente non prevede strumenti per indagare se la scelta dell'anonimato perduri nel tempo, l'irrevocabilità della quale è

maggiormente delicato nonché problematico delle circostanze della sua nascita e degli elementi identificativi dei suoi genitori biologici, in funzione garantista del suo equilibrio psicologico e della conseguente armonica conduzione della sua vita privata e familiare, ha segnato un mutamento normativo che, tuttavia, vede riconosciuto il predetto diritto soltanto in alcune ipotesi particolari: *a)* all'adottato che abbia compiuto venticinque anni, in linea generale e senza limitazioni o differimento del suo esercizio derivante dalla volontà dei genitori biologici né alcun contemperamento d'interessi attuato dall'autorità giudiziaria, ferma ovviamente l'identità acquistata con la relazione di genitorialità (esclusiva) con il padre e la madre adottivi (art. 28, co. 5); *b)* all'adottato di età compresa fra i diciotto e i venticinque anni, «se sussistono gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psico-fisica» e previa autorizzazione del Tribunale per i Minorenni (art. 28, co. 5) che, invece, non è richiesta allorché «i genitori adottivi sono deceduti o divenuti irreperibili» (art. 28, co. 8); *c)* ai genitori adottivi durante la minore età dell'adottato, «se sussistono gravi e comprovati motivi» e previa autorizzazione del Tribunale per i Minorenni (art. 28, co. 4); *d)* al responsabile di una struttura ospedaliera o di un presidio sanitario, «ove ricorrano i presupposti della necessità e della urgenza e vi sia grave pericolo per la salute del minore» (art. 28, co. 4). Non può restare negletto che le informazioni riguardanti la propria nascita e idonee a svelarne il segreto unitamente alle ragioni dell'abbandono, al fine esclusivo e di primario rilievo di completare il proprio profilo dell'identità personale, sono comprese nella nozione giuridica di «dato personale» («qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale» (art. 4 (Definizioni), co. 1, lett. *b*), d.lgs. n. 196/2003), di cui sono titolari non solo colui al quale è stato riconosciuto il diritto ad avere cognizione dell'esatta individuazione della propria ascendenza, ma altresì i procreatori biologici, ai quali si estende il sistema di protezione dell'accesso e del trattamento di tali dati, così come la tutela preventiva e risarcitoria derivante da condotte illecite, conformemente a quanto previsto dal «Codice in materia di protezione dei dati personali». Il diritto a preservare l'anonimato, che è parte integrante della rinuncia alla genitorialità, al cui esercizio la donna è facoltizzata dal surricordato art. 30, co. 1, d.P.R. n. 396/2000, rappresenta tanto una deroga al regime di accesso alle notizie *ex* art. 28, commi 1 e 4-6, l. n. 184/1983, come modificato dalla l. n. 149/2001, permanendo l'assoluta interdizione alla conoscibilità delle informazioni che conducano al rintraccio della madre ignota, quanto una forma più incisiva di protezione della riservatezza dei dati inerenti alla nascita e all'abbandono del figlio, spettante in generale ai genitori naturali. La disciplina del parto anonimo è, dunque, piuttosto frammentaria giacché si divide tra ordinamento dello stato civile, legge sull'adozione e c.d. codice della privacy, senza trascurare il fatto che risulta affidata anche ad altri provvedimenti quali circolari e decreti ministeriali.

⁹ Cfr. DI LISI, NOVARA, *L'Italia degli "ancora no": la ricerca delle origini e l'adozione aperta*, in *Minorigiustizia*, 2017, 146-164.

in tanti casi motivo di sofferenza anche per le stesse madri come attestato dalle relative storie biografiche¹⁰.

È stato sostanzialmente questo il *punctum dolens* che ha originato il giudizio concluso con la sentenza del 25 novembre 2005, n. 425, con la quale la Consulta ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo *de quo*, proposta dal Tribunale per i Minorenni di Firenze, nella parte in cui non condiziona il divieto per l'adottato di conoscere le circostanze della propria nascita e dell'abbandono alla previa verifica, da parte del giudice, dell'attuale persistenza dell'iniziale determinazione della genitrice biologica di essere dimenticata.

L'esame della pronuncia palesa come l'Alta Giurisdizione non abbia giudicato il diritto ammesso *ex lege* di partorire anonimamente come funzionale soltanto al soddisfacimento dell'interesse privato della donna motivato da necessità contingenti dolorose, quanto piuttosto come lo abbia identificato con l'interesse pubblico, sovraordinato a quello individuale, alla protezione dell'incolumità della puerpera e del nascituro durante la gestazione e il parto. Il nucleo fondante della scelta adottata nella sentenza è stato finalizzato alla preservazione di valori di primario risalto – la salvaguardia della vita e della salute – presenti sullo sfondo di una scelta di sistema volta a favorire la genitorialità naturale.

È stata sostenuta la ragionevolezza della soluzione normativa, giustificata dalla considerazione che sulla decisione della donna di non interrompere la gravidanza e di dare la vita alla propria creatura in condizioni di sicurezza avrebbe potuto incidere anche la sola probabilità di rimettere in discussione l'originaria preferenza per il riserbo circa i propri dettagli identificativi¹¹.

Ad exemplar antiquitatis, il baluardo posto dalla legge tra i due diritti contrapposti – quello della madre a chiedere il segreto sulla propria identità, e quello del figlio a chiedere il disvelamento del segreto sulle circostanze della propria nascita – è rimasto, quindi, inespugnato. L'assolutezza del diritto all'anonimato materno, temporalmente illimitato, è stata confermata¹², ritenendo che la norma contestata *in parte qua*, da cui

¹⁰ Cfr. CAVALLO, *I segreti delle madri*, Roma, 2017.

¹¹ A ben vedere, il fattore decisivo nell'opzione materna per l'anonimato di genitura potrebbe non consistere nella garanzia di non essere mai costretta in un indeterminato futuro a un ritorno al passato, in quanto interpellata dall'autorità giudiziaria ai fini di una constatazione successiva della persistenza dell'intenzione di rimanere sconosciuta espressa all'epoca del parto, ma piuttosto nella garanzia di rimanere sovrana della propria riservatezza. Cfr. FAVALLI, *Parto anonimo e diritto a conoscere le proprie origini: un dialogo decennale fra CEDU e Corte Costituzionale italiana*, in *Forum Quad. cost.*, 2013, 5-6.

¹² Il nuovo scenario apertosi con l'avvento di Internet e dei social network e le connesse potenzialità comportano, cionondimeno, l'abbattimento di molte barriere (anche) su questo

discende la non revocabilità della lontana decisione presa dalla gestante in situazioni particolarmente difficili «che la legge vuole favorire [...] per proteggere tanto lei quanto il nascituro», sia «espressione di una ragionevole valutazione comparativa dei diritti inviolabili dei soggetti della vicenda»¹³ e, in quanto tale, pienamente conforme al dettato costituzionale.

Ne è residua l'inderogabile preclusione al «figlio di ignoti» della ricerca delle proprie radici, osservando che il diritto di quest'ultimo di sapere in modo pieno e incondizionato è esercitabile *ex lege* (art. 93 (Certificato di assistenza al parto), co. 2, d.lgs. n. 196/2003) unicamente decorsi cento anni dalla manifestazione del dissenso materno alla rivelazione del legame biologico¹⁴.

tema e l'«aggiramento» dei limiti posti dalla legge, consentendo a chiunque di avviare una ricerca per saziare il naturale bisogno di sapere su un aspetto così sensibile della propria vita, senza appoggiarsi ad operatori specializzati, senza la mediazione di una terza parte. L'assenza di linee guida sul corretto utilizzo di quelli che sono considerati quali unici strumenti a disposizione di chi non ha altre possibilità di recuperare informazioni sulle proprie origini poiché nato da parto segreto, e la mancata diffusione di buone prassi sulla gestione di siffatti mezzi mediatici rispetto alla possibilità di ritrovare la (o essere ritrovato dalla) famiglia d'origine, implica forti rischi legati specialmente al fatto che l'avvicinamento può avvenire in «solitudine», privo dell'accompagnamento di un professionista, e all'inconsapevolezza dell'occorrenza di usare determinate cautele al fine di evitare contatti indesiderati. Cfr.: CHIAPPARO, *La famiglia in epoca digitale. Gli adolescenti adottivi stranieri tra identità multiple e società liquide*, in *Minorigiustizia*, 2013, 212 ss.; FURLAND, *Faccia a faccia con facebook. Manuale di sopravvivenza per le famiglie adottive*, Milano, 2015; GREENHOW, *Chatting Online with my Other Mother: The Emergence of 'Virtual Contact'*, in HESSLE (ed.), *Global Social Transformation and Social Action: The Role of Social Workers: Social Work-Social Development*, London-New York, 2016, 154 ss. Più in generale, cfr. COCUCCIO, *Il diritto all'identità personale e l'identità "digitale"*, in *Dir. Fam. Per.*, 2016, 949 ss.

¹³ V. Corte Costituzionale, sentenza del 25 novembre 2005, n. 425, par. 4.

¹⁴ A norma dell'art. 93, co. 2, d.lgs. n. 196/2003, opera la garanzia di durevole anonimato sugli estremi identificativi della genitrice fino a che non sia trascorso un secolo dall'evento della maternità: «Il certificato di assistenza al parto o la cartella clinica, ove comprensivi dei dati personali che rendono identificabile la madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata avvalendosi della facoltà di cui all'articolo 30, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, possono essere rilasciati in copia integrale a chi vi abbia interesse, in conformità alla legge, decorsi cento anni dalla formazione del documento». È prevista la facoltà, di cui al co. 3, di accogliere in siffatto arco temporale la richiesta di accesso al certificato di assistenza al parto (ora sostituito dall'attestazione di nascita) o alla cartella clinica, ferma restando la necessità di adottare le «opportune cautele» così da sottrarsi al rischio che l'identità della madre anonima sia disvelata: «Durante il periodo di cui al comma 2 la richiesta di accesso al certificato o alla cartella può essere accolta relativamente ai dati relativi alla madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata, osservando le opportune cautele per evitare che quest'ultima sia identificabile». Differentemente dalla «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», la quale nega *tout court* l'accesso ai dati riservati del parto nei confronti della madre che abbia reso la dichiarazione ai sensi dell'art. 30, co. 1, d.P.R. n. 396/2000, il «Codice in materia di protezione dei dati personali» diversifica la disciplina sulla raccolta e divulgazione dei dati sensibili operando un distinguo tra informazioni identificative della partoriente e informazioni «altre» (concernenti la nascita e

3. «Oggi, 28 marzo 1943, alle ore 7 e 30 minuti, una donna che non consente di essere nominata ha partorito una bambina». È ciò che si apprende dall'atto di nascita di una signora di Trieste, ascritta tra le molte nel numero di chi ha soffertamente vissuto le conseguenze del fenomeno del «non riconoscimento materno», della scissione della propria realtà da quella della madre, su richiesta di quest'ultima, che ha scelto di affidare la vita della propria figlia alle decisioni delle istituzioni statali.

L'*iter* amministrativo (Ufficio dello Stato civile) e giurisdizionale (Tribunale, Tribunale per i Minorenni e Corte d'Appello), attivato allo scopo di ottenere informazioni sulle proprie radici, non ha sortito l'esito auspicato dall'istante, la quale si è vista opporre un diniego assoluto e definitivo alla richiesta di accesso a tali notizie – persino agli elementi non implicanti l'identificazione di colei che l'ha messa al mondo e della famiglia originaria –, a ciò ostandovi il disposto dell'art. 28, co. 7, l. n. 184/1983, come modificato dall'art. 177, co. 2, d.lgs. n. 196/2003, a motivo del mancato consenso da parte della madre, in sede di dichiarazione di nascita della figlia, alla divulgazione delle proprie generalità, senza che fosse attuata alcuna ponderazione dei diritti e delle esigenze concorrenti in causa.

La controversia è approdata dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (di seguito la Corte Europea) dando luogo alla celebre sentenza sul caso *Godelli* del 25 settembre 2012, una decisione di condanna a carico del nostro Paese – peraltro, ampiamente condivisa, registrandosi un'unica opinione dissenziente –, la quale si è posta in contrasto con l'indirizzo giurisprudenziale seguito dalla Corte Costituzionale italiana e, quindi, con la strategia da quest'ultima adottata circa l'individuazione dei diritti bilanciabili e del punto di equilibrio fra essi¹⁵.

L'assenza nel nostro ordinamento di alcuno strumento atto a promuovere il potenziale incontro della volontà del figlio di avvicinarsi alla madre e della volontà di costei di rivedere la propria scelta passata, assicurando la massima riservatezza; l'impossibilità per la donna di rimuovere volontariamente, in un momento susseguente, il segreto sulla propria identità; la mancata previsione di un'autorità cui affidare il compito di contattare la genitrice su richiesta del figlio, affinché possa essere nuovamente chiamata a scegliere tra restare anonima o prestare il

la salute, che non consentano di delineare il profilo identitario materno) di cui l'adottato ha diritto di prendere conoscenza.

¹⁵ Cfr. CASSETTI, VANNUCCINI, *La ricerca delle proprie origini e il diritto all'identità personale* (Art. 8 CEDU), in DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano – La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, Padova, 2016, 625-656.

consenso a essere rivelata; la carenza di alcuna attività di sensibilizzazione da parte degli operatori sociali sull'importanza per ogni essere umano di conoscere il proprio patrimonio genetico rivolta alle partorienti che decidono di rimanere ignote; il difetto di una procedura che preveda modalità pratiche di conservazione e di comunicazione di informazioni non identificative che la madre intenda eventualmente fornire e che il figlio intenda successivamente richiedere, non hanno consentito il superamento del vaglio della Corte Europea.

Ne in re nota multus sim, agli effetti che qui rilevano è bastante richiamare che, dopo aver qualificato i fatti di causa, nel valutare la questione della compatibilità tra la disciplina nazionale sul parto anonimo e l'art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di seguito la Convenzione Europea)¹⁶, i giudici di Strasburgo hanno preliminarmente ricordato quanto già sostenuto in altri precedenti, ovverosia che il suddetto articolo protegge il diritto all'identità e alla realizzazione personale così come quello di intessere e di sviluppare relazioni con i propri simili e il mondo esterno, puntualizzando che il diritto di conoscere la propria ascendenza, quale corollario del diritto all'identità personale, è riconducibile nell'ambito di applicazione della nozione di vita privata¹⁷.

La sentenza in discorso ha giudicato legittima la tutela che l'ordinamento nazionale riconosce alla scelta della donna di portare a termine la gravidanza e di partorire senza assumere le conseguenze giuridiche e sociali di tale scelta, in quanto legata a un proposito *quoad vitam* dell'istituto. Tuttavia, ha subordinato questa tutela alla duplice condizione della comunicabilità dei dati non identificativi, in stretta connessione con la loro utilizzabilità a scopi medici e sanitari, e della revocabilità dell'originaria decisione della genitrice di occultamento della propria identità, funzionale alla garanzia del diritto del figlio di sapere da chi discende. Altrimenti detto, la titolarità del diritto alla riservatezza e l'autodeterminazione attribuita alla donna, traducentisi nell'intenzione di costei di esercitare il diritto all'anonimato, sono state "convertite" in un dovere di

¹⁶ Art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione Europea: «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, per la pubblica sicurezza, per il benessere economico del paese, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui».

¹⁷ V. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Godelli c. Italia*, sentenza del 25 settembre 2012, ricorso n. 33783/09, paragrafi 45-46.

riserbo sottratto anche alla volontà del soggetto nel superiore interesse del quale era stato riconosciuto e salvaguardato.

Sulla scorta di siffatti canoni ermeneutici, la Corte Europea ha acclarato l'infrazione dell'art. 8 della Convenzione Europea giacché la normativa italiana – diversamente dal sistema francese esaminato circa un decennio prima nella sentenza sul caso *Odièvre* e addotto quale esempio “virtuoso”¹⁸ – non opera un corretto contemperamento di interessi, secondo il criterio di proporzionalità, rispetto al diritto all'acquisizione di informazioni da parte della persona dotata di una filiazione adottiva e abbandonata fin dalla nascita cui è negata la possibilità di chiedere l'accesso a elementi non identificativi sulle proprie origini o, in alternativa, la reversibilità del segreto, e valica il margine di apprezzamento accordato allo Stato quando, per contro, si rende opportuno procedere a una valutazione delle circostanze del caso che eviti ogni automatismo, tanto più che l'interesse autentico di apprendere aspetti eminentemente personali della propria storia – interesse definito dalla stessa Corte Europea come “vitale” – non decresce con l'età, e che il mancato soddisfacimento di una simile richiesta procura afflizioni di natura morale e psichica¹⁹.

Conformemente alla funzione del loro giudizio, i giudici di Strasburgo hanno segnalato tale criticità esistente nel nostro sistema normativo senza fornire alcuna espressa indicazione circa gli opportuni interventi di adeguamento.

¹⁸ Il sistema francese ha retto alla prova dei principi posti dalla Corte Europea poiché, a giudizio di quest'ultima, la modifica intervenuta con la «Loi n° 2002-93 relatif à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat» ha stabilito un equilibrio e una proporzione sufficienti tra i diritti in causa, avendo creato un organo indipendente *ad hoc* – «Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP)» – composto da magistrati, rappresentanti delle associazioni che si occupano degli interessi coinvolti dalla legge e professionisti dotati di esperienza sui termini della questione, che può ricevere, *inter alia*, la dichiarazione di consenso alla rimozione del segreto da parte della madre o, se del caso, del padre naturale, comunicando all'interessato il corrispondente nominativo (v. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Odièvre c. Francia*, sentenza del 13 febbraio 2003, ricorso n. 42326/98).

¹⁹ Linea giurisprudenziale, questa, che è stata sostanzialmente ripercorsa dalla Corte Europea anche in una sentenza più recente. Il caso di specie, *Călin e altri*, che ha visto i giudici di Strasburgo pronunciarsi sulla violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare *ex art. 8* della Convenzione Europea, in ragione dell'impossibilità per i ricorrenti, secondo il diritto rumeno, di esercitare l'azione di ricerca della paternità, ha altresì fornito loro l'occasione per riaffermare sia che il diritto di scoprire la verità sulla propria ascendenza si radica nell'interpretazione estensiva della nozione di vita privata, il cui rispetto richiede che ciascuno possa stabilire i dettagli della propria identità di essere umano, sia che il diritto di un individuo a ottenere simili informazioni, incluse quelle occorrenti ai fini dell'accertamento della genitura naturale, riveste un'importanza basilare a motivo dell'incidenza che le stesse assumono sul processo di formazione identitaria (v. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Călin e altri c. Romania*, sentenza del 19 giugno 2016, ricorsi nn. 25057/11, 34739/11 e 20316/12, par. 83).

4. «Sarà compito del legislatore introdurre apposite disposizioni volte a consentire la verifica della perdurante attualità della scelta della madre naturale di non voler essere nominata e, nello stesso tempo, a cautelare in termini rigorosi il suo diritto all'anonimato, secondo scelte procedurali che circoscrivano adeguatamente le modalità di accesso, anche da parte degli uffici competenti, ai dati di tipo identificativo, agli effetti della verifica di cui innanzi si è detto».

L'esito sortito dalla condanna della Corte Europea contro l'Italia nel caso *Godelli* è sintetizzabile con l'asserzione in epigrafe, presente nella pregevole pronuncia della Corte Costituzionale n. 278 del 18 novembre 2013²⁰, sollecitata dal Tribunale per i Minorenni di Catanzaro, quale rilevante intervento correttivo del regime giuridico preesistente, tracciante le linee d'azione necessarie, che si rivela dimostrativamente recettivo dell'implicita, ma inequivocabile, esortazione strasburghese rivolta al nostro legislatore, il quale dovrà occuparsi non di come "amalgamare" gli opposti interessi tra i soggetti implicati, ma di come disciplinare dettagliatamente la procedura di una modalità di esercizio del diritto già individuata e descritta²¹.

La sentenza n. 278/2013 è una pronuncia di accoglimento, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, co. 7, l. n. 184/1983, come modificato dall'art. 177, co. 2, d.lgs. n. 196/2003, nella parte in cui non contempla a beneficio della donna la facoltà di "ripensamento" e, pertanto, non ammette la possibilità di un appuramento posteriore sulla persistenza dell'intenzione di costei di non tornare sui propri passi rispetto all'iniziale proposito di mantenere celate le proprie generalità. Il Giudice delle leggi non ha soltanto accertato, ma ha altresì sanato e rimosso il *vulnus* rappresentato dal vincolo incondizionato e immutabile della segretezza, introducendo in via di addizione il principio che su richiesta del figlio non riconosciuto alla nascita possa attivarsi una procedura di interpello riservato della madre naturale da parte del giudice ai fini di un'eventuale revoca della scelta dell'anonimato, principio sulla cui base il legislatore dovrà fondare la futura azione legislativa atta a garantire il buon equilibrio tra i principi costituzionali coinvolti e il giudice dovrà basare la propria decisione del caso concreto.

²⁰ V. Corte Costituzionale, sentenza del 18 novembre 2013, n. 278, par. 6.

²¹ Al legislatore resta da emanare la norma di dettaglio per regolare modi e forme dell'interpello in via riservata della madre naturale giacché il «diritto vivente», formato dal reciproco intrecciarsi in maniera coerente dei principi enunciati rispettivamente nella sentenza della Corte Europea sul caso *Godelli* e nella sentenza della Corte Costituzionale n. 278/2013, afferma palesemente non soltanto la sussistenza del diritto soggettivo del nato da parto anonimo di conoscere le proprie origini, ma altresì le sue modalità di esercizio (ovverosia, l'interpello riservato della genitrice biologica), così come il suo limite (ovverosia, la persistenza della contraria volontà materna).

La valutazione espressa dalla Consulta nella sentenza anteriore n. 425/2005, in ordine alla questione relativa all'irretrattabilità dell'opzione di anonimato, è stata riveduta: la disciplina legislativa, precedentemente assolta, è stata censurata «per la sua eccessiva rigidità», e ciò che prima doveva essere escluso per conformità alla Costituzione, adesso deve essere consentito per la medesima ragione. L'accesso alle informazioni, negato in modo reciso e non reversibile al nato da c.d. «parto in incognito», è ora accordato ma, nel contempo, deve essere adeguatamente salvaguardato, mediante il soddisfacimento delle ineludibili esigenze di segretezza, il «diritto all'oblio» materno meritevole di tutela seppur non più insuperabile come, invece, risultava cristallinamente chiaro dalla norma *in parte qua* dichiarata incostituzionale²².

Posta l'oramai incontrovertibile esistenza nel nostro ordinamento del diritto del «figlio di ignoti» di poter dare parola a ciò che è accaduto nel periodo di vita antecedente all'adozione – un riconoscimento che è certamente debitore verso l'orientamento di favore manifestato al riguardo dai giudici di Strasburgo, volto a conferire dignità giuridica al diritto di «sapere di Sé» –, dalla disamina della sentenza n. 278/2013 non appare revocabile in dubbio che la condizione di legittimità dell'istituto del parto anonimo sia stata assoggettata dalla Corte Costituzionale alla condizione della reversibilità del segreto con argomentazioni che presentano un grado di rigore logico e un potere di persuasione superiore a quelle desumibili dalla ricostruzione operata dalla Corte Europea²³.

La necessità di assicurare equamente la conciliazione dell'istanza di riservatezza della madre con la domanda legittima del figlio di apprendere le proprie origini, quale elemento costituente del processo formativo dell'identità autonoma adulta²⁴, ha trovato compimento nella facoltà attribuita a quest'ultimo di presentare una richiesta di «interrogazione riservata» della genitrice che consenta di appurare se, magari dopo molti anni, costei abbia cambiato idea sulla determinazione di essere dimenticata e intenda uscire dall'anonimia, anche alla luce della valutazione del desiderio del figlio di conoscerla²⁵.

²² Cfr. ADAMO, *Il diritto dell'adottato a conoscere le proprie origini: scenari e prospettive alla luce dei recenti orientamenti giurisprudenziali*, in *Dir. succ. fam.*, 2016, 325-350.

²³ Cfr. BARBISAN, *Apprendimento e resistenze nel dialogo fra Corte costituzionale e Corte di Strasburgo: il caso del diritto all'anonimato della madre naturale*, in *Citt. eur.*, 2016, 157-165.

²⁴ Cfr. SERRA, VERSARI, *Chi è competente per l'aiuto alle persone che ricercano le origini? Da un sondaggio alcune indicazioni*, in *Minorigiustizia*, 2013, 183 ss.

²⁵ Nell'ipotesi di un'eventuale scelta della donna di rivelarsi, ciò che ne deriva è l'instaurazione di una reciproca relazione di fatto – di carattere, quindi, sostanziale e non giuridico – tra madre e figlio fondata sui sussistenti legami biologici, quale circostanza qualificante della

Ciononostante, è rilevabile come, in consonanza di vedute, sia la Corte Europea sia la Corte Costituzionale siano risultate assolutamente ferme nel ritenere che, qualora la predetta determinazione perduri e non vi sia espressione di un diverso avviso, il veto materno puro e semplice prevale *de plano* su un interesse di pari rango qual è quello filiale a tessere le trame del proprio passato, così da far restare perpetuo lo squilibrio iniziale non sussistendo mezzo giuridico alcuno per contrastare quella volontà discrezionale unilaterale.

5. «Il diritto dell'adottato – nato da donna che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata ex articolo 30, comma 1 d.p.r. n. 396 del 2000 – ad accedere alle informazioni concernenti la propria origine e l'identità della madre biologica sussiste e può essere concretamente esercitato anche se la stessa sia morta e non sia possibile procedere alla verifica della perdurante attualità della scelta di conservare il segreto, non rilevando nella fattispecie il mancato decorso del termine di cento anni dalla formazione del certificato di assistenza al parto o della cartella clinica di cui all'art. 93, commi 2 e 3 del d.lgs. n. 196 del 2003».

Con le sentenze n. 15024 del 21 luglio 2016²⁶ e n. 22838 del 9 novembre 2016, che contiene l'affermazione sopra riportata²⁷, la Corte di Cassazione ha affrontato e risolto la questione dell'attuabilità della tutela giurisdizionale del diritto di cercare le proprie radici da parte del figlio la cui madre abbia partorito con la garanzia dell'anonimato, nella fattispecie dell'intervenuto decesso di quest'ultima.

«genitorialità naturale», che consente l'attuazione del diritto all'identità personale. Dalla parte motiva della sentenza emerge limpidamente come la nozione di «genitorialità naturale» sia stata alquanto valorizzata, nella sua distinzione da quella di «genitorialità giuridica» rispetto alla quale l'opzione di partorire anonimamente e, dunque, la mancata volontà di affermare la verità biologica anche sotto il profilo giuridico, comporta una rinuncia definitiva e irreversibile (v. Corte Costituzionale, sentenza del 18 novembre 2013, n. 278, par. 5).

²⁶ V. Corte di Cassazione, sentenza del 21 luglio 2016, n. 15024, par. 22. Cfr.: CAGNAZZO, *Il diritto alla conoscenza delle proprie origini biologiche*, in *ilfamiliarista.it*, 2017; DI LALLO, *Riconosciuto il diritto alla conoscenza delle proprie origini anche dopo il decesso della madre biologica*, in *Dir. Gius.*, 2016; STANZIONE, *Il diritto del figlio di conoscere le proprie origini nel dialogo tra le Corti*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2016, 1488-1494; VICIANI, *Il bilanciamento degli interessi tra il diritto della madre all'anonimato (diritto all'oblio) e il diritto del figlio naturale di conoscere le proprie origini*, in *giustiziacivile.com*, 2017.

²⁷ V. Corte di Cassazione, sentenza del 9 novembre 2016, n. 22838, par. 5.3. Cfr.: DE FRANCESCO, *Il diritto a conoscere le proprie origini in caso di morte della madre biologica*, in *giustiziacivile.com*, 2017; MONTARULI, *L'accesso alle origini nell'adozione: un antico dilemma*, in *ilfamiliarista.it*, 2017; PALEARI, *Il diritto dell'adottato ad accedere alle informazioni sulle proprie origini*, in *Dir. Gius.*, 2016; STANZIONE, *Scelta della madre per l'anonimato e diritto dell'adottato di conoscere le proprie origini*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2017, 323-329.

Il tema della rilevanza giuridica della morte della donna che, all'atto del parto, abbia esercitato la facoltà di non risultare come madre del nato non è affiorato nel corso della trattazione del caso *Godelli*, così come non se n'è rinvenuta traccia nelle considerazioni svolte dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 278/2013, a motivo della considerazione che si tratta di una circostanza consequenziale al superamento della portata "cristallizzante" o "immobilizzante" su cui sono imperniate le modalità di esercizio del diritto all'anonimato nel sistema attuale, come rilevato dalla stessa Corte Costituzionale chiamata ad appuntare il proprio esame unicamente sulla questione a monte e prioritaria²⁸.

L'inesistenza di un quadro normativo di riferimento omogeneo e l'assenza nella legislazione di criteri applicativi univoci hanno affidato, nella pratica dei fatti, la soluzione dei conflitti alle scelte interpretative occasionalmente individuate dai giudici di merito con riferimento ai singoli casi.

Ecco, dunque, che di conformità a un orientamento giurisprudenziale – fatto proprio dai Tribunali per i Minorenni di Torino²⁹, del Piemonte e Valle d'Aosta³⁰, e dalla Corte d'Appello di Torino, Sezione Speciale per i Minorenni³¹ –, in difetto di una disciplina legislativa che disponga l'equiparazione tra decesso e revoca dell'anonimato, una revoca implicita dell'iniziale volontà materna di «non uscire allo scoperto» non può essere desunta dal decesso. Sul presupposto dell'impossibilità di procedere all'interpello riservato della madre naturale, l'istanza di conoscenza della propria storia personale e familiare presentata dal figlio abbandonato alla nascita e inserito nel nucleo adottivo non può che essere rigettata, poiché è escluso che il fatto decisivo della sopravvenuta morte della donna, durante l'attività istruttoria, possa essere valutato quale

²⁸ Si segnala, al riguardo, il ricorso *Cavallaro*, analogo a quello della sentenza sul caso *Godelli*, in tema di diritto ad avere elementi identificativi della famiglia biologica, che ha nuovamente interessato il nostro Paese. Con particolare riferimento all'assunto del Governo circa l'introduzione, a seguito della sentenza n. 278/2013 resa dalla Corte Costituzionale, di un rimedio effettivo a tutela delle posizioni analoghe a quelle azionate, la ricorrente ha obiettato che il sistema italiano non avrebbe comunque offerto alcuna possibilità di conoscere la propria storia personale in caso di madre deceduta. La carenza di una regolamentazione della materia avrebbe reso incerto l'esito della causa, ragione per cui il Governo ha ritenuto equo offrire alla controparte un indennizzo a titolo di risarcimento del pregiudizio materiale e morale, che la stessa ha accettato. Siffatto regolamento amichevole intervenuto tra le parti ha portato alla radiazione dal ruolo del ricorso (v. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Cavallaro c. Italia*, decisione del 20 ottobre 2015, ricorso n. 81292/12). Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione al Parlamento per l'Anno 2015 – L'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano*, 118-119.

²⁹ V. Tribunale per i Minorenni di Torino, decreto 9 giugno 2015.

³⁰ V. Tribunale per i Minorenni del Piemonte e Valle d'Aosta, decreto 27 agosto 2014.

³¹ V. Corte d'Appello di Torino, Sezione Speciale per i Minorenni, decreto 5 novembre 2014.

revoca implicita dell'intendimento originario, atteso che, nella specie, non può attuarsi la *condicio sine qua non* per il venir meno dell'anonimato, ovverosia il palesamento del consenso dell'interessata.

L'opposto avviso – sostenuto dal Tribunale per i Minorenni di Trieste³² e dalla Corte d'Appello di Catania, Sezione della Famiglia³³ – prevede che la permanenza della determinazione ostativa alla rivelazione dei propri dati nominativi da parte della procreatrice biologica, che legittima il limite alla realizzazione del diritto all'identità del figlio non riconosciuto, venga meno in caso di decesso di costei, elidendo la persistenza di ragioni e titolo giuridico per conservare ancora una tutela al diritto fondamentale al riserbo del quale è portatrice e che, in quanto diritto personalissimo, indisponibile e intrasmissibile, si estingue con l'evento morte. Decade, quindi, il potenziale conflitto tra le due prerogative di pari rango costituzionale – riservatezza e conoscenza –, di cui sono titolari soggetti diversi – madre e figlio – e, parallelamente, decade l'esigenza per il giudice di ricorrere al principio del contemperamento dei due sussistenti interessi tra loro antitetici, per consentire che possa trovare piena espansione l'unico diritto fondamentale persistente.

Quaeritur ergo: qual è l'interpretazione legittima? Appurare l'operatività del termine previsto dall'art. 93, co. 2, d.lgs. n. 196/2003 è ciò che la Corte di Cassazione ha ritenuto opportuno fare al fine di sciogliere siffatto dubbio amletico. Ebbene, il necessario decorso dei cento anni dalla formazione del documento per il rilascio, a chi vi abbia interesse, della copia integrale del certificato di assistenza al parto o della cartella clinica, comprensivi degli elementi identificativi della donna che ha partorito in incognito, non può operare oltre il limite della vita di quest'ultima, sulla scorta della considerazione che ciò comporterebbe un assetto "fossilizzato" della decisione per l'anonimia anche dopo la sua morte e neutralizzerebbe ogni effettiva attuazione della volontà di arrivare alla verità da parte di chi è nato per effetto della sua scelta.

L'acquisizione del decesso della madre naturale non può reputarsi un valido presupposto per respingere la richiesta del figlio di visionare i dati sulle proprie origini: nel caso di specie, non è applicabile il regime

³² V. Tribunale per i Minorenni di Trieste, decreto 8 maggio 2015, con il quale si è chiuso il caso *Godelli* consentendo all'istante «di avere piena conoscenza delle informazioni relative all'identità della propria madre biologica, che alla nascita dichiarò di non voler essere nominata, nonché ad ogni altra notizia di carattere sanitario della medesima genitrice biologica», non avendo il Collegio riscontrato motivazione alcuna di ordine giuridico e sistematico impeditiva all'accoglimento della domanda, anche accertato l'intervenuto decesso della madre biologica della parte ricorrente. Cfr. LONG, *L'accesso dell'adottato adulto figlio di partoriente anonima alle sue origini familiari e genetiche*, in *Minorigiustizia*, 2015, 211-228.

³³ V. Corte d'Appello di Catania, Sezione della Famiglia, decreto 13 gennaio 2016.

derogatorio che salvaguarda il «diritto all'oblio» in vita della donna a detrimento del diritto del figlio all'apprendimento delle circostanze rilevanti del parto³⁴, non sussistendo più quelle ragioni di protezione riconosciute nel corso dell'esistenza e che soltanto lei può escludere con la revoca della propria dichiarazione di anonimato.

In sostanza, la “flessibilizzazione” della severità della barriera temporale fissata dal surricordato articolo per l'ostensibilità piena delle relative informazioni ha sgomberato il campo da ipotesi e scelte diverse da quella che conferisce prevalenza, *post mortem matris*, all'interesse cognitivo-esistenziale del figlio a ricevere la rivelazione della propria ascendenza, quale declinazione di primario rilievo del diritto alla propria identità personale, senza attendere il trascorrere di un secolo, a condizione che, conformemente al regime giuridico di protezione dei dati personali, abbia cura di fare un uso corretto e lecito delle notizie acquisite³⁵, e non lesivo né dell'identità “sociale” costruita in vita dalla genitrice biologica né dei diritti di eventuali terzi (discendenti e/o familiari)³⁶.

6. «In tema di parto anonimo, per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 278 del 2013, ancorché il legislatore non abbia ancora introdotto la disciplina procedimentale attuativa, sussiste la possibilità per il giudice, su richiesta del figlio desideroso di conoscere le proprie origini e di accedere alla propria storia parentale, di interpellare la madre che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata, ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione, e ciò con modalità procedi-

³⁴ Cfr. ANDREOLA, *Accesso alle informazioni sulla nascita e morte della madre anonima*, in *Fam. dir.*, 2017, 24-32.

³⁵ V. art. 11 (Modalità del trattamento e requisiti dei dati), co. 1, lett. a), d.lgs. n. 196/2003: «I dati personali oggetto di trattamento sono trattati in modo lecito e secondo correttezza». Merita richiamare, in proposito, che il 24 maggio 2016 è entrato in vigore – ma troverà applicazione negli Stati a decorrere dal 25 maggio 2018 – il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati). Per una disamina sui possibili profili di difficile compatibilità tra le norme di diritto UE e l'art. 28, co. 7, l. n. 184/1983, come modificato dall'art. 177, co. 2, d.lgs. n. 196/2003, cfr. MONTARULI, *Parto anonimo e accesso alle origini nell'adozione*, in *giudicedonna.it*, 2017, 8-12.

³⁶ Occorre, cionondimeno, fare presente che il Tribunale per i Minorenni di Venezia, con la sentenza n. 16 del 20 settembre 2016, ha mostrato di non aderire al principio espresso dalla Corte di Cassazione, reputando che il diritto all'anonimato materno debba essere considerato a tutela non esclusiva della donna ma altresì di una «possibile realtà familiare ed affettiva a lei connessa», potendo sussistere accanto a quello di costei un interesse più ampio della famiglia “legittima” e dei componenti della stessa, tale da giustificare la permanenza del predetto diritto anche *post mortem matris*. Cfr. CARBONE, *Con la morte della madre al figlio non è più opponibile l'anonimato: i giudici di merito e la Cassazione a confronto*, in *Corr. giur.*, 2017, 29-38.

mentali, tratte dal quadro normativo e dal principio somministrato dalla Corte costituzionale, idonee ad assicurare la massima riservatezza e il massimo rispetto della dignità della donna; fermo restando che il diritto del figlio trova un limite insuperabile allorché la dichiarazione iniziale per l'anonimato non sia rimossa in seguito all'interpello e persista il diniego della madre di svelare la propria identità».

Questo è il principio di diritto enunciato, nell'interesse della legge, dai Giudici della Suprema Corte a Sezioni Unite nella sentenza n. 1946 del 25 gennaio 2017³⁷, con cui hanno trovato soluzione i contrasti giurisprudenziali venutisi a creare nel contesto scaturito dalla sopra ricordata sentenza del Giudice delle leggi e in conseguenza dell'inerzia legislativa, stante la quale non si è provveduto a una congrua riforma della disciplina perpetuando, in siffatto modo, l'*ancien régime*.

In concreto, i giudici di merito, in qualità di soggetti pubblici chiamati a un'equa sintesi dei diritti contrapposti, hanno esercitato la loro discrezionalità d'interpretazione, sempre soggettiva, dei singoli casi loro sottoposti con orientamenti, tuttavia, contraddittori, reputando taluni che il sistema giuridico italiano non fosse in grado di fornire una soluzione logico-deduttiva alla legittima pretesa di terzi invocanti un rimedio, ritenendo viceversa talaltri che il medesimo sistema giuridico funzionasse senza l'intervento di un principio di diritto.

Ecco, dunque, che secondo un indirizzo giurisprudenziale – seguito dai Tribunali per i Minorenni di Milano, di Bologna³⁸, di Catania³⁹, di Brescia⁴⁰, di Bari⁴¹ e di Salerno, nonché dalle Corti d'Appello di Bologna⁴², e di Milano, Sezione delle Persone, dei Minori e della Famiglia⁴³ – non era possibile dare corso all'istanza del figlio di interpello riservato della madre sconosciuta con modalità direttamente individuate dal giudice e, pertanto, tale richiesta doveva reputarsi inammissibile in forza di un'esplicita riserva di legge – istituita dalla Corte Costi-

³⁷ V. Corte di Cassazione, sentenza del 25 gennaio 2017, n. 1946, par. 13. Cfr.: AMOROSO, *Pronunce additive di incostituzionalità e mancato intervento del legislatore*, in *Foro It.*, 2017, 494-498; BUGETTI, *Sul difficile equilibrio tra anonimato materno e diritto alla conoscenza delle proprie origini: l'intervento delle Sezioni Unite*, in *Corr. giur.*, 2017, 624-634; DI MARZIO, *Parto anonimo e diritto alla conoscenza delle origini*, in *Fam. dir.*, 2017, 748-755; FIGONE, *In caso di parto anonimo la madre può essere interpellata: lo dicono le Sezioni Unite*, in *ilfamiliarista.it*, 2017; FINOCCHIARO, *Se il diniego persiste il diritto dell'adottato non deve prevalere*, in *Guida dir.*, 2017, 60-64; LIPARI, *Giudice legislatore*, in *Foro It.*, 2017, 492-493.

³⁸ V. Tribunale per i Minorenni di Bologna, decreto 9 luglio 2015.

³⁹ V. Tribunale per i Minorenni di Catania, decreto 16 aprile 2015.

⁴⁰ V. Tribunale per i Minorenni di Brescia, decreto 25 marzo 2015.

⁴¹ V. Tribunale per i Minorenni di Bari, decreto 22 novembre 2014.

⁴² V. Corte d'Appello di Bologna, decreto 7 aprile 2016.

⁴³ V. Corte d'Appello di Milano, Sezione delle Persone, dei Minori e della Famiglia, decreto 10 marzo 2015.

tuzionale con l'inciso contenuto nel dispositivo della sentenza n. 278/2013 («attraverso un procedimento, stabilito dalla legge, che assicuri la massima riservatezza»), per non vanificare la garanzia di segretezza riconosciuta alla donna in un parto anonimo – che avrebbe dovuto disciplinare la procedura *ad hoc* a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata, non sostituibile giudizialmente. Soltanto dopo essersi trasformato in diritto positivo per opera di una conforme regola legislativa, il *dictum* della Consulta avrebbe potuto trovare applicazione da parte degli organi della giurisdizione ordinaria.

Sul versante opposto, altra parte della giurisprudenza – i Tribunali per i Minorenni di Trieste⁴⁴, di Venezia, di Firenze⁴⁵ e di Roma, nonché le Corti d'Appello di Catania, Sezione della Famiglia, della Persona e dei Minori⁴⁶, e di Venezia, Sezione Speciale per i Minorenni⁴⁷ – riteneva di poter supplire alla carenza di una normativa procedimentale del tipo di quella indicata dalla Corte Costituzionale dando pronta e diretta attuazione al diritto del figlio, ossia ammettendo il ricorso d'interpello anche senza legge, in forza dell'immediata disapplicazione della norma dichiarata costituzionalmente illegittima, della contestuale sussidiarietà del sistema normativo preesistente, nonché della sentenza della Corte Europea. La norma giudicata incostituzionale non avrebbe potuto, infatti, essere più applicata e la regola per il caso concreto avrebbe dovuto essere sussidiariamente individuata dal sistema, utilizzando come parametri di riferimento la disciplina sull'adozione, la normativa sul procedimento regolato dal rito camerale e sulla protezione dei dati personali, seppur a titolo precario.

Quaeritur ergo: qual è l'interpretazione legittima? Oltre a involgere un tema non privo di insidie – quello del parto anonimo –, di indubbio e oggettivo rilievo generale e sociale con risvolti di natura etica, l'interrogativo su una questione di diritto così delicata pone all'evidenza talune criticità di natura formale, relativamente sia all'impianto normativo in vigenza, sia al potere giurisdizionale del giudice, al suo ambito di operatività e ai limiti che il suo intervento incontra, da cui è conseguita la richiesta alla Corte di Cassazione di enunciazione di un principio di

⁴⁴ V. Tribunale per i Minorenni di Trieste, decreto 5 marzo 2015. Cfr. CARRATTA, *Effettività del diritto alla ricerca della madre biologica e inerzia del legislatore*, in *Fam. dir.*, 2015, 830-836.

⁴⁵ V. Tribunale per i Minorenni di Firenze, decreto 7 maggio 2014. Cfr. STEFANELLI, *Parto anonimo: il Tribunale dei Minorenni di Firenze dispone il richiamo della madre senza attendere la riforma*, in *Quest. dir. fam.*, 2014.

⁴⁶ V. Corte d'Appello di Catania, Sezione della Famiglia, della Persona e dei Minori, decreto 23 settembre 2015.

⁴⁷ V. Corte d'Appello di Venezia, Sezione Speciale per i Minorenni, decreto 21 marzo 2014.

diritto in un'ottica di orientamento per il giudice stesso, così da eludere il rischio di assumere scelte diversificate creanti disparità di trattamento.

La norma sottoposta a censura costituzionale – segnatamente l'implicita esclusione di qualunque facoltà per la persona nata da c.d. «parto in incognito» di attivare, dinanzi al giudice, un procedimento finalizzato a raccogliere l'eventuale intenzione materna di derogare all'anonimato e far cadere quel velo segreto – ha cessato di avere efficacia, senza poter trovare applicazione dal giorno susseguente alla pubblicazione della decisione della Corte Costituzionale. Ne discende che il giudice non può negare *tout court* al figlio l'accesso alle informazioni sulle proprie origini per la mera dichiarazione della genitrice biologica di non voler rilasciare indicazioni identificative. Diversamente, sarebbe posta nel nulla la pronuncia additiva di principio emessa dalla Corte Costituzionale, continuando a dare applicazione al testo dell'art. 28, co. 7, l. n. 184/1983, come modificato dall'art. 177, co. 2, d.lgs. n. 196/2003. Questo è quanto rimarcato primariamente dai Supremi Giudici.

Prevedendo che, in attesa dell'introduzione di una disciplina procedimentale attuativa, il nato da genitori ignoti, dato in adozione, *possa* rivolgere istanza a un giudice per apprendere l'identità della madre naturale e che il giudice *debba* procedere all'interpello di costei in via riservata per appurarne l'insindacabile volontà attuale, la presa di posizione delle Sezioni Unite, aderente al secondo dei suindicati orientamenti, ha evitato il sacrificio del diritto fondamentale del figlio di risalire alle proprie radici in nome di un'assolutezza priva di eccezioni, senza intaccare il diritto alla privatezza della donna.

Pur in assenza di regole di dettaglio *self-executing* in merito al meccanismo procedimentale aggiunto, gli organi giurisdizionali non possono essere esonerati dall'applicazione diretta del principio introdotto dalla Consulta, così come non sussiste un divieto di reperimento dal sistema delle regole più adatte per decidere i casi concreti che sono sottoposti al loro esame. La riserva di legge non estromette il giudice comune, nel ruolo di organo cui è richiesto di individuare e dedurre la regola del caso singolo, non di produrre un *quid novi* basato su una libera scelta propria o definire una disciplina di stampo generale.

Il procedimento utilizzabile è quello di volontaria giurisdizione, previsto dall'art. 28, commi 5-6, l. n. 184/1983, come modificato dalla l. n. 149/2001⁴⁸, vale a dire un procedimento in camera di consiglio,

⁴⁸ Art. 28, l. n. 184/1983, come modificato dalla l. n. 149/2001: «5. L'adottato, raggiunta l'età di venticinque anni, può accedere a informazioni che riguardano la sua origine e l'identità dei propri genitori biologici. Può farlo anche raggiunta la maggiore età, se sussistono gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psico-fisica. L'istanza deve essere presentata al tribunale per i minorenni del luogo di residenza. 6. Il tribunale per i

dinanzi al Tribunale per i Minorenni del luogo di residenza, che ben rappresenta «il contenitore neutro di un'interrogazione riservata, esperibile una sola volta»⁴⁹, previ gli opportuni adattamenti garantistici del massimo riserbo della donna. A tale scopo, altro parametro normativo di riferimento per definire l'*iter* procedurale attuativo è rinvenibile nell'art. 93, co. 2, d.lgs. n. 196/2003, il quale, consentendo la comunicabilità dei dati ricavabili dal certificato di assistenza al parto o dalla cartella clinica purché non identificativi, detta un criterio utile per il giudice che dovrà seguire modalità idonee a preservare l'assoluta segretezza nel contattare la donna per accertarne la volontà di mantenere o no fermo l'anonimato, nonché nel surricordato co. 6 dell'art. 28, l. n. 184/1983, come modificato dalla l. n. 149/2001, il quale, prevedendo che l'accesso alle notizie sulla propria origine e sull'identità dei propri genitori biologici «non comporti grave turbamento all'equilibrio psico-fisico del richiedente», impone che anche la ricerca e il successivo interpello della madre naturale siano gestiti con estrema prudenza e rispetto della libertà di autodeterminazione e della dignità di quest'ultima, avendo riguardo alla sua età, al suo stato di salute e alla sua condizione personale e familiare. Questo è quanto statuito, in definitiva, dai Supremi Giudici⁵⁰.

Sebbene la questione concernente l'accoglimento della domanda del «figlio di ignoti» di conoscere le proprie radici abbia trovato soluzione, tuttavia, non può non convenirsi come la questione sul procedimento da adottare rimanga ancora aperta⁵¹, ferme restando le surriferite indicazioni fornite sul punto, constatando che la stessa Corte di Cassazione ha dato atto dell'applicazione *in concreto* di protocolli diversi seguiti da alcuni Tribunali per i Minorenni, pur nel pieno rispetto del principio ordinatore sull'assoluta riservatezza dell'interpello: una situazione di fatto confermativa di quanto sia auspicabile un solerte intervento da parte del legislatore.

In sostanza, si è ritenuto necessario adottare l'orientamento interpretativo volto a rimuovere, *medio tempore*, la situazione giuridica contraria

minorenni procede all'audizione delle persone di cui ritenga opportuno l'ascolto; assume tutte le informazioni di carattere sociale e psicologico, al fine di valutare che l'accesso alle notizie di cui al comma 5 non comporti grave turbamento all'equilibrio psico-fisico del richiedente. Definita l'istruttoria, il tribunale per i minorenni autorizza con decreto l'accesso alle notizie richieste».

⁴⁹ V. Corte di Cassazione, sentenza del 25 gennaio 2017, n. 1946, par. 9.

⁵⁰ Cfr. CHECCHINI, *La giurisprudenza sul parto anonimo e il nuovo "istituto" dell'interpello*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2017, 1288-1298.

⁵¹ V. le recenti linee guida in tema di istanza di accesso alle origini elaborate dal Tribunale per i Minorenni di Bologna, («Procedura in materia di istanza di accesso alle origini presentata da soggetto nato da madre che non ha consentito ad essere nominata»), 5 aprile 2017.

all'art. 2 della Costituzione⁵². Ad ogni modo, nonostante la possibilità accordata al nato da c.d. «parto in incognito» di azionare il diritto di sollecitare la reversibilità del segreto sulle generalità materne, attraverso la legittimazione ad adire l'autorità giudiziaria per chiedere l'interpello riservato della genitrice biologica, la circostanza in cui costei permanga nella propria posizione di rifiuto e non permetta la propria identificazione, comporterà la definitiva privazione del diritto del figlio di ricostruire la verità dei fatti precedenti all'adozione⁵³.

7. «*Nova iura dare*», scriveva lo storico romano Tito Livio. Nonostante le plurime iniziative parlamentari susseguitesesi a principiarsi dal 2008, è occorso attendere il 18 giugno 2015 perché fosse approvato alla Camera dei deputati un testo, risultante dall'unificazione di otto diversi disegni di legge – Testo unificato delle proposte di legge C.784 e abbinate («Modifica all'articolo 28 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e altre disposizioni in materia di accesso alle informazioni sulle origini del figlio non riconosciuto alla nascita») –, che, con i cinque articoli di cui si compone, reca modifiche all'impianto normativo attuale allo scopo di garantire al figlio adottato, o non riconosciuto alla nascita da una donna che abbia espresso la determinazione di non essere nominata, la possibilità di colmare quella lacuna che risale alle proprie radici e dare un volto a colei che lo ha messo al mondo, rispettandone la volontà di revocare o no l'intenzione, manifestata all'epoca del parto, di blindare la verità biologica.

Dunque, a seguito di un lungo periodo di latenza, la questione di cui trattasi, non esente da insidie, è divenuta nuovamente oggetto di discussione all'interno delle aule parlamentari⁵⁴ sulla spinta della giurisprudenza sovranazionale e nazionale⁵⁵, così come di numerose richieste di

⁵² Tra le decisioni delle Corti di merito successive alla sentenza della Corte di Cassazione n. 1946/2017, v. Corte d'Appello di Salerno, decreto 7-8 febbraio 2017. Cfr. CIANCIOLO, *Anonimato materno e diritto dell'adottato. Si fa strada l'interpello del giudice*, in *Quest. dir. fam.*, 2017.

⁵³ V. anche Corte di Cassazione, sentenza 28 marzo – 7 giugno 2017, n. 14162, con la quale i Supremi Giudici sono intervenuti di nuovo in relazione alla materia oggetto del giudizio della sentenza n. 1946/2017.

⁵⁴ Dal 19 giugno 2015, il Testo unificato delle proposte di legge C.784 e abbinate è giacente al Senato della Repubblica come d.d.l. S.1978. Il 3 luglio 2015 è stato assegnato alla 2^a Commissione permanente (Giustizia) in sede referente e, dall'8 giugno 2016, è in corso di esame per diventare legge. In data 11 luglio 2017, è giunto alla 2^a Commissione permanente (Giustizia) il parere, non ostativo con osservazioni sul testo e non ostativo sugli emendamenti, della 1^a Commissione permanente (Affari Costituzionali). Cfr. Senato della Repubblica, XVII Legislatura, *Fascicolo Iter DDL S.1978 – Modifiche all'articolo 28 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e altre disposizioni in materia di accesso alle informazioni sulle origini del figlio non riconosciuto alla nascita*, consultabile online su www.senato.it.

⁵⁵ La rivisitazione della disciplina sul parto anonimo e sull'accesso alla propria storia parentale, coerentemente con una «prassi» invalsa nel nostro Paese che sconta l'inefficienza del

riforma della normativa vigente provenienti da gruppi e associazioni nazionali, nei riguardi delle quali il legislatore non poteva restare inerte, procrastinando *in infinitum* l'assolvimento del proprio compito di definizione di una situazione rimasta ferma *ab infinito tempore* (quantomeno secondo la comune sensibilità di coloro che, in questa sofferita attesa, sperimentano un vuoto lacerante nell'impotenza di sapere).

Il provvedimento all'esame del Senato della Repubblica interviene sulla disciplina dell'adozione estendendo, come poc'anzi anticipato, anche al figlio non riconosciuto alla nascita la facoltà di chiedere al Tribunale per i Minorenni, al conseguimento del diciottesimo anno di età, l'accesso alle informazioni che riguardano la propria origine e l'identità dei propri genitori biologici, e chiarendo che la sussistenza e il soddisfacimento di tale diritto non legittima azioni di stato e non può costituire il presupposto per la rivendicazione di pretese di natura patrimoniale o successoria da parte dell'adottato e che, qualora il figlio sia parzialmente o totalmente incapace, potrà essere presentata istanza da chi ne ha la legale rappresentanza, ma esclusivamente ai fini dell'ottenimento di notizie di carattere sanitario (art. 1, co. 1, lett. *a*), del Testo unificato delle proposte di legge C.784).

Con la riformulazione del co. 7 dell'art. 28, l. n. 184/1983, già modificato dall'art. 177, co. 2, d.lgs. n. 196/2003, è regolamentata la possibilità di completare il proprio quadro identitario nei riguardi della donna che, al momento del parto, abbia palesato la decisione di non essere menzionata *ex art.* 30, co. 1, d.P.R. n. 396/2000, ma che, a distanza di anni, abbia cambiato idea e desideri uscire dalla segretezza nella quale aveva partorito, oppure nel caso in cui sia deceduta⁵⁶ (art. 1, co. 1, lett. *b*), del Testo unificato delle proposte di legge C.784)⁵⁷.

Parlamento, rappresenta il derivato di una serie di tappe progressive in sede giurisprudenziale nell'opera di scrittura del diritto attraverso le motivazioni delle rispettive sentenze, "poi" recepite in sede legislativa nell'opera di riscrittura della materia della conoscenza delle proprie radici. Cfr. VANNUCCINI, *La tutela contemperante l'interesse materno alla tenuta dell'anonimato e l'interesse filiale alla ricostruzione della propria storia personale e familiare tra Corte europea dei diritti dell'uomo e Corti nazionali italiane*, in MEZZETTI, FERIOLI (a cura di), *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, Bologna, 2017, 1061-1070.

⁵⁶ Si può osservare che il Testo unificato delle proposte di legge C.784 e abbinate considera equivalenti, *quoad effectum*, la revoca dell'anonimato e la morte della madre.

⁵⁷ L'art. 1, co. 1, lett. *b*) del Testo unificato delle proposte di legge C.784 e abbinate dispone come segue: «La revoca deve essere resa dalla madre con dichiarazione autenticata dall'ufficiale dello stato civile, contenente le indicazioni che consentano di risalire al luogo e alla data del parto nonché all'identità della persona nata. L'ufficiale dello stato civile trasmette senza ritardo la dichiarazione di revoca al tribunale per i minorenni del luogo di nascita del figlio». È previsto altresì che, trascorsi diciotto anni dalla nascita del figlio, la madre che ha partorito in anonimato possa confermare quell'iniziale volontà attraverso una comunicazione al Tribunale per i Minorenni del luogo di nascita del figlio. In tal caso, se è presentata istanza di interpello ai sensi del novello co. 7-bis, inserito nell'art. 28, l. n.

Una nuova disposizione introdotta nella legge sull'adozione (co. 7-*bis*) disciplina il procedimento di interpello della madre, in mancanza di revoca dell'anonimato, volto a verificare il permanere della sua intenzione di non esporsi, che può essere avviato su istanza dei legittimati ad accedere alle informazioni: l'adottato, che abbia raggiunto la maggiore età; il figlio non riconosciuto alla nascita, che abbia raggiunto la maggiore età; i genitori adottivi, «se sussistono gravi e comprovati motivi»; il responsabile di una struttura ospedaliera o di un presidio sanitario, «ove ricorrano i presupposti della necessità e della urgenza e vi sia grave pericolo per la salute del minore». L'istanza di interpello può essere presentata, per una sola volta, al Tribunale per i Minorenni del luogo di residenza del figlio che, con modalità che garantiscano la massima riservatezza nonché il massimo rispetto della dignità della madre e con il vincolo del segreto per quanti prendano parte al procedimento, verifica l'attuale volontà della donna⁵⁸. Qualora questa si traduca nella conferma di tenere spente le luci su quell'avvenimento della propria vita, sarà possibile attivare il procedimento di interpello unicamente in relazione a profili di carattere sanitario (art. 1, co. 1, lett. c), del Testo unificato delle proposte di legge C.784)⁵⁹.

184/1983, già modificato dall'art. 177, co. 2, d.lgs. n. 196/2003, il Tribunale per i Minorenni autorizza, se richiesto, l'accesso alle sole notizie sanitarie relative alle anamnesi familiari, fisiologiche e patologiche, con particolare riferimento alla possibile presenza di malattie ereditarie trasmissibili.

⁵⁸ Quello delle modalità di contatto costituisce l'elemento più significativo e delicato di questo processo. Risalito all'identità della donna, il Tribunale per i Minorenni deve accertarsi se costei sia ancora in vita, dove abita e, soprattutto, come avvicinarla al fine di sondare se acconsenta a incontrare il figlio oramai adulto, oppure se preferisca che i dati del dramma dell'abbandono continuino a rimanere blindati. I protocolli seguiti in concreto da quei Tribunali per i Minorenni che, successivamente alla sentenza n. 278/2013 emessa dalla Corte Costituzionale, hanno disposto procedersi all'interpello in via riservata della madre naturale, non hanno mancato di suscitare preoccupazioni tanto sulla tutela della privacy quanto sull'impatto che l'approccio seguito potesse avere sulla vita quotidiana di persone che hanno costruito la propria esistenza sulla convinzione che il proprio segreto sarebbe stato perennemente garantito. La rivelazione di dati così importanti richiede un'estrema accortezza, onde evitare qualsivoglia turbamento, trauma, o lacerazione di legami affettivi e familiari, così come di equilibri personali e sociali realizzati con fatica nel corso degli anni, nella consapevolezza che la genitrice, quand'anche desiderasse conoscere il figlio abbandonato alla nascita, verrebbe comunque a trovarsi d'un tratto nella difficoltosa condizione di sentire risvegliato un dolore passato e di doverlo gestire nei riguardi della nuova famiglia che si fosse eventualmente creata.

⁵⁹ Il novello co. 7-*ter*, anch'esso inserito nell'art. 28, l. n. 184/1983, già modificato dall'art. 177, co. 2, d.lgs. n. 196/2003, statuisce che, su specifica istanza dei soggetti legittimati ad accedere alle informazioni ai sensi dei commi 4 e 5, o del figlio non riconosciuto alla nascita, in assenza di un "ripensamento" da parte della madre circa l'intenzione di restare anonima, il Tribunale per i Minorenni, con modalità che assicurino l'assoluto riserbo, consente di visionare la documentazione sanitaria relativa alle anamnesi familiari, fisiologiche e patolo-

Il disegno di legge in cantiere apporta modifiche anche all'art. 93, co. 2, d.lgs. n. 196/2003. Segnatamente, la disposizione che prevede la necessità del decorso di un secolo per consultare la documentazione contenente i dati identificativi della genitrice che abbia dichiarato di non voler essere nominata è coordinata con quelle introdotte dalla riforma: il vincolo dei cento anni viene meno in caso di revoca dell'anonimato, di decesso della madre o di autorizzazione del Tribunale per i Minorenni all'accesso ai soli dati di natura sanitaria (art. 2, co. 1, del Testo unificato delle proposte di legge C.784 e abbinate).

Altro intervento di modifica, per coordinamento, interessa l'art. 30, co. 1, d.P.R. n. 396/2000, prevedendovi l'inserimento del co. 1-*bis* relativamente alle informazioni da fornire alla donna che intende esercitare il diritto a essere una «madre segreta». Costei dovrà essere resa edotta, anche in forma scritta: degli effetti giuridici, per se stessa e per il figlio, della dichiarazione di non volere essere menzionata⁶⁰; della facoltà di revocare, senza limiti di tempo, detta dichiarazione; della possibilità di confermare, decorsi diciotto anni dalla nascita del figlio, l'intenzione di rimanere nell'anonimato; delle modalità per formalizzare la revoca o la conferma; della facoltà del figlio, al raggiungimento dell'età prevista dalla legge, di attivare il procedimento di interpelllo (art. 3 del Testo unificato delle proposte di legge C.784 e abbinate)⁶¹.

È stabilita altresì una disciplina transitoria per i casi di parti anonimi avvenuti prima dell'entrata in vigore della riforma, la quale consente alla madre che abbia optato per la mancata comunicazione delle proprie generalità di confermare tale decisione entro dodici mesi rendendola nota al Tribunale per i Minorenni del luogo di nascita del figlio, con modalità (definite da un successivo decreto del Ministro della giustizia) che ne

giche, con particolare riferimento alla possibile presenza di malattie ereditarie trasmissibili (art. 1, co. 1, lett. c), del Testo unificato delle proposte di legge C.784).

⁶⁰ In questa previsione sembra avvertirsi l'eco della sentenza di condanna a carico del nostro Paese resa dalla Corte Europea sul caso *Todorova*, in occasione della quale è stata acclarata la violazione dell'art. 8 della Convenzione Europea a motivo del mancato ottemperamento da parte dello Stato italiano all'obbligo positivo di assicurarsi che «il consenso dato dalla ricorrente all'abbandono dei figli fosse stato chiarito e circondato da adeguate garanzie». Con la decisione di adottabilità emessa senza aver previamente sentito la madre, quantunque costei avesse appalesato la volontà di potersi esprimere dinanzi all'autorità giudiziaria e rimettere in discussione la scelta di abbandonare i figli, il Tribunale per i Minorenni ha omesso di tutelare i suoi diritti genitoriali (v. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Todorova c. Italia*, sentenza del 13 gennaio 2009, ricorso n. 33932/06, par. 82).

⁶¹ È statuito, inoltre, che il personale sanitario raccolga i dati anamnestici non identificativi della partoriente, anche con riferimento alla sua storia sanitaria personale e familiare, e che li trasmetta senza indugio al Tribunale per i Minorenni del luogo di nascita del figlio, congiuntamente all'attestazione dell'informativa (art. 3 del Testo unificato delle proposte di legge C.784 e abbinate).

garantiscono l'assoluta riservatezza (art. 4, co. 1, del Testo unificato delle proposte di legge C.784 e abbinate). Nell'eventualità di una mancata conferma, è applicabile il novello co. 7-*bis* che regola la procedura di interpello della madre (art. 4, co. 2, del Testo unificato delle proposte di legge C.784 e abbinate). Nel caso in cui, per converso, costei riaffermi la propria determinazione di permanere nell'oblio e sia stata presentata l'istanza di cui al surricordato co. 7-*bis*, il Tribunale per i Minorenni autorizza l'accesso alle sole notizie sanitarie (art. 4, co. 3, del Testo unificato delle proposte di legge C.784 e abbinate). Saranno fissate le modalità di svolgimento di una campagna informativa al fine di dare compiuta conoscibilità a tali previsioni (art. 4, co. 4, del Testo unificato delle proposte di legge C.784 e abbinate).

Infine, è previsto che il Governo, trascorsi tre anni dall'entrata in vigore della legge, trasmetta al Parlamento i dati sull'attuazione della stessa, con specifico riguardo al numero di dichiarazioni di anonimato rese *ex art.* 30, co. 1, d.P.R. n. 396/2000 (art. 5 del Testo unificato delle proposte di legge C.784 e abbinate).

8. «Per quanto un albero possa diventare alto, le sue foglie, cadendo, ritorneranno sempre alle radici». Parole, queste, appartenenti a un antico proverbio cinese, che ben enucleano come, ancor prima di essere un diritto, quello della progenie di accertare le origini dentro cui ricercarsi è definibile quale inesausta necessità di recuperare i frammenti dispersi della propria storia personale, quale irrinunciabile esigenza di potersi collocare nella propria storia personale, ricongiungendosi alla propria parte mancante⁶², e che ben esemplificano il corrente indirizzo volto all'attuazione del diritto alla conoscenza delle proprie radici, ascritto nel patrimonio dei diritti fondamentali, in applicazione del principio del *favor veritatis* nella filiazione, così da ristabilire una connessione genealogica e acquisire una completezza autobiografica per la costruzione di un'identità coerente e definita.

Se è di palese constatazione come il rilevato *vacuum legis* permanga, nell'attesa che il d.d.l. S.1978, in corso di esame ormai da molto tempo, sia approvato; se è di altrettanta palmare chiarezza, quantomeno per gli «addetti ai lavori», come il testo della riforma in discorso presenti delle criticità residue⁶³; tuttavia, non possono non apprezzarsi gli indubbi

⁶² Cfr. ROSATI, *Frammenti ricomposti. Storia d'amore e di giustizia*, Napoli, 2016.

⁶³ Per una disamina valutativa dei diversi chiaroscuri presenti nel disegno di legge in questione, nonché dei nodi giuridici più controversi che fanno maggiormente discutere, si rinvia a VANNUCCINI, «Nato da donna che non consente di essere nominata». *Diritto alla conoscenza della propria vera genealogia versus diritto al segreto sulle proprie generalità*, in *Federalismi.it. – Focus Human Rights*, 2017, n. 1, 30-34.

profili positivi che la connotano, concretatisi nell'attuale orientamento garantista del diritto a sapere l'«inizio ignorato», sepolto dalla coltre di un lungo oblio, ossia ad apprendere i dati secretati al momento del parto, quale diritto coesistente a ogni persona umana anche se nata da donna legittimata a rimanere anonima, e nella configurazione di una nuova situazione giuridica rilevante nell'ordinamento (*scilicet*, la reversibilità della segretezza sull'identità materna), appuntando l'attenzione su come “sentire” la genitrice biologica e su come procedere a una valutazione comparativa con le condizioni di quest'ultima prima dell'eventuale divulgazione dei suoi dati nominativi, finalizzata ad appagare il filiale bisogno identitario.

Orbene, il viaggio del «figlio di ignoti» alla scoperta della verità sulla propria ascendenza, viaggio a ritroso di ricerca nel passato e di scavo verso le proprie radici, sembra volgere al termine. Dopo il risultato ermeneutico raggiunto in via giurisprudenziale rispetto all'esigenza di individuare nell'ordinamento le condizioni di effettività e di operatività del principio somministrato dalla Corte Costituzionale con la pronuncia n. 278/2013, anche sotto il profilo dell'attività di normazione del legislatore la meta – il riconoscimento della sussistenza del, e la possibilità di esercitare concretamente il, diritto di accedere alle pagine iniziali della propria biografia, per completare il «racconto spezzato» della propria esistenza e recuperare la totalità della propria identità storica – sta, presuntivamente, per essere conseguita e quel sentimento di vuoto e di assenza alimentato dalla mancanza di notizie e dall'impossibilità di poterle reperire sta, presuntivamente, per essere riempito: «...trovavo nella voce le parole da raggiungere, padre, madre, culla...».

ABSTRACT

Rome-Strasbourg-Rome. The Journey of the «Child of Unknown Parents» to the Discovery of Truth about His/Her Genealogy

This paper deals with an issue that is undoubtedly ethically delicate, with remarkable implications of a legal, psychological and social nature, which is characterized by stringent topicality and a high degree of complexity: the recognition and the implementation of the right to know one's biological origins, as a declination of the right to personal identity, in the event that a mother decides to preserve anonymity when she gives birth to her child. That's an open question, on which interest and scientific debate are lively. The investigation focuses on the emblematic Italian experience, with the aim of defining critical points and gaps in the

internal order and, at the same time, of ascertaining the legal and legislative follow-up of the Strasbourg case-law on this matter, which is well suited to testify to the level of incidence of the law drawn up by the European Court of Human Rights, on the basis of the relevant conventional content – Article 8 (Right to respect for private and family life) of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – as implemented by the Court itself, in national law and, hence, the measure of the degree of sensibility of the internal interpreter with regard to the legal values taken into account.

RICOLLOCAZIONE *INFRACOMUNITARIA* E PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ: UN NUOVO PARADIGMA PER LE POLITICHE D'ASILO DELL'UNIONE

ALFREDO RIZZO

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari. – 2. Il quadro generale di riferimento. – 3. I vizi di ordine formale della decisione impugnata. – 4. La ricollocazione nel diritto dell'Unione europea. – 5. Sull'eccezione relativa alla presunta "omogeneità etnica" dello Stato polacco. – 6. Cenni conclusivi alla riforma di Dublino: verso la ricollocazione "di crisi".

1. Il 6 settembre scorso è stata pubblicata la sentenza¹ con la quale la Corte di Giustizia dell'Unione Europea riunita in Grande Camera ha respinto un ricorso presentato da Ungheria e Slovacchia avverso una decisione del Consiglio del 2015² con la quale tale istituzione stabiliva la c.d. "ricollocazione" – o meglio, "misure temporanee" di ricollocazione, che, come vedremo più avanti, differiscono dal sistema previsto in Unione Europea sin dal 2001³ – di un certo numero di soggetti extracomunitari richiedenti protezione internazionale tra i diversi Stati membri dell'Unione medesima, inclusi i due ricorrenti. In verità, come illustrato meglio nella stessa motivazione della pronuncia, la decisione impugnata rappresenta il "proseguimento" di una precedente decisione del

¹ Cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2017:631. Per un ulteriore primo commento alla pronuncia in oggetto, cfr. VILLANI, *Immigrazione e principio di solidarietà*, in *Freedom, Security and Justice, European Papers*, 2017, n. 3, www.fsjeurostudies.eu.

² Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (*GUUE* L 248, del 2 settembre 2015).

³ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (*GUCE* L 212, del 7 agosto 2001); cfr. CAGGIANO, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, 2015, 235.

Consiglio⁴, concernente la medesima ricollocazione, ma di un numero inferiore di cittadini di Paesi terzi.

Come osserva la Corte, le due decisioni risultano connesse, in quanto poste reciprocamente in linea di continuità temporale e istituzionale. In altri termini, se, con la prima decisione, il Consiglio medesimo, su proposta della Commissione (oltre che conformemente a precise indicazioni di Consiglio Europeo e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri), affrontava la redistribuzione dalla Grecia e dall'Italia in altri Stati dell'Unione di 40.000 richiedenti protezione internazionale, con la seconda decisione il Consiglio affrontava il problema della redistribuzione di altri 120.000 richiedenti protezione internazionale, in un crescendo che rendeva urgente e necessario un intervento tempestivo, anche se temporaneo, da parte di Unione e Stati membri per affrontare l'obiettivo situazione di crisi di gestione migratoria (specificamente per quanto attiene all'apertura di procedure di accertamento di *status*). Si fa anche notare che, stante l'accertata situazione di emergenza verificatasi in Grecia e Italia, la decisione impugnata ha riguardato comunque un numero circoscritto di migranti manifestamente bisognosi di protezione internazionale. Secondo la decisione impugnata, quale presupposto per la ricollocazione, gli Stati membri devono indicare, a intervalli regolari, e almeno ogni tre mesi, il numero di richiedenti che essi sono in grado di ricollocare rapidamente nel loro territorio (art. 5, par. 2, della decisione impugnata), restando inteso che, a norma dell'art. 5, par. 7 della suddetta decisione, uno Stato membro non può rifiutarsi di ricollocare un richiedente se non in presenza di un motivo legittimo attinente all'ordine pubblico o alla sicurezza nazionale.

Vale la pena sottolineare sin d'ora che la prima delle due decisioni, ossia quella concernente la ricollocazione di un numero di "soli" 40.000 soggetti richiedenti protezione internazionale, era stata anticipata da una *risoluzione* del 22 luglio 2015 (n. 11131/15), adottata senza ricorso a voto formale dai *rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti in Consiglio* e, pertanto, come è stato correttamente osservato⁵, secondo una

⁴ Decisione (UE) 2015/1523 del 19 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (*GUUE* L 239, del 15 settembre 2015). Si accenna a questa e alla decisione per cui è l'odierno ricorso in RIZZO, *Note sul diritto dell'Unione europea in materia di controlli alle frontiere, asilo, riconoscimento di status e protezione sussidiaria*, in questa *Rivista*, 2015, 529.

⁵ MORI, *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in *Osservatorio europeo*, settembre 2015, www.dirittounione europea.eu.

procedura per *consensus* (sulla quale si torna *infra*) che non coincide con quelle contemplate dai Trattati⁶.

Si fa altresì osservare preliminarmente che la decisione impugnata – così come quella che la precedeva – costituisce un esempio di deroga al sistema generale stabilito dal Regolamento Dublino III⁷, il cui *leit motiv* resta quello del “paese di primo ingresso”, intendendosi con tale locuzione che la competenza a esaminare la domanda d’asilo viene imputata in via principale al Paese dell’Unione Europea presso il quale il cittadino di un Paese terzo accede contemporaneamente entrando, in tal modo, per la prima volta nel territorio dell’Unione (art. 13 Regolamento c.d. Dublino III).

Tutto ciò è stato confermato di recente dalla Corte dell’Unione⁸, secondo la quale il cuore della disciplina dell’Unione in materia d’asilo è l’individuazione dello Stato competente ad esaminare le richieste di protezione internazionale, posto che tale protezione non attinge solo al modello di tutela internazionalmente predisposto (Convenzione di

⁶ Si tratta, da un lato, della procedura legislativa *ordinaria*, ex art. 78, par. 2, TFUE, e, dall’altro lato, di quella *non legislativa*, ex art. 78, par. 3, TFUE, che prevedono entrambe il ricorso alla votazione *a maggioranza qualificata* da parte del Consiglio, ma con diverso ruolo del Parlamento Europeo a seconda del ricorso alternativo alle due diverse procedure (su tali profili v. *infra*).

⁷ Regolamento n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (GUUE L 180, 29 giugno 2013).

⁸ Cfr. CGUE, sentenza del 26 luglio 2017, causa C-646/16, *Jafari*, ECLI:EU:C:2017:586 segnatamente punto 48, sulla quale v. DI STASIO, *Il ‘sistema Dublino’ non è derogabile: note a margine della sentenza della Corte di giustizia del 26 luglio 2017, causa C-646/2016, Jafari*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2017, www.dirittifondamentali.it. Tale pronuncia non ha accolto una lettura proposta dall’Avvocato generale Sharpston, secondo la quale il criterio del “paese di primo ingresso” non sarebbe stato applicabile a casi di afflussi massicci di richiedenti protezione internazionale cui uno Stato dell’Unione (nel caso di specie, la Croazia) non sia in grado di far fronte materialmente; cfr. CAGGIANO, *Are You Syrious? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell’emergenza alla frontiera orientale dell’Unione*, in *Freedom, Security and Justice*, in *European Papers*, 2017, www.fsjeurostudies.eu. Rilevava, nel caso di specie, anche l’eventuale applicazione, particolarmente a Paesi quali la Grecia, dell’art. 3, n. 2, del Regolamento Dublino III, che concerne l’ipotesi in cui in uno dei Paesi dell’Unione, competente a esaminare una domanda d’asilo, sussistano *comprovate carenze sistemiche* per quanto attiene sia lo stesso esame della domanda sia l’accoglienza dei richiedenti asilo; cfr. Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso n. 30696/09 e, più recentemente, Corte EDU, sentenza del 18 maggio 2017, ricorso n. 46558/12, *S.G. c. Grecia*; cfr. CGUE, sentenza del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S.*, sulla quale cfr. MORGESE *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *St. Int. Eur.*, 2012, 147, in tema v. anche DI PASCALE *Le politiche dell’immigrazione e asilo dell’Unione europea: alcune riflessioni sui primi quindici anni*, in CARTA (a cura di), *Quale futuro per l’Europa tra crisi, rilancio e utopia*, Soveria Mannelli, 2015, 241.

Ginevra del 1951 e Protocollo di New York del 1967), costituendo tale modello la “base minima” rispetto alla quale l’ordinamento dell’Unione prevede anche una tutela più estesa (come si chiarirà *infra*).

2. La pronuncia riguardante il ricorso di Ungheria e Slovacchia riveste un sicuro rilievo per quanto attiene alla materia specifica della ricollocazione tra Stati membri dell’Unione (sui quali ricade un generale obbligo ispirato al concetto di “condivisione delle responsabilità” c.d. “*burden sharing*” i cui contenuti saranno chiariti più avanti) di soggetti richiedenti protezione internazionale, pur riguardando, la stessa pronuncia, specificamente la conciliazione tra dette esigenze di *burden sharing* e necessità di gestire situazioni di particolare emergenza in caso di flussi importanti e improvvisi (cioè non valutabili *ex ante*) di cittadini provenienti da Paesi terzi.

Sotto questo punto di vista specifico, tale pronuncia riguarda anche il tema delle misure che, a livello dell’Unione Europea, possono essere adottate per fare fronte a situazioni di afflussi importanti verso i confini dell’Unione da parte di cittadini non appartenenti a quest’ultima. Rileva al riguardo il concepimento in seno all’Unione – nel sistema infine definito attraverso le riforme di Lisbona – di modelli di protezione internazionale anche ulteriori rispetto a quelli già ricavabili dall’ordinamento giuridico internazionale e da quelli “interni”⁹.

Vale la pena altresì osservare, sempre in via di premessa, che il godimento, da parte degli stranieri presenti in Unione Europea, dei diritti fondamentali dell’uomo garantiti tanto negli ordinamenti degli Stati membri (secondo gli *standard* costituzionalmente predisposti), quanto ai sensi della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea (cfr. art. 6 TUE) sfugge al criterio di reciprocità di cui all’art. 16 disp. prel. cod. civ. Ai fini di queste riflessioni, non pare quindi superfluo sottolineare che le

⁹ Specificamente per quanto attiene ai cittadini di Paesi non appartenenti all’Unione europea e richiedenti protezione internazionale, la disposizione dell’art. 10, co. 3, Cost. rappresenta un’esplicita deroga al criterio di reciprocità di cui all’art. 16 disp. prel. cod. civ., norma, quest’ultima, di carattere “sostanziale” e non propriamente riconducibile alle disposizioni di diritto internazionale privato, aventi invece carattere “strumentale”. A livello legislativo, vale la pena ricordare che l’art. 2, n. 2, del T.U. immigrazione italiano attribuisce agli stranieri “regolari” gli stessi diritti civili di cui godono i cittadini nazionali; cfr. NASCIMBENE, *La capacità dello straniero: diritti fondamentali e condizione di reciprocità*, in *Riv. dir. internaz. priv. proc.*, 2011, 307. Per quanto attiene ai cittadini UE, rilevano in particolare le norme sulla libera circolazione (articoli 45 e 20 par. 2 TFUE), che (anche attraverso lettura “costituzionalmente orientata” in ordine alla prevalenza degli obblighi scaturenti da dette norme nell’ordinamento nazionale, cfr. articoli 11 e 117 Cost.) valgono a collocare tali soggetti al di fuori del quadro di regole sopra richiamate, specificamente relative alla condizione giuridica dello straniero. Su queste tematiche in generale cfr. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011.

disposizioni di cui agli articoli 18 e 19 della richiamata Carta dei diritti, specificamente inerenti al diritto d'asilo e al divieto di respingimento, devono essere lette alla luce dei criteri appena richiamati, non potendo la tutela predisposta in dette norme soggiacere ad alcun meccanismo ispirato al criterio di reciprocità¹⁰.

Per quanto attiene alla CEDU – rilevante nell'ordinamento dell'Unione ai termini dell'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali¹¹ –, la Corte di Strasburgo ha sviluppato il criterio della protezione c.d. *par ricochet* ("di riflesso"), proprio in riferimento alla protezione contro il respingimento ricavabile dall'art. 3 CEDU, che infatti non si occupa espressamente di divieto di respingimento di soggetti richiedenti protezione internazionale, ma impone il divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti¹². Tale quadro di partenza ha dato origine ad uno specifico contenzioso tanto dinanzi alla Corte EDU, quanto dinanzi alla

¹⁰ Su contenuti ed effetti delle norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, incluse quelle qui richiamate, cfr., *ex multis*, NASCIBENE, SANNA, *Commento all'art. 6 TUE*, in TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., Milano, 2014, 54, nonché RIZZO, DI MAJO, *Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, *ivi*, 2604.

¹¹ La Corte ha comunque circondato con una serie di limitazioni l'operatività della norma appena accennata, che si riferisce in generale ai rapporti tra le diverse dimensioni – comprese quella internazionale e quelle nazionali – della tutela dei diritti umani, cfr. CGUE, sentenza del 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105, e parere n. 2/13 del 18 dicembre 2014, *sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, ECLI:EU:C:2014:2454, part. punto 187 ss. In tema, cfr. *ex multis*, MORI *Autonomia e primato della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in NESI, GARGIULO (a cura di), *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione*, Napoli, 2015, 173; nonché ROSSI, *Il parere 2/13 della Corte di giustizia dell'Unione europea sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: scontro tra corti?*, in *Quaderni di SIDIBlog*, I, Napoli, 2014, 157, e RIZZO, DI MAJO, *op. cit.*, 2617.

¹² Rileva il tema dei respingimenti di persone richiedenti protezione internazionale, vietati anche se compiuti in alto mare, cfr. Corte EDU, sentenza del 23 febbraio 2012, *Hirsi c. Italia*, ricorso n. 27765/09 e, più di recente, sentenza del 1° settembre 2015, *Khlaifia c. Italia*, ricorso n. 16483/12, cfr. LENZERINI, *Il principio di non-refoulement dopo la sentenza Hirsi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, 2012, 721. Secondo l'A. da ultimo citato «qualora il *refoulement* di una persona che invoca protezione internazionale sia suscettibile di comportare la soggezione della stessa a trattamenti vietati da norme di *ius cogens*, in particolare la tortura o la riduzione in schiavitù, in linea di principio il divieto di cui si tratta non potrà essere soggetto ad alcuna deroga, neppure nel caso in cui la persona interessata costituisca per qualsiasi motivo un pericolo per la sicurezza dello Stato territoriale» (così LENZERINI, *op. cit.*, 737). Il caso *Hirsi* concerne quindi specificamente la situazione in cui tali regole di *ius cogens* siano state violate a causa del respingimento, effettuato dall'equipaggio della nave di uno degli Stati membri della CEDU (in quanto cioè la nave possa essere definita *territorio* sul quale uno di tali Stati eserciti la propria sovranità ai termini dell'art. 1 CEDU), di cittadini di Paesi non appartenenti alla CEDU, salvati da detta nave e qualificabili come soggetti richiedenti protezione internazionale.

Corte di Giustizia dell'Unione¹³ seguito da una modifica del Regolamento Dublino per quanto attiene al divieto di *refoulement*¹⁴.

Dal canto suo, la Corte EDU, basandosi sempre sull'art. 3 CEDU, ha ribadito in altre occasioni il divieto di trasferimenti di cittadini richiedenti protezione internazionale sia tra Italia e Grecia, sia da altri paesi dell'area Schengen (Svizzera) verso l'Italia¹⁵. Giurisprudenza ancora più recente della stessa Corte ha tuttavia ridimensionato la valutazione circa la situazione di "crisi sistemica" presuntivamente rilevante dal trattamento riservato dall'Italia ai richiedenti protezione internazionale, respingendo alcuni ricorsi volti a contrastare altre ipotesi di *refoulement* verso il nostro Paese¹⁶.

Accanto a parametri di protezione tipicamente ricavabili anche dalla dimensione ordinamentale "esterna" all'Unione, nell'ordinamento di quest'ultima viene previsto anche un modello di protezione c.d. "sussidiaria", che estende la tutela a cittadini di Paesi terzi per i quali opera il divieto di respingimento alla frontiera in presenza della possibilità che tali stessi stranieri siano esposti, nel Paese di origine e anche in uno Stato c.d. "intermedio", al rischio della vita o della libertà personale per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un gruppo sociale o per opinione politica¹⁷.

¹³ Cfr. *supra*, nota 8.

¹⁴ In particolare, a seguito del richiamato duplice indirizzo giurisprudenziale, nel Regolamento Dublino III è stato introdotto il citato art. 3, n. 2, cfr. *supra*, nota 8. Tale norma è stata da ultimo interpretata dalla Corte di Giustizia in senso parzialmente meno stringente, cfr. CGUE, sentenza del 16 febbraio 2017, causa C-578/16, *C. K. c. Slovenia*, ECLI:EU:C:2017:127, commentata da IMAMOVIC, MUIR, *The Dublin III System: More Derogations to the Duty to Transfer Individual Asylum Seekers?*, in *European Papers*, 2017.

¹⁵ Corte EDU, sentenze del 21 ottobre 2014, ricorso n. 16643/09, *Sharifi c. Italia e Grecia*; del 4 novembre 2014, ricorso n. 29217/12, *Tarakhel c. Svizzera*; cfr. FAVILLI, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *RDI*, 2015, 701 ss.

¹⁶ Corte EDU, sentenze del 17 maggio 2016, ricorso n. 5868/13, *S.M.H. c. Paesi Bassi*, e del 28 giugno 2016, ricorso n. 15636/16, *N.A. c. Danimarca*.

¹⁷ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (*GUUE* L 337, del 20 dicembre 2011). In tema cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi del 18 luglio 2013, relative alla causa C-285/12, *Aboubacar Diakité*, segnatamente punto 60. Nell'ordinamento dell'Unione viene quindi configurata normativamente una più ampia tipologia di istituti, che vanno dall'asilo al riconoscimento di *status* e protezione sussidiaria, sino a contemplare la protezione c.d. temporanea. La Corte ha inoltre affermato che gli Stati membri possono riconoscere un diritto d'asilo in forza del loro diritto nazionale ad una persona esclusa dallo *status* di rifugiato, purché quest'altro tipo di protezione (di livello nazionale) non comporti un *rischio di confusione* con lo *status* di rifugiato riconosciuto a livello dell'Unione, cfr. CGUE, sentenza del 9 novembre 2010, cause riunite C-57/09 e C-101/09, *B. e D.*; cfr. PIZZOLANTE *Diritto*

3. La pronuncia in esame affronta diverse questioni inerenti a presunti vizi di carattere formale dell'atto impugnato. Proprio per questo motivo, vale la pena ricostruire, anzitutto, la genesi della decisione impugnata. Come già anticipato, la decisione del Consiglio 2016/1604 veniva preceduta da una serie di passaggi istituzionali piuttosto significativi. Rileva *in primis* ricordare che il Consiglio Europeo del 25 e 26 giugno 2015 adottava le proprie conclusioni prevalentemente incentrate sulla crisi migratoria disponendo che il Consiglio avrebbe dovuto adottare decisioni fondate sul previo raggiungimento, tra gli Stati membri, di un "accordo" ispirato alla regola del *consensus* (ossia del raggiungimento del "maggior consenso possibile" non formalizzato attraverso un voto unanime o a maggioranza)¹⁸. Successivamente, il 20 luglio 2015, veniva adottata "per consenso" – secondo quanto indicato dalle richiamate conclusioni del Consiglio europeo – una risoluzione dei *rappresentanti dei governi degli Stati membri*, riuniti in seno al Consiglio¹⁹, volta alla ricollocazione dalla Grecia e dall'Italia di 40.000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale. Il 14 settembre 2015 il Consiglio adottava la decisione (UE) 2015/1523²⁰, volta a istituire un meccanismo di ricollocazione temporanea ed eccezionale dall'Italia e dalla Grecia in altri Stati membri di persone bisognose di protezione internazionale. Successivamente, la Commissione presentava un'ulteriore proposta fondata sull'art. 78, par. 3, TFUE, concernente la ricollocazione di un numero ben superiore (120.000) di persone richiedenti protezione internazionale²¹.

Pertanto, secondo le parti ricorrenti rilevava innanzitutto la non del tutto chiara definizione della natura giuridica della decisione impugnata

d'asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione europea, Bari, 2012, 108 ss.

¹⁸ Tali conclusioni, alla p. 2 recitano come segue: «Alla luce dell'attuale situazione di emergenza e del nostro impegno a rafforzare la solidarietà e la responsabilità, e in linea con la decisione adottata ad aprile in tutti i suoi aspetti, compreso il punto 3, il Consiglio europeo ha raggiunto un accordo sulle seguenti misure correlate, intese ad assistere 60.000 persone [...] b) la rapida adozione da parte del Consiglio di una decisione in tal senso; a tal fine tutti gli Stati membri raggiungeranno un accordo per consenso entro fine luglio sulla distribuzione di tali persone, rispecchiando le situazioni specifiche degli Stati membri».

¹⁹ Si v. *supra*, par. 1, e MORI, *La decisione*, cit.

²⁰ Cfr. *supra*, nota 4.

²¹ Su questa proposta intervenivano una serie di circostanze piuttosto delicate. In pratica, dagli atti di causa emerge come l'Ungheria inizialmente fosse stata inclusa nel novero dei Paesi c.d. "beneficiari" della ricollocazione, ossia tra quelli, come Italia e Grecia, a favore dei quali doveva decidersi la ricollocazione stessa dei richiedenti protezione internazionale verso altri Stati membri dell'Unione. Successivamente, praticamente in sede di adozione della raccomandazione con la quale il Parlamento Europeo esprimeva il proprio parere sulla decisione, l'Ungheria veniva espunta dall'elenco dei "beneficiari" della decisione, per essere collocata nell'elenco di quelli "di ricollocazione", ossia tra quelli verso i quali tale ricollocazione doveva essere effettuata.

come atto, *legislativo* o *non legislativo*, ascrivibile all'Unione Europea *en tant que telle*. Si tratta, più chiaramente, di stabilire l'esatta qualificazione giuridica della decisione impugnata nel contesto del sistema delle fonti del diritto dell'Unione. In secondo luogo, i ricorrenti hanno dedotto un vizio intrinseco della decisione stessa, coincidente, come vedremo, con una c.d. violazione di *forme sostanziali*. Anche per evidenti motivi di spazio, in questa sede ci limitiamo a esaminare i motivi di ricorso qui brevemente indicati. Nel paragrafo successivo verranno poi esaminati altri motivi più attinenti al merito della decisione impugnata e riguardanti, altresì, i principi generali ad essa sottesi e che la Corte di Giustizia provvede a mettere in particolare rilievo al fine di confermarne la validità.

Per quanto attiene al primo ordine di censure (che potremmo ricondurre a quelle a carattere *preliminare*, in quanto attinenti all'esatta qualificazione giuridica della decisione impugnata alla luce del sistema delle fonti di diritto dell'Unione Europea), vale la pena ribadire che la decisione impugnata da Ungheria e Slovacchia è stata basata, come sin qui esposto, sull'art. 79, par. 3, TFUE, che contempla, secondo la Corte, una procedura *non legislativa*. Infatti, in tale norma si consente al Consiglio di adottare una decisione *a maggioranza qualificata* relativamente ad un atto proposto dalla Commissione, previa consultazione (il cui esito non è vincolante per il Consiglio) del Parlamento Europeo.

Tale procedura in verità appartiene ormai storicamente a un modello proprio dell'ordinamento creato dai Trattati di Roma, lasciato invariato anche dopo il consolidamento della procedura *legislativa* come *lex generalis* del sistema²². In questo contesto appare cruciale la norma

²² V. *ex multis* CRAIG, DE BURCA, *EU Law, Text, Cases and Materials*, 6^a ed., Oxford, 2015, 133 s. Rileva, riguardo a tale tipologia di procedure, l'obbligo di consultazione del Parlamento Europeo da parte del Consiglio prima della finale adozione dell'atto, senza che peraltro il parere parlamentare sia in quanto tale vincolante. Se peraltro il Consiglio decide di apportare modifiche all'atto medesimo, ricade su di esso un obbligo di consultare una seconda volta ("riconsultazione") il Parlamento; cfr. per l'obbligo di consultazione CGUE, sentenza del 29 ottobre 1980, causa 138/79, *Roquette Frères c. Consiglio*, e, per quello di riconsultazione, cfr. *ex multis* CGUE, sentenza del 10 maggio 1995, causa C-417/93, *Parlamento europeo c. Commissione*. La riconsultazione può non risultare necessaria se le modifiche apportate dal Consiglio vanno incontro ai *desiderata* del Parlamento o hanno natura meramente tecnica; l'obbligo di riconsultazione viene meno (la sua violazione non rilevando ai fini dell'annullamento dell'atto) altresì nel caso in cui il Parlamento ritardi eccessivamente il proprio parere: cfr. CGUE, sentenze del 4 febbraio 1982, causa 817/79, *Buyl c. Commissione*; del 30 marzo 1995, causa C-65/93, *Parlamento c. Consiglio*; in tema cfr. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, 5^a ed., Bari, 2017, 238 s. In tema v. anche MORI, *Commento all'art. 289 TFUE*, in TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, 2275. Più dettagliatamente sui casi di violazione dell'obbligo di adozione di atti *endoprocedimentali* (quali sono le segnalate consultazione e riconsultazione del Parlamento da parte del Consiglio

dell'art. 289 TFUE, che al suo par. 3 sancisce come gli atti dell'Unione adottati con *procedura legislativa* siano *atti legislativi*. Da tale previsione si ricavano due elementi: il primo, già indicato, riguardante la stretta interrelazione ancora vigente nel sistema dei Trattati tra procedure e qualificazione giuridica degli atti; il secondo, conseguente al primo, in base al quale nel Trattato gli atti *legislativi* sono *solo* quelli adottati con procedura *legislativa*, sia essa *speciale* o *ordinaria*.

In buona sintesi, il Trattato di Lisbona ha definitivamente individuato gli atti *legislativi* come quelli espressamente adottati tramite *procedura legislativa ordinaria* o *speciale*, previste dall'art. 289 ai paragrafi 1 e 2. Tutte le altre tipologie di procedure previste dai Trattati, diverse da quelle indicate – *legislativa ordinaria* o *legislativa speciale* – restano procedure *non legislative* all'esito delle quali le istituzioni, ai termini dell'art. 289, par. 3, TFUE, sono in grado di produrre atti *non legislativi*.

Rileva anche osservare che quando si tratta di procedure legislative propriamente *speciali*, comunque diverse da quella *ordinaria*, in genere il Consiglio adotta la propria decisione all'unanimità. Tale ulteriore elemento va a conferma del carattere *non legislativo* della procedura prescritta dall'art. 78, par. 3, TFUE, che contempla, proprio per casi di afflusso *improvviso* di cittadini di Paesi terzi, una procedura agevolata in Consiglio, che in questo caso decide a maggioranza qualificata²³.

Sul piano formale, la motivazione della sentenza in esame appare quindi coerente con tali premesse istituzionali e teoriche. Infatti la Corte conferma le indicazioni dell'Avvocato generale, secondo le quali quelli

nel contesto delle procedure *non legislative* dell'Unione) cfr. CURTI GIALDINO, *I vizi dell'atto nel giudizio davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, Milano, 2008, 100 ss.

²³ Per un esempio ulteriore di ricorso, nel Trattato, a tale tipologia di atto e relativa procedura decisionale – proposta della Commissione, decisione a maggioranza in Consiglio e consultazione parlamentare obbligatoria – cfr. l'art. 103 TFUE, riguardante il settore della libera concorrenza (cfr. articoli 101 e 102 TFUE) e che, per l'appunto, contempla una tipologia di procedura configurante una categoria di atti di natura *non legislativa* (altrimenti detti “atti autonomi”), analogamente all'art. 78, par. 3, TFUE (norma però introdotta dal Trattato di Lisbona e come tale interpretata per la prima volta nella sentenza in commento). Una differenza rilevante tra gli atti prodotti dall'art. 78, par. 3, TFUE e quelli di cui all'art. 103 TFUE potrebbe riguardare la sindacabilità degli atti stessi, in quanto, mentre nel settore coperto dall'art. 103 gli atti dell'Unione (che prendono in genere la forma di regolamenti) operano *in malam partem* nei confronti dei soggetti *privati* cui sono normalmente rivolti (imprese), nel settore coperto dall'art. 78, par. 3, gli atti adottati dalle istituzioni sembrano doversi prevalentemente indirizzare (come dimostra il caso della decisione impugnata da Ungheria e Slovacchia) agli Stati membri; in tema cfr. CELLERINO, MUNARI, *Commento all'art. 103 TFUE*, in TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, 1074, e TACCANI, *Commento all'art. 103 TFUE*, in CURTI GIALDINO (dir.), *Codice dell'Unione europea (operativo)*, Napoli, 2012, 1037.

adottati sulla base dell'art. 78, par. 3, TFUE non sono atti legislativi²⁴. In questo contesto, la Corte valuta altresì la contestazione, mossa dai ricorrenti, circa la validità della scelta, da parte delle istituzioni dell'Unione, di ricorrere a tale base giuridica dell'atto impugnato anziché all'art. 78, par. 2, TFUE, che contempla, per converso, il ricorso per l'appunto alla procedura legislativa *ordinaria*. A tale riguardo, la Corte è categorica nel ritenere la decisione essenzialmente fondata sul margine discrezionale lasciato alle istituzioni di determinare la base giuridica – e quindi la procedura – dell'atto da adottare²⁵.

Rientra nel contesto dell'analisi in via preliminare circa l'esatta qualificazione giuridica dell'atto impugnato la contestazione, parimenti rigettata dalla Corte, secondo la quale la medesima decisione impugnata non avrebbe tenuto conto delle indicazioni del Consiglio Europeo, in base alle quali alle istituzioni dotate di potere propriamente *legislativo* sarebbe stato consentito di adottare decisioni solo per *consensus*. Al riguardo, è giocoforza constatare, come fa la Corte, che, *in primis*, anche là dove il Consiglio Europeo agisca *ex art. 68 TFUE* – stabilendo gli *orientamenti strategici della programmazione legislativa* nel settore dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (cui afferisce l'art. 78, par. 3, TFUE) –, ciò non vale a configurare in capo a tale istituzione alcun potere di vincolare formalmente le altre istituzioni dell'Unione riguardo alla procedura da seguire per l'adozione di atti nello stesso settore materiale.

In particolare, nel caso di specie il Consiglio non ha violato alcuna disposizione del Trattato per il solo fatto di aver adottato la decisione impugnata secondo la procedura – *non legislativa* – basata su una norma esplicita del Trattato stesso (art. 78, par. 3, TFUE). Pertanto, per la Corte non ha rilevanza il fatto che la decisione di ricollocazione (2015/1523), adottata prima della decisione oggetto di impugnazione (2015/1601), fosse stata anticipata, come richiesto dal Consiglio Europeo nelle conclusioni del 25 e 26 giugno 2017, da una decisione presa per *consensus* dai rap-

²⁴ Cfr. il punto 57 ss. della sentenza e le conclusioni dell'Avvocato generale Bot, in particolare al punto 67. In tema v. partic. MORI, *Commento all'art. 289 TFUE*, cit., 2275, e TURK, *Lawmaking after Lisbon*, in BIONDI, EECKHOUT, RIPLEY (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford, 2012, 68.

²⁵ In questo contesto, la Corte respinge anche una nozione troppo riduttiva di "misure temporanee", come contemplata dall'art. 78, par. 3, TFUE. A ciò si aggiungeva, nel caso di specie, la constatazione di una situazione di *urgenza* derivante dall'improvviso afflusso migratorio cui gli Stati membri (soprattutto Italia e Grecia) non avrebbero potuto far fronte *uti singuli*, stante la contestuale presenza di esplicite norme dei trattati che affidano ormai apertamente competenze all'Unione in *subjecta materia*, cioè proprio per casi di riscontrata *crisi migratoria*. Sembra, anche a tale riguardo, rilevare quel principio solidaristico di cui l'intera sentenza è permeata (anche se esso appare particolarmente enfatizzato dall'avvocato generale) ed al quale deve ritenersi ispirato l'atto adottato dal Consiglio nel caso di specie proprio in relazione alla situazione di crisi migratoria riscontrata.

presentanti dei Governi degli Stati membri dell'Unione riuniti in Consiglio²⁶.

In buona sintesi, la Corte fa valere il margine discrezionale lasciato alle istituzioni dotate di potere decisionale tanto in ordine alla base giuridica quanto, conseguentemente, in ordine alla procedura da seguire per adottare l'atto. Nel caso di specie rileva anche il riferimento ad un'espressa base giuridica nel Trattato (art. 78, par. 3, TFUE) che autorizza le stesse istituzioni ad adottare la relativa decisione seguendo la procedura indicata da tale stessa disposizione²⁷. E ciò vieppiù in considerazione del fatto che quelle conclusioni del Consiglio Europeo (lette alla luce della norma che conferisce una competenza generale a tale istituzione nel settore dello Spazio di libertà sicurezza e giustizia, cfr. art. 68 TFUE) non assumono

²⁶ Si veda LANG, *Commento all'art. 68 TFUE*, in TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, 814, e ADAM, *Commento all'art. 15 TUE*, *ivi*, 149. D'altronde, la situazione riguardante la seconda decisione, quella impugnata, è risultata diversa (e noi diremmo *più grave*) rispetto alla situazione riguardante la prima decisione, a causa dell'incremento del numero di potenziali titolari di protezione internazionale (da 40.000 a 120.000) da ricollocare da Italia e Grecia verso i vari Stati membri dell'Unione. Riguardo alla configurazione di tale tipologia di riunioni (dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri) e relativamente agli effetti propriamente giuridici delle relative decisioni, cfr. MORI, *Rapporti tra fonti nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010, 233 ss.

²⁷ D'altro canto, in questo caso, veniva in rilievo un'ipotesi diversa rispetto a quella presentatasi alla Corte nel caso c.d. *Bangladesh*, CGUE, sentenza del 30 giugno 1993, cause riunite C-181/91 e C-248/91, *Parlamento c. Consiglio e Commissione*, sulla quale v. MORI, *Rapporti tra fonti*, cit., 239, allorché la Corte ricevette un ricorso da parte del Parlamento per giudicare se le prerogative di quest'ultimo fossero state lese per il fatto che i rappresentanti degli Stati membri riuniti in seno al Consiglio avessero preso per *consensus* la decisione di concludere un accordo internazionale violando l'obbligo di consultazione. Nel caso odierno, invece, la contestazione circa la validità della decisione impugnata proveniva da alcuni tra gli Stati membri dell'Unione stessa, ma relativamente a una procedura formalmente contemplata dai Trattati, per quanto *non legislativa*. In queste circostanze, quindi, la Corte non poteva che ritenere *a fortiori* non censurabile la scelta operata dal legislatore. Secondo lo stesso A. cit. *supra* nota 5, rileverebbe, nel caso di specie, la norma dell'art. 296, par. 3, TFUE, secondo cui le istituzioni, dinanzi a progetti di *atti legislativi*, devono astenersi dall'adottare atti non previsti dalla procedura applicabile al settore interessato (cfr. MORI, *Commento all'art. 296 TFUE*, in TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, 2314). Anche se limitata a casi in cui si sia in presenza di progetti di *atti legislativi* (diversamente dal caso odierno, in cui rileva l'adozione di un atto *non legislativo*) l'art. 296, par. 3, TFUE esprime una regola di "correttezza istituzionale" sottesa al funzionamento dei Trattati. Alla luce di tali criteri generali, non si sarebbe comunque potuto decidere seguendo la regola del *consensus*, deviando da un'espressa base giuridica prevista nel Trattato, che consente il ricorso a una procedura comunque formalizzata (legislativa o non legislativa). Tuttavia, nella pronuncia in commento la Corte non cita l'art. 296, par. 3, TFUE, ritenendolo, evidentemente, non rilevante nel caso di specie. Essa ha insomma ritenuto sufficiente riscontrare come, in linea generale, l'indicazione, rivolta dal Consiglio Europeo alle altre istituzioni aventi funzione legislativa, di adottare decisioni attraverso una procedura non formalmente predisposta dai Trattati, non valga a fondare l'annullamento di una successiva decisione del Consiglio basata, diversamente da quanto proposto dal Consiglio Europeo, su una procedura prevista da un'esplicita disposizione dei Trattati stessi.

efficacia formalmente vincolante per le altre istituzioni dell'Unione dotate di competenza legislativa nello stesso ambito.

I successivi motivi di ricorso partono, diversamente da quelli sopra esposti, dal presupposto della riconducibilità della decisione impugnata al novero delle fonti di diritto dell'Unione, contestando però il vizio della violazione, da parte delle istituzioni dotate di potere legislativo, delle c.d. *forme sostanziali*.

Nel quadro delle finalità perseguite da un ricorso d'annullamento ex art. 263 TFUE, come quello presentato da Ungheria e Slovacchia nel caso di specie, rileva il peculiare ordine di circostanze che hanno preceduto e condizionato l'adozione della decisione impugnata. I ricorrenti, infatti, fanno valere un vizio inerente alla presunta violazione di forme sostanziali, in quanto la decisione impugnata non sarebbe stata adottata conformemente a quanto disposto dall'art. 78, par. 3, TFUE, ossia previa consultazione del Parlamento Europeo²⁸. Più in particolare, stando ai ricorrenti, il Consiglio avrebbe in un primo momento inserito l'Ungheria nel novero dei Paesi "beneficiari" della decisione di ricollocazione da adottare, ossia accanto a Italia e Grecia quali paesi *a favore dei quali* doveva avvenire la ricollocazione di richiedenti protezione internazionale presso altri Stati membri dell'Unione. A dire dei ricorrenti, pertanto, il Parlamento Europeo avrebbe adottato la propria risoluzione senza tenere conto dell'inserimento dell'Ungheria stessa nella lista dei Paesi presso i quali doveva avvenire la ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale (Paesi c.d. *di ricollocazione*).

Al riguardo, la Corte ritiene che tale vizio procedurale sia stato "compensato" dal fatto che nella sessione plenaria straordinaria del Parlamento Europeo del 16 settembre 2015 la Presidenza del Consiglio avesse fatto presente, tramite un proprio *statement* ufficiale, il sopraggiunto rifiuto, da parte dell'Ungheria, di restare collocata nel novero dei Paesi c.d. *beneficiari* della ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale. A seguito di tale *statement* il Parlamento ha adottato la propria risoluzione finale senza proporre modifiche, nonostante, cioè, l'indicato mutamento di circostanze pur segnalato dalla Presidenza del Consiglio.

Posto tale contesto fattuale, anche alla luce della piuttosto perspicua giurisprudenza su tale specifica tipologia di vizio degli atti dell'Unione²⁹, ci pare che questa fattispecie, così come esaminata e valutata dalla Corte, sfugga in buona misura dalla prassi in materia. L'obbligo di

²⁸ Cfr. punto 161 ss. della sentenza in commento e giurisprudenza ivi citata. Sulle premesse teoriche e istituzionali dell'obbligo di riconsultazione cfr. *supra*, nota 22.

²⁹ CURTI GIALDINO, *op. cit.*, 100 s., e VILLANI, *op. cit.*, 239.

riconsultazione, infatti, ricade interamente sul Consiglio, che è l'unica istituzione a godere di potere decisionale nel tipo di procedura in esame. Ebbene, nel caso di specie la Corte ha ritenuto che la dichiarazione della Presidenza del Consiglio nella seduta plenaria del Parlamento circa il mutamento di circostanze rilevante nel caso di specie corrispondesse (o avesse effetti giuridici paragonabili) a una vera e propria richiesta di riconsultazione rivolta dal Consiglio stesso al Parlamento, il quale, quindi, in assenza di ulteriori obiezioni al proprio interno, adottava la propria risoluzione dopo avere “preso atto” dell'indicata dichiarazione. Tanto posto, non riscontrandosi precedenti in termini rispetto al caso qui descritto brevemente, non resta che considerare come la Corte, con la sentenza in esame, abbia a nostro avviso inteso creare un precedente specifico, idoneo, peraltro, a rafforzare il margine discrezionale posto in capo all'istituzione (il Consiglio) dotata, ai sensi dell'art. 78, par. 3, TFUE, di un vero e proprio potere decisionale.

In via subordinata all'argomento appena esaminato, i ricorrenti eccepivano che, anche là dove si fosse ritenuto osservato l'obbligo di “riconsultazione”, il Consiglio non avesse osservato una regola particolarmente rilevante nelle procedure decisionali *non legislative* come quella che veniva in rilievo nel caso di specie e che impone al Consiglio stesso di adottare solo all'unanimità, anche qualora il Trattato preveda diversamente, una decisione che modifichi la proposta della Commissione (vedi l'attuale art. 293 TFUE)³⁰. La Corte nel caso di specie rigetta parimenti tale motivo di ricorso, in quanto dall'iter procedimentale relativo all'adozione della decisione è emerso come la Commissione, per come da essa stessa ammesso in corso di causa, avesse approvato le modifiche presentate dal Consiglio alla proposta di decisione, facendo così venire meno il motivo di contestazione presentato dai ricorrenti³¹.

³⁰ In questa sede sembra superfluo ribadire la qualità di regola “aurea” della norma in questione, sulla quale peraltro la stessa Corte è recentemente ritornata stabilendo un criterio generale di *self-restraint* che deve presiedere alla prerogativa, da sempre riconosciuta alla Commissione, non solo di modificare la proposta (cfr. art. 293, par. 2, TFUE), ma altresì di ritirarla, anche alla luce del più generale criterio di leale collaborazione operante, in questo caso, a livello interistituzionale cfr. FERRARI BRAVO, *La Commissione*, in PENNACCHINI, MONACO, FERRARI BRAVO (a cura di), *Manuale di diritto comunitario*, I, 1983, 132. Sulla recente giurisprudenza cfr. CGUE, sentenza del 14 aprile 2015, causa C-409/13, *Consiglio c. Commissione*, ECLI:EU:C:2015:217, sulla quale v. SISLER, *The Court of Justice of the EU Rules on the Power of the European Commission to Withdraw Legislative Proposals*, in *SIDI Blog*, www.sidiblog.org, 2015.

³¹ La Corte rileva che nel caso di specie i ricorrenti non sono riusciti a dimostrare che i delegati della Commissione, presenti alle riunioni in Consiglio durante l'esame del testo della decisione successivamente impugnata, non fossero autorizzati dalla Commissione stessa ad approvare le modifiche che il Consiglio avrebbe apportato alla proposta (posto che l'art. 13 del Regolamento interno della Commissione impone appunto ai delegati di approvare

4. La pronuncia in commento vale a chiarire i principi sottesi al modello della ricollocazione di richiedenti protezione internazionale tra Stati membri dell'Unione. Occorre premettere al riguardo che nell'ordinamento creato dai Trattati vige anche un modello di protezione c.d. "temporanea", ispirata essenzialmente a criteri presuntivi di valutazione della protezione da offrire a soggetti esposti come tali a rischi per la propria incolumità nel Paese di provenienza. È così che con la direttiva 2001/55³², l'allora Comunità Europea prevede un sistema volto a fronteggiare afflussi massicci e non preventivati di "sfollati" (uniformandosi peraltro a *standard* internazionalistici nel frattempo consolidatisi)³³.

La Corte di Giustizia ha già avuto modo di leggere tale fonte alla luce del principio di cui all'art. 80 TFUE³⁴. Tale passaggio costituisce però

modifiche al testo presentato solo previa autorizzazione del Collegio stesso). La Corte, peraltro, inserisce tali considerazioni nel contesto delle finalità dell'art. 78, par. 3, TFUE, ribadendo quindi il carattere d'urgenza della decisione da prendere e del relativo *iter* decisionale, in un contesto fattuale che appare *ictu oculi* riconducibile all'oggetto della stessa norma del Trattato da ultimo richiamata, cfr. punto 171 ss. della sentenza.

³² Direttiva 2001/55/CE, cit. Successivamente, la direttiva 2003/9/CE del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, all'art. 3, par. 3, ha previsto che le proprie disposizioni non si applicano «quando si applicano le disposizioni della direttiva 2001/55/CE».

³³ Riguardo a tale categoria di persone meritevoli di protezione, si ricorda l'adozione, a livello delle Nazioni Unite, dei principi-guida sugli sfollati: cfr. United Nations, Commission on Human Rights, *The Guiding Principles on Internal Displacement*, UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998). Essi sono riferiti, *inter alia*, a persone «*who have not crossed an internationally recognized State border*» (corsivo nostro). La finalità dei *Guiding principles* è quindi quella di fornire una risposta ai casi di spostamenti importanti di persone, qualificati però in termini prevalentemente geografici ossia allorché tali spostamenti avvengano *all'interno di un medesimo Stato*. Tale disciplina sembra pertanto riferirsi a situazioni particolari come quelle riguardanti i rapporti tra Repubblica serba e Kosovo alla fine degli anni novanta. Infatti, il sesto considerando della medesima direttiva 2001/55 si esprime in questi termini: «Nelle conclusioni adottate in data 27 maggio 1999 sugli sfollati del Kosovo il Consiglio invita la Commissione e gli Stati membri a trarre le conseguenze dalla risposta da essi data alla crisi del Kosovo al fine di emanare opportuni provvedimenti a norma del trattato». Sui *Guiding principles* richiamati cfr. *ex multis* LEE, *The London Declaration of International Law Principles of Internally Displaced Persons*, in *AJIL*, 2001, 454; CHAN, *The Protection of Refugees and Internally Displaced Persons: Non-Refoulement under Customary International Law?*, in *IJHR*, 2001, 239, COHEN, *The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting*, in *Glob. Gov.*, 2004, 459, ORCHARD, *Refugees and Internally Displaced Persons*, in MAC GINTY, PETERSON (eds.), *The Routledge Companion to Humanitarian Action*, London, 2015, 298.

³⁴ Secondo la Corte, «l'art. 80 TFUE prevede che la politica dell'asilo e la sua attuazione siano regolate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. La direttiva 2001/55 costituisce un esempio di tale solidarietà ma, come è stato indicato in udienza, i meccanismi di solidarietà che essa contiene sarebbero limitati a situazioni del tutto eccezionali rientranti nell'ambito di applicazione di tale direttiva, ossia l'afflusso massiccio di sfollati», CGUE, sentenza *N.S.*, cit., punto 93.

solo un precedente generico per la sentenza oggetto di questo commento. Quest'ultima infatti al punto 291 precisa quanto segue: «Qualora uno o più Stati membri si trovino in una situazione di emergenza, ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, gli oneri derivanti dalle misure temporanee adottate in virtù di tale disposizione a beneficio di questo o di questi Stati membri devono, in linea di principio, essere ripartiti tra tutti gli altri Stati membri, conformemente al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, dal momento che, ai sensi dell'articolo 80 TFUE, tale principio disciplina la politica dell'Unione in materia di asilo».

Al riguardo rileva quindi la questione relativa alla scelta di basare la decisione di ricollocazione "interna" – cioè tra Paesi dell'Unione Europea – oggetto di impugnazione non sulla direttiva 2001/55, ma sull'art. 78, par. 3 TFUE, tenendo conto che la prima consente a ciascuno Stato membro dell'Unione la scelta del numero di soggetti richiedenti protezione internazionale da ricevere al proprio interno, mentre la decisione impugnata, basata sull'indicata norma del Trattato, fissa specifiche quote di richiedenti protezione internazionale che gli Stati membri dell'Unione devono accogliere³⁵. La Corte ha ritenuto la questione come esulante dal proprio potere valutativo nel contesto delle finalità della norma sul ricorso d'annullamento (art. 263 TFUE), in quanto a tale tipologia di decisioni delle istituzioni dell'Unione resta sottesa «una scelta essenzialmente politica, la cui opportunità non può essere esaminata dalla Corte»³⁶.

Al riguardo, è sufficiente qui ricordare che un giudizio circa il carattere *politico* o meno della scelta, da parte delle istituzioni, di una determinata base giuridica dell'atto impugnato concerne in definitiva la maggiore o minore *intensità* con la quale la stessa Corte di Giustizia può determinare la correttezza della scelta operata dal legislatore. Rimanendo quindi fermi i criteri normalmente rilevanti nel contesto dell'accertamento della validità di un atto dell'Unione (trattasi dei vizi relativi all'illegittimità dell'atto, allo sviamento di potere, all'inosservanza delle forme sostanziali e alla mancanza di adeguata motivazione), un accertamento di questo tipo diminuirà di *intensità* se la Corte ritiene che dietro all'atto stesso rilevino valutazioni di natura *politica* – cioè aventi finalità che vanno al di là del mero dato formale o tecnico di una fonte e delle norme in essa contenute – da parte delle istituzioni che esercitano il potere di

³⁵ Riguardo a tale questione, l'Avvocato generale Bot offre una valutazione nel merito della decisione impugnata, ritenendo che questa sia in grado di dare «una risposta rapida e vincolante per affrontare la crisi migratoria alla quale l'Unione si trovava di fronte» e che «Una scelta del genere non può comunque essere qualificata come manifestamente inadeguata» (punto 258 delle conclusioni).

³⁶ Punto 257 della sentenza.

proposta (Commissione) e quello propriamente legislativo (Consiglio e Parlamento). In genere, a tale riguardo, la Corte ha ritenuto infatti che valutazioni *complesse* – per esempio dal punto di vista tecnico, rispetto alle quali la Corte spesso si trova in una posizione meno agevole dell'istituzione che ha originariamente proposto l'atto – possano implicare che il diritto di iniziativa, normalmente spettante alla Commissione, aumenti di *intensità* proprio riguardo alla scelta della base giuridica dell'atto da adottare³⁷. E in effetti, la Corte nella propria pronuncia svolge un esame particolarmente dettagliato relativo ai singoli motivi di ricorso e, quindi, della medesima decisione impugnata, particolarmente riguardo al punto concernente l'effettivo carattere proporzionato della medesima decisione rispetto agli obiettivi che con essa le istituzioni hanno inteso perseguire. Tale esame è parso alla Corte sufficiente a ritenere non emergente, nel caso di specie, un vizio evidente sotto il profilo della scelta, da parte delle istituzioni, di ricorrere all'art. 78, par. 3, TFUE, quale base giuridica della decisione impugnata, rinunciando ad applicare la direttiva del 2001.

Per quanto attiene al presunto errore manifesto di valutazione commesso dal Consiglio nello scegliere di basare la decisione impugnata sull'art. 78, par. 3, TFUE, la Corte, accogliendo in larga misura le indicazioni dell'Avvocato generale³⁸, fa ricorso al già richiamato principio di solidarietà sancito dall'art. 80 TFUE³⁹. Si può peraltro sostenere che il principio in parola trovi la propria matrice concettuale nel radicato principio di leale collaborazione⁴⁰, che è valso a conferire in particolare al

³⁷ CURTI GIALDINO, *op. cit.*, 166-169.

³⁸ Sembra a questo punto importante far osservare che lo stesso Avvocato generale Bot nelle proprie conclusioni relative al caso in esame svolge una preliminare, discretamente lunga analisi del contenuto dell'obbligo di solidarietà, esordendo, al punto 16 delle conclusioni stesse, in questi termini: «La decisione impugnata costituisce un'espressione della solidarietà che il Trattato prevede fra gli Stati membri» (cfr. anche il successivo punto 19).

³⁹ Vedi punto 251 ss. Vale la pena ricordare che le riforme di Lisbona sono transitate dal testo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, mai entrato in vigore ed i cui lavori preparatori (quelli della Convenzione europea, appunto incaricata di predisporre il testo del futuro Trattato) caldeggiarono espressamente l'introduzione di un apposito articolo concernente il principio attualmente sancito dall'art. 80 TFUE, cfr. doc. CONV 426/02 del 2 dicembre 2002, WG X 14, 4, dove si riconosce come fosse risultato necessario «sancire nel trattato il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità (comprese le implicazioni finanziarie) tra gli Stati membri, applicabile come principio generale alle politiche dell'Unione su asilo, immigrazione e controllo delle frontiere. Una base giuridica specifica dovrebbe permettere l'adozione delle politiche dettagliate necessarie a realizzare concretamente questo principio».

⁴⁰ Si veda in particolare il documento dal titolo *L'attuazione dell'articolo 80 del TFUE sul principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli stati membri nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione*, a cura della Direzione generale delle politiche interne, Direzione C: diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo (Bruxelles, 2011), particolarmente nel punto in cui si ricorda che l'art. 4, comma 3, TFUE, già art. 10 TCE, richiede che sia

giudice dell'Unione un ampio potere discrezionale nel ritenere incombente tanto sugli Stati membri quanto sulle istituzioni dell'Unione un generale obbligo di adeguamento agli impegni derivanti dal diritto dell'Unione, anche là dove tale diritto – sia esso espresso in norme dei Trattati o in atti di diritto derivato – non imponga obblighi sufficientemente individuati, ma indichi comunque un obiettivo da perseguire⁴¹.

La sentenza in oggetto, tuttavia, interpreta per la prima volta un atto dell'Unione nel settore rilevante (Spazio di libertà, sicurezza e giustizia) alla luce del principio formalmente introdotto all'art. 80 TFUE. In questo senso, essa è significativa proprio perché, esattamente attraverso il principio solidaristico *infra-comunitario* (si sarebbe detto una volta), conferisce alle istituzioni un margine discrezionale piuttosto rilevante, tanto più ampio quanto più rilevino situazioni di emergenza migratoria.

Ci si potrebbe inoltre chiedere se, accanto al citato principio di solidarietà (interpretato, come sopra segnalato, alla luce del più consolidato principio di leale collaborazione), la Corte, al fine di rafforzare ulteriormente la propria valutazione, avrebbe potuto esaminare anche la rilevanza o meno, nel caso di specie, del principio di tutela dell'identità nazionale degli Stati membri dell'Unione, riconosciuto nel contesto dei principi sottesi alla ripartizione di competenze tra gli Stati stessi e l'Unione (vedi art. 4, comma 2, TFUE)⁴². È stata infatti ventilata l'ipotesi⁴³ che l'Ungheria invochi il principio in parola per contestare la procedura d'infrazione avviata nei suoi confronti dalla Commissione europea ex art. 258 TFUE e

garantita la certezza giuridica per il diritto dell'Unione imponendo «agli Stati membri di attuare i rispettivi obblighi, a seguito dell'entrata in vigore del TFUE e della legislazione secondaria adottata nel quadro di quest'ultimo, con un'efficacia cogente incontestabile, con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per garantire pienamente tale certezza del diritto. Le mere pratiche amministrative non sono sufficienti».

⁴¹ In particolare, poi, per quanto attiene al Titolo del TFUE che si occupa dello “Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia”, e più in particolare con riferimento all'ambito relativo alla cooperazione di polizia e giudiziaria in campo penale cfr. CGUE, sentenza del 16 giugno 2005, causa C-105/03, *Pupino*. Nel settore della Politica estera (PESC) e di quella di difesa (PSDC), l'art. 24, par. 3, TUE si riferisce a un generale criterio di *leale e mutua solidarietà* cui gli stati membri devono attenersi nel portare avanti le politiche dell'Unione; cfr. RIZZO, *Aspetti istituzionali e giuridici della politica di difesa e sicurezza comune dell'Unione europea*, in RIZZO, RIZZO (a cura di), *L'Europa della sicurezza e della difesa*, Napoli, 2016, 149 ss., nonché NEFRAMI, *L'Action extérieure de l'Union européenne*, Parigi, 2010, 137 ss.

⁴² Il principio di identità nazionale è stato introdotto, seppur con una locuzione più succinta (si veda ad es. art. 6, par. 3, TUE prima delle riforme di Lisbona) dal Trattato di Maastricht all'art. F del Trattato sull'Unione europea; cfr. CARTABIA, *Commento all'art. 4 n. 2 TUE*, in TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, 23 ss. V. anche RUSSO, *Commento all'art. 4 TUE*, in CURTI GIALDINO (dir.), *op. cit.*, 75. In tema cfr. DI FEDERICO, *Identifying National Identities in the Case Law of the Court of Justice of the European Union*, in *Dir. Un. Eur.*, 2014, 769.

⁴³ NAGY-NÁDASDI, KÖHALMI, *Hungarian Constitutional Identity and the ECJ Decision on Refugee Quota*, *verfassungsblog.de*, 2017.

con la quale la stessa Commissione ha contestato all'Ungheria di non avere sino ad oggi dato attuazione alla decisione di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale del 2015 e oggetto della sentenza che si esamina⁴⁴.

Se quella che potrebbe essere definita come “l'ideologia di fondo” della pronuncia resta basata, come sopra accennato, sul principio di solidarietà particolarmente operante in *subjecta materia*, ci pare che siano destinati al fallimento gli sforzi da parte degli Stati membri *recalcitranti* di resistere a decisioni dell'Unione ispirate a tale principio ricorrendo alla difesa dell'identità nazionale, posto peraltro che la valutazione circa la rilevanza o meno di tale motivo di opposizione rispetto a una misura di ricollocazione stabilita ai sensi dell'art. 78, par. 3, TFUE sarà rimessa comunque alla Corte di Giustizia⁴⁵.

⁴⁴ *European Commission – Press release 14 June 2017. Relocation: Commission launches infringement procedures against the Czech Republic, Hungary and Poland.* In un caso recente (cfr. ordinanza della Corte costituzionale n. 24 del 2017 sulla quale cfr. scritti di dottrina reperibili all'indirizzo web www.giurcost.org), la Corte costituzionale italiana ha invocato il principio di identità nazionale di cui alla citata norma del TUE per contestare una lettura piuttosto rigorosa offerta dalla Corte dell'Unione dell'art. 325 TFUE, concernente la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, rispetto a una disciplina nazionale che, ispirata al principio del *favor rei* stabilito all'art. 25, 2° comma, Cost., abbreviava i termini di prescrizione dei reati rilevanti nel caso di specie (cfr. CGUE, sentenza dell'8 settembre 2015, causa C-105/14, *Taricco*, EU:C:2015:555, e per la letteratura abbondantissima su tale pronuncia v., per tutti, AMALFITANO, *Da un'impunità di fatto ad un'imprescrittibilità di fatto della frode in materia di imposta sul valore aggiunto?*, in *Quaderni di SIDI Blog*, 2, 2016, 561 ss.). Nell'ordinanza richiamata, quindi, è stato suggerito, *inter alia*, che la tutela dell'identità nazionale riguarderebbe principi processual-penalistici che non sono uniformemente riconosciuti in tutti gli ordinamenti degli Stati dell'Unione, a differenza di quanto ammesso dal giudice costituzionale in altre circostanze e in riferimento ad altri “*principi supremi o fondamentali dell'ordinamento costituzionale*”, riconducibili alla categoria ben nota dei c.d. “controlimiti” i.e. la natura democratica della Repubblica sancita all'art. 1 Cost. o, ancora, il principio di uguaglianza di cui al suo art. 3. Sul noto concetto di “controlimite”, cfr. giurisprudenza costituzionale tedesca (BVG 27 maggio 1974, 2 BvL 52/71 *Solange I-Beschluss*, BVerfGE 37, 271) e italiana (Corte cost. 27 dicembre 1973, n. 183, *Frontini*, 5 giugno 1983, n. 170, *Granital*, 21 aprile 1989, n. 232, *FRAGD*). In tema cfr. *ex multis*, GAJA, ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, 2010, Roma-Bari, 190, nonché CARTABIA, *op. cit.*, 25. Si veda punto 185 delle conclusioni dell'Avvocato generale Bot del 18 luglio 2017 inerenti alla causa C-42/17, *Procedimento penale a carico di M.A.S., M.B.*, sulle quali cfr. DANIELE, *Il seguito del caso Taricco. L'avvocato generale non apre al dialogo fra corti*, in *European Papers*, 2017.

⁴⁵ E in effetti è stato opportunamente osservato: «La funzione dell'art. 4, par. 2, in definitiva, è quella non di giustificare tutti i controlimiti nazionali, ma di costituire un limite per la legislazione derivata delle istituzioni dell'Unione. Un limite la cui valutazione è però in ultima analisi rimessa alla CGUE – e non alle Corti costituzionali nazionali –, che ne bilancerà l'applicazione con i principi fondamentali dell'Unione europea» (così ROSSI, *Come risolvere la questione Taricco senza far leva sull'art. 4 n. 2 TUE?*, in *SIDI Blog*, www.sidiblog.org, 2017).

5. Il Governo polacco è intervenuto nella causa *de qua* a sostegno dei ricorrenti. Oltre a contestare il carattere presuntivamente “sproporzionato” della decisione di ricollocazione impugnata⁴⁶, il Governo interveniente rilevava che alcuni tra gli Stati cui la decisione stessa era rivolta avrebbero dovuto effettuare «sforzi e sopportare oneri ben più rilevanti rispetto a quelli ricadenti su altri Stati membri ospitanti». Ciò varrebbe per gli Stati membri che sono «pressoché omogenei etnicamente come la Polonia e la cui popolazione differirebbe, da un punto di vista culturale e linguistico, dai migranti che devono essere ricollocati nel loro territorio»⁴⁷.

La Corte provvede a stigmatizzare in particolare i criteri richiamati dal Governo polacco – c.d. “omogeneità etnica” (sic) –, *in primis* per ragioni connesse alla natura e alla finalità di una decisione di ricollocazione quale quella impugnata, la quale, se dovesse dipendere dall’origine etnica delle persone da ricollocare, perderebbe di qualsiasi *effetto utile* contrastando con le stesse finalità che con essa si vogliono perseguire. Ma, ancor più lapidariamente, la Corte rigetta l’argomentazione del Governo polacco, in quanto avanza motivazioni palesemente estranee al sistema di valori e principi appartenenti all’Unione. In particolare, appare significativo il passaggio in cui la Corte lega il meccanismo di ricollocazione, in quanto finalizzato a garantire la corretta instaurazione di procedure per il riconoscimento di *status* di soggetti richiedenti protezione internazionale, al divieto di discriminazioni, richiamando espressamente l’art. 21 della Carta dei diritti fondamentali che, per l’appunto, vieta le discriminazioni motivate tanto dalla nazionalità (par. 2) quanto da una serie di altre ragioni (dal “colore della pelle”, all’appartenenza a minoranze o all’orientamento sessuale, par. 1). Tale passaggio, contenuto nelle sole motivazioni della sentenza e non prospettato dall’Avvocato generale, rappresenta, nella sua concisione, un momento altamente simbolico della pronuncia, ma che occorre comunque valutare nel suo corretto contenuto giuridico e istituzionale.

Si deve innanzitutto rilevare che la norma richiamata dalla Corte – art. 21 della Carta – riproduce al par. 2 una disposizione che risale all’art.

⁴⁶ Qualificazione che la Corte respinge puntualmente. Essa, in particolare, avalla la “chiave di distribuzione” dei richiedenti protezione internazionale, come stabilita da Commissione e Consiglio – che si basa sui seguenti criteri: a) popolazione complessiva (40%); b) PIL (40%); c) media delle domande di asilo per milione di abitanti nel periodo 2010-2014 (10% con un tetto massimo del 30% dell’effetto popolazione e PIL sulla chiave, onde evitare effetti sproporzionati sulla distribuzione globale); d) tasso di disoccupazione (10%, con un tetto massimo del 30% dell’effetto popolazione e PIL sulla chiave, onde evitare effetti sproporzionati sulla distribuzione globale) – come sostanzialmente rispettosa del principio di proporzionalità (cfr. punto 300 della sentenza).

⁴⁷ Sentenza in commento, punto 302.

12 TCE⁴⁸, oggi corrispondente all'art. 18 TFUE e che resta uno dei capisaldi del processo di integrazione europea sin dall'origine dei Trattati comunitari.

Per quanto attiene, poi, agli altri ordini di motivi, diversi dalla nazionalità, elencati al primo paragrafo dell'art. 21 della Carta, essi si ritrovano, in numero però inferiore, elencati all'attuale art. 19, par. 1, TFUE. Tale seconda categoria di divieti, riconducibili al divieto di discriminazioni per motivi diversi da quelli attinenti alla nazionalità, proviene dalle riforme introdotte dal Trattato di Amsterdam e, in particolare, dall'art. 13 TCE. Si ricorderà che il c.d. "diritto antidiscriminatorio" dell'Unione è stato inaugurato con l'adozione di due direttive, l'una, concernente il divieto di discriminazioni fondate su razza e origine etnica⁴⁹, l'altra, concernente il divieto di diverse tipologie di discriminazioni per quanto riguarda l'accesso al (e le condizioni di) lavoro⁵⁰.

In buona sintesi, l'art. 21 della Carta riproduce in due paragrafi separati tutti gli ordini di divieti sopra indicati, isolando al secondo il divieto di discriminazioni sulla base della nazionalità e precisando, sempre nello stesso par. 2, che sono fatte salve altre disposizioni dei Trattati⁵¹. In ogni caso, alla luce in particolare del primo comma dell'art. 21 Carta, il riferimento fatto dalla Corte al divieto di discriminazioni riguarda all'evidenza discriminazioni specificamente fondate, così come dedotto dalla Polonia, sull'*origine etnica* delle persone richiedenti protezione internazionale.

⁴⁸ Si veda ancor prima l'art. 6 TCEE, su cui v. FERRARI BRAVO, RIZZO, *Codice dell'Unione europea*, Milano, 2008, 82 ss.

⁴⁹ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

⁵⁰ Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. In tema cfr., *ex multis*, BERTHOU, *Commento all'art. 19 TFUE*, in CURTI GIALDINO (dir.), *op. cit.*, 554 ss., e SPITALERI, *Commento all'art. 19 TFUE*, in TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, 482, v. anche RIZZO, *La funzione sociale del principio di uguaglianza e del divieto di discriminazioni nel diritto dell'Unione europea*, in GARGIULO (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea*, Napoli, 2011, 43 ss., e, per le questioni "di merito" sollevate dalla politica antidiscriminatoria dell'Unione cfr. BELL, *Racism and Equality in the European Union* Oxford, 2008.

⁵¹ Tale ultimo passaggio dell'art. 21 Carta fa riferimento implicitamente all'art. 18 TFUE, che applica il divieto di discriminazioni sulla base della nazionalità specificamente ai cittadini UE; cfr., *ex multis*, AMADEO, *Commento all'art. 18 TFUE*, in TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, 471 ss., e BERTHOU, *Commento all'art. 18 TFUE*, in CURTI GIALDINO (dir.), *op. cit.*, 547 ss. In argomento si veda in part. CGUE, sentenza del 4 giugno 2008, cause riunite C-22/08 e C-23/08, *Vatsouras e Koupatantze*; cfr. RAIMONDI, *Cittadini dell'Unione Europea in cerca di lavoro e principio di non discriminazione: osservazioni in margine alla sentenza Vatsouras*, in *Dir. Un. Eur.*, 2010, 443; cfr. anche CELLAMARE, *I diversi regimi normativi applicabili all'ingresso e al soggiorno degli stranieri nell'Unione europea in base alla cittadinanza degli stessi*, in TRIGGIANI (a cura di), *op. cit.*, segnatamente 135 *sub* nota 87.

Alla luce di quanto sopra, rigettando l'eccezione sulla "omogeneità etnica" proposta dal Governo polacco nella causa *de qua*, la Corte compie un'operazione ermeneutica particolarmente significativa, in quanto attribuisce la tutela ricavabile dall'art. 21 Carta a una specifica categoria di persone, non appartenenti all'Unione, ma proprio in quanto comunque titolari di uno statuto riconosciuto, come sopra rilevato, non solo dall'ordinamento creato dai Trattati istitutivi, ma anche nelle dimensioni e a livello nazionale ed internazionale. D'altro canto, il riferimento da parte della Corte all'art. 21 della Carta in questo caso sembra del tutto coerente con il fatto che il diritto dell'Unione – che è il *campo d'applicazione* del divieto di discriminazioni sancito tanto dal TUE quanto dalla Carta – si occupa, come sin qui rilevato, specificamente del trattamento da riservare a cittadini di Paesi terzi richiedenti protezione internazionale allorché questi accedano ai confini dell'Unione. Da questo punto di vista, può rilevare anche una specifica disciplina dell'Unione concernente il trattamento, in seno alla stessa, di soggetti richiedenti protezione internazionale e che stabilisce uno *standard* qualitativo di tale trattamento ispirato al principio di dignità della persona umana che, come noto, non incontra limiti basati su origini nazionali o etniche dei destinatari di quel trattamento medesimo⁵².

Vale peraltro la pena rilevare che il diritto UE si occupa ancor più generalmente di cittadini provenienti da Paesi terzi, compresi quelli che sono presenti *illegalmente* nel territorio dell'Unione. In particolare, l'art. 79, par. 2, lett. c) TFUE, concernente *l'immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare*, ha trovato espressa attuazione attraverso apposita disciplina di diritto derivato già oggetto di interpretazione giurisprudenziale⁵³.

⁵² Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, che al 'considerando' 35 recita come segue: «La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, la presente direttiva intende assicurare il pieno rispetto della dignità umana nonché promuovere l'applicazione degli articoli 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 e 47 della Carta e deve essere attuata di conseguenza».

⁵³ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, già oggetto di importante interpretazione sin da CGUE, sentenza del 28 aprile 2011, causa C-61/11 PPU, *El Dridi*, che infatti richiama i parametri sanciti dalla Corte EDU nella sentenza del 20 gennaio 2008, ricorso n. 13229/03, *Saadi c. Regno Unito*. Più recentemente v. CGUE, sentenza del 7 giugno 2016, causa C-47/15, *Affum*, ECLI:EU:C:2016:408, in part. p. 63; in tema cfr. DI PASCALE, *Commento all'art. 79 TFUE*, in TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, 848, e DE PASQUALE, *L'espulsione degli immigrati irregolari nell'Unione europea: a valle di El Dridi*, in *Dir. Un. Eur.*, 2011, 927.

Il divieto di discriminazioni sancito dall'art. 21, primo comma, della Carta, che impedisce specificamente agli Stati membri dell'Unione di adottare normative, misure o comportamenti discriminatori sulla base dei criteri indicati in tale stessa norma, deve essere interpretato, dunque, quale *lex generalis* del sistema, applicabile tanto a cittadini di Paesi terzi irregolarmente presenti nell'Unione quanto (e *a fortiori*) a cittadini provenienti da Paesi terzi richiedenti protezione internazionale.

6. Nel contesto degli strumenti attraverso i quali l'Unione intende affrontare *sistematicamente* casi di afflussi migratori rilevanti, implicanti la necessità di gestire adeguatamente le persone richiedenti protezione internazionale, nel 2015 la Commissione ha presentato una proposta di riforma del Regolamento Dublino III concernente la previsione di un meccanismo di *ricollocazione di crisi* (cioè a contenuto *temporaneo*, così come già contemplato attraverso le decisioni adottate a beneficio di Italia e Grecia, inclusa quella impugnata da Ungheria e Slovacchia), che introduce *un metodo* per determinare, in situazioni di crisi, lo Stato membro competente per l'esame delle domande di protezione internazionale presentate in uno Stato membro che subisca quella situazione di crisi⁵⁴.

La proposta della Commissione mira al superamento del meccanismo basato, come si è visto, su una norma del Trattato che prevede il ricorso a una procedura *non legislativa*. Pertanto, essa prevede che la Commissione, ai fini di dare attuazione all'istituto proposto (ricollocazione di crisi), faccia ricorso a strumenti basati sull'art. 290 TFUE, ossia ad atti *delegati*⁵⁵, la cui delega nel caso di specie sarebbe rappresentata, per l'appunto, dalla specifica disposizione del Regolamento Dublino, in corso di riforma (cfr. art. 33 *bis*, par. 4, del Regolamento Dublino III, come formulato nella proposta presentata dalla Commissione)⁵⁶. Tale previsione pare significativa nella prospettiva, resa esplicita nella stessa proposta, di offrire una certa sistematicità alle modalità attraverso le quali l'Unione

⁵⁴ Proposta del 9 settembre 2015, COM(2015)450 def., che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi e modifica il regolamento (UE) n. 604/2013. Tale proposta va distinta da quella, attualmente in discussione, relativa a una modifica "strutturale" del sistema di Dublino in cui figura l'ipotesi di un superamento degli automatismi vigenti, prevedendosi *inter alia* la possibilità di applicare una "chiave di distribuzione" dei cittadini extracomunitari richiedenti protezione internazionale tra tutti gli Stati UE; cfr. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 maggio 2016, COM(2016)270 def., su cui v. MORGESE *Principio di solidarietà e proposta di rifusione del Regolamento Dublino*, in TRIGGIANI, CHERUBINI, INGRAVALLO, NALIN, VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, I, Bari, 2017, 471.

⁵⁵ Tale tipologia di fonti di diritto UE appartiene quindi alla categoria degli atti di rango non legislativo; STANCANELLI, *Commento all'art. 290 TFUE*, in CURTI GIALDINO (dir.), *op. cit.*, 2092, e BARATTA, *Commento all'art. 290 TFUE*, in TIZZANO (a cura di) *op. cit.*, 2277.

⁵⁶ CAGGIANO, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, cit., 240 s.

deve – e dovrà – affrontare situazioni di emergenza, senza possibilmente dar luogo a contestazioni e conseguente contenzioso tra i Paesi membri e le istituzioni. D’altro canto, le ricollocazioni decise a beneficio di Italia e Grecia nel 2015 sono state applicate con un certo ritardo dagli altri Stati membri⁵⁷, mentre la Commissione ha aperto una procedura d’infrazione ai sensi dell’art. 258 TFUE avverso Ungheria, Repubblica Ceca e Polonia, non avendo tali Paesi dato seguito alle ricollocazioni medesime⁵⁸.

ABSTRACT

Intra-EU Relocation and Solidarity Principle: A New Benchmark for EU Asylum Policies

The current “migration crisis”, which extends to the European Union as a whole, continues to raise difficulties of a different kind. The paper investigates the issues raised by the relocation of international protection seekers across the EU, clarifying also the binding nature of the principles and obligations that each Member State of the European Union must fulfil, even more in case it is necessary to deal with sudden and significant migratory flows. The article also quotes the prospects for reforming the Dublin Regulation, which will consequently have to take due account of the “solidarity” needs that have been clearly identified in the same commented EU Court's decision.

⁵⁷ Sull’attuazione dello schema di ricollocazione stabilito dall’Unione cfr. il grafico reperibile al sito ec.europa.eu/home-affairs.

⁵⁸ Cfr. *European Commission – Press release 14 june 2017*, cit. Per un aggiornamento sulle prospettive di riforma anche del sistema di ricollocazione, cfr. da ultimo il *Report by President Donald Tusk to the European Parliament on October European Council meetings and presentation of the Leaders’ Agenda* (24 ottobre 2017), www.consilium.europa.eu.

NOTE E COMMENTI

L'INTRODUZIONE DEL REATO DI TORTURA NEL CODICE PENALE ITALIANO, OVVERO DEL FUNAMBOLISMO E ALTRI EQUILIBRISMI

FRANCESCA GRAZIANI

1. *La legge n. 110/2017 e il nuovo articolo 163-bis del codice penale.* - Il 14 luglio 2017 il Parlamento ha approvato la legge n. 110 recante "Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano"¹. Si chiude così un travagliato iter parlamentare che solo negli ultimi quattro anni ha visto susseguirsi undici proposte di legge, più volte modificate nei passaggi tra Camera e Senato².

La penalizzazione del reato di tortura nell'ordinamento italiano era né più né meno che un atto dovuto, imposto al legislatore sia dalla nostra Carta Costituzionale (art. 13, co. 4)³, sia da numerosi trattati internazionali ratificati dall'Italia, a cominciare dalla Convenzione ONU contro la tortura del 1984⁴.

¹ GU n. 166 del 18 luglio 2017, S.G.

² La legge di iniziativa parlamentare, a prima firma del senatore Luigi Manconi, era arrivata in Commissione Giustizia del Senato il 22 luglio 2013. Approvata dal Senato in un testo unificato, il 5 marzo 2014, la proposta di legge è stata poi modificata dalla Camera il 9 aprile 2015, quindi nuovamente modificata dal Senato il 17 maggio 2017 e, infine, definitivamente approvata dalla Camera, nello stesso testo, il 5 luglio 2017.

³ In una Carta Costituzionale che non contiene vincoli positivi di criminalizzazione e che anzi circoscrive in una logica d'intervento minimo il ricorso alla sanzione penale, fa eccezione l'art. 13, co. 4, che espressamente impone di punire «ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizione di libertà». Il nostro Costituente ha così anticipato valutazioni di politica criminale normalmente rimesse alla scelta del legislatore. V. PUGIOTTO, *Repressione penale della tortura e Costituzione: anatomia di un reato che non c'è*, in *Dir. Pen. Contemp.*, 2014, reperibile in www.penalecontemporaneo.it.

⁴ La Convenzione ONU contro la tortura e altri trattamenti e pene crudeli, inumani e degradanti, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 10 dicembre 1984 (UN Doc. A/RES/39/46) ed entrata in vigore il 26 giugno 1987, è stata ratificata dall'Italia il 12 gennaio 1989. La ratifica è stata preceduta dalla legge 3 novembre 1988, n. 498, contenente l'autorizzazione alla ratifica del Presidente della Repubblica e l'ordine di esecuzione (GU n. 271 del 18 novembre 1988, S.O. n. 102). Il divieto di tortura è poi contemplato in numerose convenzioni ratificate dall'Italia, tra cui: le Convenzioni di Ginevra del 1949 e i Protocolli addizionali del 1977 (legge 27 ottobre 1951, n. 1739, GU n. 53 del 1° marzo 1952, S.O., e legge 11 dicembre 1985, n. 762, GU n. 303 del 27 dicembre 1985, S.O.); la Convenzione

Per lungo tempo dinanzi all'inerzia del Parlamento – dove, dalla metà degli anni Novanta, le proposte di legge in materia di repressione della tortura si sono tutte impantanate nelle secche dei lavori di Assemblea – il Governo italiano si è destreggiato dinanzi ai richiami a onorare gli impegni convenzionalmente presi, giunti a più riprese dagli organismi internazionali, affermando che, pur in assenza di una normativa statale specifica, la repressione della tortura era già assicurata da numerose norme contenute nel codice penale e giungendo fino a sostenere l'(insostenibile) argomento del carattere *self-executing* e quindi direttamente applicabile delle previsioni pattizie in materia nell'ordinamento italiano⁵.

La fragilità delle giustificazioni avanzate è divenuta palese a seguito delle pronunce di condanna della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU). Dopo il caso *Labita* (2000), il cerchio si è stretto in via definitiva con le sentenze *Cestaro*, del 7 aprile 2015, e *Bartesaghi Gallo e altri*, del 22 giugno 2017⁶. La Corte EDU ha condannato l'Italia riguardo ai fatti occorsi nel 2001 nella scuola Diaz e nella caserma di Bolzaneto in occasione del G8 di Genova. Più specificamente, la Corte ha ritenuto che: – le azioni delle forze dell'ordine hanno integrato gli estremi della fattispecie di tortura, secondo quanto previsto dall'art. 3 CEDU, in ragione del carattere particolarmente acuto delle sofferenze, fisiche e psichiche, inflitte alle vittime, nonché per il carattere intenzionale dell'inflizione di tali sofferenze; – l'Italia non ha assicurato ai ricorrenti il ristoro derivante dalla violazione dell'art. 3 CEDU, ristoro che sarebbe potuto essere fornito soltanto mediante la punizione dei responsabili per i fatti di tortura commessi, non essendo a tal fine sufficiente un risarcimento meramente pecuniario; – a fronte delle carenze riscontrate nel codice penale, i responsabili sono stati condannati a pene non adeguate e hanno potuto beneficiare sia dei termini di prescrizione sia del provvedimento d'indulto (legge n. 241/2006), con l'effetto pratico di sottrarsi a ogni adeguata sanzione. Conseguentemente, riscontrato il difetto

europea dei diritti dell'uomo (CEDU) del 1950 (legge 4 agosto 1955, n. 848, *GU* n. 221 del 24 settembre 1955, S.O.); il Patto ONU sui diritti civili e politici del 1966 (legge 25 ottobre 1977, n. 881, *GU* n. 333 del 7 dicembre 1977, S.O.); la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, disumani e degradanti del 1987 (legge 2 gennaio 1989, n. 7, *GU* n. 12 del 16 gennaio 1989, S.O. n. 2); lo Statuto della Corte Penale Internazionale del 1998 (legge 12 luglio 1999, n. 232, *GU* n. 167 del 19 luglio 1999, S.O.).

⁵ V., ad esempio, la replica del Governo italiano alle osservazioni del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT), CPT/Inf (2013) 33, par. 5. V. anche il Rapporto del Comitato ONU contro la tortura (CAT), CAT/C/ITA/Q/6 (2010). Cfr. COLELLA, *La repressione penale della tortura: riflessioni de iure condendo*, in *Dir. Pen. Contemp.*, 2017, reperibile in www.penalecontemporaneo.it, 7; MARCHESI nella relazione al Convegno *Legittimare la tortura?*, Roma, 14 giugno 2017.

⁶ V. sentenza *Labita c. Italia* (GC), 6 aprile 2000, ricorso n. 26772/95, sentenza *Cestaro c. Italia*, 7 aprile 2015, ricorso n. 6884/11; sentenza *Bartesaghi Gallo e altri c. Italia*, 22 giugno 2017, ricorsi nn. 12131/13 e 43390/13.

strutturale nell'ordinamento giuridico, la Corte di Strasburgo ha richiesto all'Italia di dotarsi di strumenti idonei a sanzionare i responsabili di atti di tortura o di altri trattamenti vietati dall'art. 3 CEDU⁷.

Stretto tra le sentenze della Corte EDU e la fine anticipata della legislatura, il Parlamento italiano, consapevole della lacuna normativa divenuta ormai ragione d'imbarazzo, ha adottato la legge n. 110 del 2017, introducendo nel codice penale gli articoli 613-*bis* e 613-*ter* concernenti, rispettivamente, il reato di tortura e il reato d'istigazione alla tortura.

Il legislatore ordinario ha viaggiato su un doppio binario: il primo internazionale, volto a tacitare i moniti degli organismi internazionali; il secondo tutto italiano, teso a bilanciare le esigenze di repressione di fatti gravissimi con la preoccupazione di non mettere a rischio il lavoro delle forze di pubblica sicurezza, allarmate per gli effetti di una legge riguardata come stigmatizzante e punitiva nei loro confronti.

Nel tentativo di conciliare divergenti interessi, il legislatore è riuscito nell'incredibile ancorché atteso risultato di scontentare tutti, all'interno e fuori dal Parlamento⁸. La legge approvata è giudicata ora un provvedimento di facciata, restrittivo e di difficile applicazione, che disattende i trattati internazionali, ora, e all'opposto, una normativa aperta e indefinita che, precipitando nell'orbita della sua applicazione condotte molto diverse tra loro, appare scritta apposta per legare le mani alle forze dell'ordine⁹. La selva di critiche piovute sulla legge, prima e dopo la sua adozione, non è soltanto la conseguenza fisiologica della dialettica democratica. Essa evidenzia il vizio principale di questo testo normativo, che pecca di eccessiva aporia e opacità.

Le censure riguardano soprattutto il nuovo art. 613-*bis* c.p. ed è dunque su tale norma che s'intende concentrare l'attenzione¹⁰. Come si è detto,

⁷ Per approfondimenti, v. VIGANÒ, *La difficile battaglia contro l'impunità dei responsabili di tortura: la sentenza della Corte di Strasburgo sui fatti della scuola Diaz e i tormenti del legislatore italiano*, in *Dir. Pen. Contemp.*, 2015, reperibile in www.penalecontemporaneo.it.

⁸ La legge è stata approvata al Senato con 195 voti a favore, 8 contrari e 34 astenuti. La Camera ha adottato in via definitiva il testo con 198 voti a favore, 35 contrari e 104 astenuti. Già il 16 giugno 2017, in una lettera indirizzata alle autorità italiane, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Nils Muiznieks, aveva espresso alcune preoccupazioni rispetto al progetto di legge all'esame del Parlamento italiano, ritenendolo per taluni profili in contrasto con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, con le raccomandazioni del CPT e con la Convenzione ONU sulla tortura (Lettera del Commissario per i diritti umani presso il Consiglio d'Europa, Ref.CommHR/NM/sf 027/2017, Strasburgo, 16 giugno 2017).

⁹ V., ad esempio, rispettivamente, le relazioni al citato Convegno *Legittimare la tortura?*, e i commenti di RICCI del Sindacato autonomo di polizia (Sap), *Reato di tortura: si tutela il criminale e si ammanetta il poliziotto*, 5 luglio 2017, reperibile in www.sap-nazionale.org.

¹⁰ La legge contiene sei articoli. L'art. 1 introduce gli articoli 613-*bis* e 613-*ter* nel codice penale. L'art. 613-*ter* incrimina il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, istiga in modo concretamente idoneo altro pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, a commettere il delitto di tortura. La norma punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni l'istigazione ove essa non sia accolta

l'articolo definisce il reato di tortura, ponendo «chiunque, con violenze o minacce gravi, ovvero agendo con crudeltà, cagiona acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a una persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza, ovvero che si trovi in condizioni di minorata difesa, se il fatto è commesso mediante più condotte ovvero se comporta un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona».

La definizione di tortura non è soltanto criticabile sul piano del *drafting* legislativo – perché, fuor di metafora, il testo è scritto male –, quanto soprattutto sotto il profilo della coerenza logica generale. Le mediazioni politiche, inevitabili e necessarie in linea di principio, hanno prodotto un testo normativo minato da opposte tensioni: un testo psicotico, che con una mano dà e l'altra toglie; un testo a fisarmonica, che prima estende i confini di tutela, poi di colpo li restringe, quindi li ri-estende.

Abdicando consapevolmente alla funzione di creare un comando chiaro e completo, il legislatore consegna per questa via al giudice una norma multiforme, la cui esegesi potrebbe travalicare il limite della normale funzione interpretativa assegnata alla magistratura. L'entrata in vigore della legge n. 110 del 2017 non è quindi un punto di arrivo, peraltro lungamente atteso. Essa costituisce semmai il punto di partenza di un processo che solo nel tempo a venire chiarirà i contorni della norma penale. Ma procediamo con ordine.

2. La collocazione sistematica del reato di tortura nel codice penale: un delitto contro la libertà morale dell'individuo. – La legge n. 110 del 2017 inserisce il reato di tortura (art. 613-bis) nel Titolo XII del Libro II del

oppure sia accolta ma a essa non segua alcun reato. Il legislatore introduce opportunamente una deroga all'art. 115 c.p. che, in materia d'istigazione, stabilisce solo una misura di sicurezza in caso di accertamento della pericolosità dell'autore del reato. L'art. 2 modifica, in conformità all'art. 15 della Convenzione ONU del 1984, l'art. 191 c.p.p., introducendo un nuovo co. 2-bis, che impone il divieto di utilizzare nel processo penale le dichiarazioni o le informazioni ottenute per effetto di tortura, salvo nei casi in cui dette prove debbano essere usate contro le persone accusate di tortura al solo fine di provarne la responsabilità penale. L'art. 3, in linea con l'art. 3 della Convenzione ONU del 1984 e con la giurisprudenza della Corte EDU, novella l'art. 19 del TU immigrazione (d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286), vietando il respingimento, l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora sussistano «fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura». La norma precisa che tale valutazione «tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani». L'art. 4 prevede che non possa essere riconosciuta alcuna forma d'immunità agli stranieri sottoposti a procedimento penale o condannati per il reato di tortura in altro Stato o da un tribunale internazionale. Si dispone altresì che, nel rispetto del diritto interno e dei trattati internazionali, il cittadino straniero è estradato verso lo Stato richiedente nel quale è in corso il procedimento penale o è stata pronunciata sentenza di condanna per il reato di tortura o, nel caso di procedimento davanti ad un tribunale internazionale, verso il tribunale stesso o lo Stato individuato ai sensi dello Statuto del medesimo tribunale. Chiudono la legge n. 110/2017 l'art. 5 («Invarianza degli oneri finanziari») e l'art. 6 («Entrata in vigore»).

codice penale, riguardante i delitti contro la persona e, nello specifico, nella Sezione III del Capo III, relativa ai delitti contro la libertà morale.

Il problema della collocazione sistematica del reato di tortura può sembrare marginale. Ciò perché la tutela del bene giuridico protetto non dipende dall'inserimento di un delitto in una parte o in un'altra del codice penale. D'altronde, la tortura è, per sua natura, un reato plurioffensivo che attenta (anche) alla libertà psichica e di autodeterminazione della vittima, piegandone la volontà e annullandone la capacità di intendere e di volere; ragion per cui la sistematica individuata dal Parlamento appare non priva di buon senso.

Nondimeno, la riflessione circa l'inserimento dell'art. 613-*bis* tra i delitti contro la libertà morale dell'individuo si rivela molto più utile di quanto a prima vista si sarebbe tentati di concederle. Si dica anzitutto che altre collocazioni sistematiche, suggerite dagli esperti in fase di audizione presso le Commissioni Giustizia della Camera e del Senato, avrebbero certamente conferito alla fattispecie criminosa un maggiore disvalore sul piano simbolico. Così, era stato proposto di inserire il nuovo articolo tra i delitti contro la vita e l'incolumità della persona (Capo I, Titolo XII), giacché la tortura, prima ancora di ledere la libertà morale dell'individuo, attenta all'integrità del soggetto, intesa come integrità fisica e psichica¹¹. Del pari, era stato consigliato di attenersi alla lettera dell'art. 13, co. 4, Cost. e di inserire quindi la norma tra i delitti contro la libertà personale (Sezione II, Capo III, Titolo XII) che, stando alle migliori interpretazioni dell'*habeas corpus*, va valutata non solo in termini di coercizione fisica della vittima ma anche in rapporto alla "degradazione giuridica dell'individuo", ossia alla "menomazione" della sua libertà morale e alla "mortificazione" della sua dignità¹².

La scelta finale del legislatore non è stata operata in modo accidentale. Al contrario, essa rivela l'intenzione di disinnescare la polemica politica attorno ad un reato che da sempre incontra l'opposizione di quei molti parlamentari che si fanno portavoce delle istanze espresse dai sindacati di polizia. Si è inteso in tal modo allontanare per quanto possibile il sospetto che il reato sia stato introdotto per reprimere le condotte violente anzitutto fisiche, oltre che psichiche, delle forze dell'ordine. Da qui l'inserimento distraente di un *bis* dopo l'art. 613, che punisce lo stato di incapacità procurato mediante comportamenti che ledono l'integrità psichica del soggetto con mezzi diversi dalla violenza fisica.

¹¹ V. COLELLA, *op. cit.*, 30; LANZA, *Verso l'introduzione del delitto di tortura nel Codice penale italiano: una fatica di Sisifo. Un'analisi dei "lavori in corso" anche alla luce della pronuncia della Corte EDU sul caso Cestaro c. Italia*, in *Dir. Pen. Contemp.*, 2014, reperibile in www.penalecontemporaneo.it, 8; LA ROSA, *È giunto finalmente il momento dell'introduzione del reato di tortura? Luci e ombre di un provvedimento da troppo tempo atteso (col rischio di un'ennesima occasione mancata)*, in *OIDU*, 2017, 360 ss., 368.

¹² Sentenza della Corte Costituzionale, n. 419 del 1994, in *Giust. pen.*, 1995, I, 72. Cfr. FALCINELLI, *Il delitto di tortura, prove di oggettivismo penale*, in *Arch. Pen.*, 2017, n. 3, 1 ss., 16.

3. *Il soggetto attivo del reato: la tortura quale reato comune commesso da "chiunque"*.- L'art. 613-bis introduce un concetto di tortura molto distante da quello codificato nella Convenzione ONU del 1984. Quella Convenzione intende prevenire e reprimere un fatto di reato preciso: l'atto commesso da «agenti della funzione pubblica» o da «ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale»¹³. D'altra parte, è nei rapporti verticali tra Stato e individui che il divieto di tortura trova il suo naturale terreno di elezione. La tortura è, prima di ogni altra cosa, utilizzo distorto e illegittimo del potere pubblico, rottura del patto sociale tra individui e soggetti cui è delegato il monopolio della forza.

Costretto a mediare tra istanze di segno opposto, il legislatore ha invece costruito la fattispecie di tortura come un reato comune, commesso da «chiunque» (co. 1), prevedendo un aggravamento della pena ove il fatto sia attuato da «pubblico ufficiale ovvero da un incaricato di pubblico servizio» (co. 2). La previsione di un reato proprio sarebbe stata infatti interpretata, non già come il naturale adeguamento dell'ordinamento giuridico alla Carta Costituzionale e alle fonti pattizie, ma come un'intransigente, e perciò inaccettabile, presa di posizione dello Stato contro le forze dell'ordine.

La scelta del Parlamento non è peraltro criticabile. La tortura è acuta sofferenza inflitta in forza di un potere; cosicché, seguendo la logica secondo cui "nel più sta il meno", importa poco che si tratti di un potere di cui si abusa – è il caso dell'agente statale – o di un potere di cui ci si arroga in modo arbitrario – è il caso dell'agente privato. Né ostacoli provengono in tal senso dalle fonti internazionali¹⁴. La Convenzione ONU del 1984 stabilisce che, nel recepire gli obblighi di incriminazione previsti dal testo pattizio, gli Stati possono adottare *standard* maggiori di tutela e fa quindi espressamente salve le definizioni di tortura di "più ampia portata" previste dal diritto interno¹⁵.

Ciò detto, l'aver concepito il delitto di tortura quale reato comune solleva problemi interpretativi riguardo alle condotte poste in essere da

¹³ Art. 1.

¹⁴ V. PADOVANI nella relazione al Convegno *Reato di tortura e Commissione internazionale indipendente. L'Italia è ancora credibile in materia di diritti umani?*, Roma, 8 novembre 2016.

¹⁵ Art. 1, co. 2. V. LATTANZI nella relazione al citato Convegno *Reato di tortura e Commissione internazionale indipendente*. Si dica peraltro che, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, le torture e i maltrattamenti inumani compiuti nella sfera interindividuale integrano la violazione dell'art. 3 CEDU nel caso in cui lo Stato non adotti adeguate misure preventive e repressive atte ad assicurare il rispetto della Convenzione anche nei rapporti tra privati. La fonte della responsabilità del governo risiede nel combinato disposto degli articoli 1 e 3 CEDU, da cui discendono obblighi positivi di protezione sugli Stati parte. V., ad esempio, sentenza *H.L.R. c. Francia*, 29 aprile 1997, ricorso n. 11/1996/630; sentenza *Z. c. Regno Unito* (GC), 23 settembre 1998, ricorso n. 29392/95; sentenza *Bălănuș c. Romania*, 23 maggio 2017, ricorso n. 49645/09.

agenti dello Stato¹⁶. Come anticipato, tali comportamenti sono disciplinati nel co. 2 dell'art. 613-*bis*, che prevede una più elevata cornice edittale della pena (da 5 a 12 anni) per gli atti di tortura commessi da un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio, con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio.

Non è chiaro però se la disposizione citata configuri una circostanza aggravante o, invece, un titolo autonomo di reato. L'alternativa è tutt'altro che trascurabile. Infatti, se si trattasse di un'aggravante, questa sarebbe sottoposta alla possibilità di bilanciamento delle circostanze (*ex art. 69 c.p.*), con il risultato che la concessione di attenuanti (a cominciare da quelle "generiche", spesso riconosciute in via automatica), rischia di sanzionare con pene non adeguate gli atti di tortura commessi da pubblici ufficiali, ove si consideri che ciascuna circostanza attenuante prevede la riduzione della pena di un terzo¹⁷.

Da un canto, la formula impiegata dal legislatore nel co. 2, che si limita a introdurre una modifica al regime sanzionatorio nel caso in cui il reato sia realizzato da agenti pubblici, è quella usualmente utilizzata per la previsione delle circostanze aggravanti. Dall'altro canto, la lettura complessiva dell'art. 613-*bis* può far propendere per la tesi della configurabilità di un reato autonomo. Ci si riferisce, in particolare, al co. 4 e al co. 5 dell'art. 613-*bis*, che disciplinano le aggravanti, prevedendo che «le pene di cui ai commi precedenti» (ivi incluso, quindi, anche il co. 2) sono aumentate in caso di lesione personale, di lesione personale grave o gravissima e in caso di morte della vittima¹⁸. Ora, poiché non avrebbe senso logico concepire "l'aggravante di un'aggravante", il co. 2 dell'art. 613-*bis* sembrerebbe integrare una fattispecie autonoma di reato¹⁹.

Per quanto ragionevoli siano le tesi suesposte, resta che la formulazione del co. 2 espone il testo della legge a interpretazioni discordanti. Al fine di evitare simili problemi, il legislatore avrebbe potuto procedere lungo due binari; prevedere una circostanza aggravante sottratta al giudizio di bilanciamento da parte del giudice; oppure, concepire due distinte disposizioni volte a configurare la tortura, rispettivamente, quale delitto comune e quale reato proprio, così peraltro assicurando agli atti criminosi degli agenti pubblici un maggiore disvalore sul piano simbolico²⁰. Optando per una terza

¹⁶ V. MARCHI, *Il delitto di tortura: prime riflessioni a margine del nuovo art. 613-bis c.p.*, in *Dir. Pen. Contemp.*, 2017, n. 7/8, 155 ss., 158 s.

¹⁷ LANZA, *op. cit.*, 20 ss.

¹⁸ «Se dai fatti di cui al primo comma deriva una lesione personale le pene di cui ai commi precedenti sono aumentate; se ne deriva una lesione personale grave sono aumentate di un terzo e se ne deriva una lesione personale gravissima sono aumentate della metà.

Se dai fatti di cui al primo comma deriva la morte quale conseguenza non voluta, la pena è della reclusione di anni trenta. Se il colpevole cagiona volontariamente la morte, la pena è dell'ergastolo».

¹⁹ Sul punto v. MARCHI, *op. cit.*, 160.

²⁰ Cfr. COLELLA, *op. cit.*, 43; LANZA, *op. cit.*, 28.

via, il Parlamento ha in definitiva scelto di non scegliere. Sarà dunque il giudice a dipanare definitivamente la matassa.

Si aggiunga che, con riferimento ai reati commessi da agenti statali, la legge n. 110 del 2017 manca di dare attuazione ad alcuni obblighi procedurali che pure sono puntualmente richiamati dalla giurisprudenza della Corte EDU. Il legislatore tace su una serie di importanti questioni, quali, ad esempio: l'imprescrittibilità del reato di tortura; la non concessione di provvedimenti di amnistia e d'indulto; il risarcimento delle vittime; l'obbligo per gli agenti impegnati con il viso coperto in attività di ordine pubblico di portare un segno distintivo (un numero di matricola) che, pur preservando il loro anonimato, ne permetta l'identificazione; la sospensione dal servizio per tutta la durata del procedimento penale e, in caso di sentenza di condanna, il licenziamento degli agenti responsabili di torture²¹.

In conclusione, l'aver ricostruito il delitto come reato comune ha determinato un indebolimento della protezione accordata alla tortura quando commessa dalle autorità dello Stato. È da questo vizio originale che sono derivate, a cascata, le incongruenze successive.

4. *I soggetti passivi del reato: il rischio di fattispecie doppiamente.* - L'aver definito la tortura quale delitto comune ha comportato per il legislatore la necessità di procedere alla puntuale individuazione dei soggetti passivi del reato, al fine di circoscrivere i contorni di una norma incriminatrice altrimenti troppo ampia.

L'art. 613-*bis* richiede che la vittima di tortura sia, alternativamente: una «persona privata della libertà personale»; una persona affidata alla «custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza» dell'autore del reato; una persona che si trovi «in condizioni di minorata difesa». Sul punto, però, l'art. 613-*bis* solleva qualche interrogativo.

Con riferimento alla «persona privata della libertà personale» il testo sembra troppo restrittivo. Sono infatti escluse le condotte violente commesse

²¹ Gli obblighi sopra richiamati sono stati contestati all'Italia dalla Corte EDU, in particolare nella già richiamata sentenza *Cestaro c. Italia*. Con riferimento alla prescrizione, il Senato non ha accolto la proposta della Camera di raddoppiare il termine di prescrizione (art. 157, co. 6, c.p.), ritenendosi che gli elevati limiti edittali fossero già sufficienti ad allontanare il rischio di facili prescrizioni. Numerose sono le sentenze in cui la Corte EDU ha ravvisato una violazione procedurale dell'art. 3 CEDU in ragione dell'intervenuta prescrizione del reato. V., ad esempio: sentenza *Bati e altri c. Turchia*, 3 giugno 2004, ricorsi nn. 33097/96 e 57834/00; sentenza *Voiculescu c. Romania*, 3 febbraio 2009, ricorso n. 5325/03. Sul divieto di amnistia e d'indulto, quali violazioni dell'art. 3 CEDU, v., ad esempio: sentenza *Ali e Ayşe Duran c. Turchia*, 8 aprile 2008, ricorso n. 42942/02; sentenza *Erdogan Yilmaz e altri c. Turchia*, 14 ottobre 2008, ricorso n. 19374/03. Cfr. COLELLA, *op. cit.*, 23 ss. In merito al risarcimento delle vittime, precedenti proposte di legge prevedano l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di un fondo per le vittime del reato di tortura. Era ovviamente fatto salvo il diritto della persona offesa ad agire nei confronti dell'autore del reato per ottenere il risarcimento dei danni subiti.

dalle forze dell'ordine in occasione di fermi, ispezioni e perquisizioni o durante cortei o manifestazioni di protesta nei confronti di soggetti in stato di libertà²².

La seconda ipotesi concerne i casi in cui sussiste un qualche rapporto qualificato tra il torturatore e la vittima, tale per cui la seconda è in posizione *latu sensu* subordinata al primo. La necessità di evitare vuoti di tutela, anche alla luce di cronache giudiziarie che riportano casi di tortura commessi, ad esempio, in ospedali, residenze per anziani e istituti d'infanzia, avrebbe tuttavia dovuto fare meglio i conti con una legislazione penale già ipertrofica, evitando così di creare fattispecie doppie. In particolare, i rischi di sovrapposizione si palesano in modo stringente in relazione al reato di maltrattamenti, come suggerisce la semplice lettura dell'art. 572 c.p.²³.

Infine, nebuloso è il richiamo al concetto di «minorata difesa», che già prevista quale circostanza aggravante dal codice penale (art. 61, n. 5), è qui elevata a elemento costitutivo del reato²⁴. Tenuto conto del concetto di minorata difesa – atto a ricomprendere tutti i casi in cui le condizioni (oggettive e soggettive) in cui versa il soggetto passivo non consentono una reazione rispetto alle minacce o alle violenze –, la previsione appare nel migliore dei casi ridondante, poiché una tale condizione sarebbe implicita nelle ipotesi sopra menzionate, quando non addirittura un facsimile di altre norme contenute nel codice penale, nella specie il delitto di atti persecutori previsto dall'art. 612-bis c.p.²⁵.

5. *L'elemento soggettivo dell'illecito: il dolo generico.* – L'art. 613-bis non contiene alcuna precisazione in merito all'elemento soggettivo del reato, punibile, quindi, a titolo di dolo generico. In altri termini, si richiede la semplice rappresentazione e volontà dell'autore di realizzare la condotta tipica incriminata dalla norma. Il Parlamento non ha dunque configurato il delitto di tortura quale reato a dolo specifico o quale reato a dolo intenzionale.

La legge n. 110 del 2017 si distanzia dalla Convenzione ONU del 1984, il cui art. 1 individua un legame necessario tra l'azione del pubblico ufficiale e gli scopi che animano la sua condotta, richiedendo che l'agente infligga con intenzione acute sofferenze fisiche o psichiche al fine segnatamente di

²² *Contra*, DE FRANCESCHI, *Divieto di tortura: dai principi internazionali alla Legge 110/2017*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2017, n. 10, 11.

²³ Art. 572, co. 1, c.p.: «Chiunque [...] maltratta una persona della famiglia o comunque convivente, o una persona sottoposta alla sua autorità o a lui affidata per ragioni di educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia, o per l'esercizio di una professione o di un'arte, è punito con la reclusione da due a sei anni». V. STANCATI, *L'introduzione del reato di tortura, tra luci e ombre*, in *Dal Parlamento al Parlamento*, 2017, 395 ss., 396; LANZA, *op. cit.*, 24 ss.

²⁴ Comporta un aumento della pena fino a un terzo «l'aver approfittato di circostanze di tempo, di luogo o di persona, anche in riferimento all'età, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa» (art. 65, n. 5, c.p.).

²⁵ V. COLELLA, *op. cit.*, 38.

perseguire quattro differenti finalità, elencate in alternativa nella disposizione (ottenere confessioni o informazioni, punire, intimidire o far pressione, discriminare).

L'aderenza alla Convenzione, che pure descrive in termini ampi gli scopi cui deve tendere la volontà dell'agente, avrebbe potuto escludere dall'ambito di applicabilità della norma *altri* comportamenti, in particolare quelli praticati senza alcun apparente fine specifico (per vendetta, sevizia, puro sadismo, spirito di rivalsa), comportando altresì difficoltà probatorie di non poco momento in fase di accertamento della responsabilità penale²⁶. Peraltro, come si è ricordato, la Convenzione ONU non pregiudica l'adozione di strumenti, internazionali o statali, che contengano disposizioni di più ampia portata, anche sotto il profilo dell'elemento soggettivo dell'illecito.

Il legislatore avrebbe tuttavia dovuto caratterizzare il reato di tortura quale delitto a dolo intenzionale. Così, il verbo "cagiona" sarebbe dovuto essere sostituito dall'espressione "intenzionalmente infligge", contemplata dalla Convenzione ONU del 1984²⁷. Per definizione, infatti, la tortura è inflizione deliberata/intenzionale al soggetto passivo di sofferenze di natura fisica o psichica, indipendentemente dalla sussistenza di uno scopo ulteriore. Ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU, è proprio l'intenzionalità della condotta criminosa, oltre che la gravità dei patimenti subiti dalla vittima, a costituire il *discrimen* tra le pratiche qualificabili come tortura e quelle sussumibili, invece, nei trattamenti inumani o degradanti.

La scelta del legislatore di connotare l'elemento volitivo dell'autore del reato in termini di dolo generico, se da un lato ha l'effetto di estendere la tutela giuridica, dall'altro fa perdere alla tortura la peculiarità che è a essa propria. La norma pecca in tal modo di eccessiva indeterminatezza, non consentendo di individuare in modo selettivo le condotte punibili e comportando invece il rischio di incriminare comportamenti che tortura non sono.

D'altra parte, e si viene a un punto importante, la dilatazione della tipicità del fatto di reato è solo apparente. Infatti, una volta che si è qualificata la tortura quale delitto che può essere commesso da chiunque e indipendentemente dallo scopo che il soggetto abbia inteso perseguire, il legislatore ha dovuto necessariamente controbilanciare la genericità dell'elemento soggettivo del reato con altri elementi atti a connotare il delitto di tortura di una qualche forma di specificità rispetto ad altre fattispecie incriminatrici. Il legislatore ha così puntato sull'elemento oggettivo del reato e sull'evento del reato stesso al fine di circoscrivere il delitto di tortura. L'art. 613-*bis* individua, infatti, l'elemento soggettivo del reato *in funzione* del fatto di

²⁶ *Contra*, LANZA, *op. cit.*, 16 s.

²⁷ Come noto, il dolo intenzionale si configura quando il soggetto agisce allo scopo di realizzare il fatto, non essendo invece necessario che la realizzazione del fatto rappresenti lo scopo ultimo perseguito dall'autore (potendo essere anche uno scopo intermedio), né che la causazione dell'evento perseguito sia probabile (essendo sufficiente la mera possibilità di successo).

reato stesso: crudele è l'atto di tortura, si direbbe, non il motivo per cui esso è realizzato²⁸. Tuttavia, questa scelta per così dire "oggettivizzante" comporta il rischio di inserire requisiti troppo stringenti alla condotta materiale dell'agente o all'evento del delitto, rendendo per nulla semplice, come si dirà nei paragrafi che seguono, l'applicazione in concreto della norma penale.

6. *Le condotte materiali che integrano la fattispecie tra restrizione ed eccessiva dilatazione del reato di tortura.* - La Convenzione ONU del 1984 (art. 1) e la CEDU (art. 3) non contengono specificazioni circa l'elemento oggettivo del reato, prevedendo una condotta a forma libera dell'autore del delitto. L'art. 613-*bis* costruisce invece la fattispecie di tortura come un reato a forma vincolata. Più nello specifico, la norma richiede che l'evento del delitto sia cagionato, alternativamente, con «violenze o minacce gravi» o comunque con «crudeltà» e che il fatto sia commesso «mediante più condotte», ovvero comporti «un trattamento inumano e degradante per la dignità umana»²⁹.

La scelta del legislatore di concepire un reato a condotta plurima solleva all'atto pratico numerose perplessità. Schiacciato tra esigenze contrapposte – recepire gli obblighi internazionali e la giurisprudenza della Corte EDU e, al contempo, salvaguardare funzioni e dignità delle forze dell'ordine – il legislatore smarrisce la *ratio* complessiva dell'impianto normativo. Per certi versi, e come si è anticipato in premessa, l'art. 613-*bis* restringe l'elemento oggettivo del reato, sottraendo dal novero delle condotte perseguibili comportamenti qualificabili come tortura; per altri versi, invece, e in modo del tutto imprevedibile, la norma spalanca le porte del reato a un numero molto ampio di condotte, evidenziando in tal modo un *deficit* di precisione e di tassatività.

Rispondono alla prima logica, i riferimenti alle «violenze o minacce gravi» e alla necessità che il fatto sia commesso «mediante più condotte». L'espressione «violenze o minacce gravi» – ove non è chiaro se l'aggettivo "gravi" debba essere riferito solo alle minacce o anche alle violenze – è palesemente criticabile. Con formula cristallina la Convenzione ONU del 1984 stabilisce che «qualsiasi atto» previsto dal dettato normativo integra gli estremi della tortura. Per giurisprudenza costante della Corte EDU, anche una singola violenza o minaccia può costituire una violazione dell'art. 3 CEDU qualora il suo effetto sia comunque quello di cagionare un grave

²⁸ Così FALCINELLI, *op. cit.*, 27.

²⁹ Si noti che la versione del progetto di legge approvata dalla Camera dei deputati nel 2015 faceva riferimento alla «violenza o minaccia grave» (nella forma singolare) e non richiama i trattamenti inumani e degradanti la dignità umana, sostituiti da un'altra modalità di attuazione della condotta, ossia la «violazione dei propri obblighi di protezione, di assistenza o di cura».

dolore fisico o psichico³⁰. Invece, la forma plurale «violenze o minacce gravi» espunge dall'ambito applicativo dell'art. 613-*bis* condotte che, pur realizzate in contesti spazio/temporali unici o molto brevi, sono però in grado di produrre acute sofferenze, fisiche o mentali³¹.

Parimente censurabile è la formula «se il fatto è commesso mediante più condotte», che viene ad aggiungersi, in modo non solo pleonastico, a quella più sopra criticata. Lette congiuntamente, infatti, le espressioni impiegate dal legislatore aprono il campo a una macabra aritmetica della ferocia, costringendo il giudice ad accertare “quante volte” le condotte violente devono essere state attuate prima che possa aversi un reato di tortura.

Benché il testo adottato dal Parlamento abbia escluso il requisito della “reiterazione delle condotte”, anche nella sua attuale formulazione l'art. 613-*bis* sembra configurare la tortura in chiave di reato abituale. Il riferimento alla commissione di «più condotte» restringe ingiustificatamente l'orizzonte applicativo della norma, escludendo la rilevanza penale di quei comportamenti che, ancorché gravi, sono realizzati mediante un'unica condotta. Si rischia in tal modo di vanificare le ragioni di politica criminale che hanno giustificato l'introduzione del reato di tortura nell'ordinamento giuridico.

Cosciente della limitatezza dei termini impiegati, il legislatore contempla altre modalità di condotta per le quali non sembra operare il *caveat* della pluralità dei comportamenti. Infatti, sussisterebbe il delitto di tortura anche nell'ipotesi di una sola condotta quando il soggetto abbia agito «con crudeltà» o il fatto abbia comportato «un trattamento inumano e degradante».

Nell'ultima versione del progetto di legge (17 maggio u.s.), il Senato ha inserito l'agire «con crudeltà» nella norma che penalizza la tortura, elevando così a elemento costitutivo del reato la circostanza aggravante di cui all'art. 61, n. 4, c.p. Tuttavia, come rivelato dalla dottrina specialistica, l'accertamento dell'agire crudele comporta non pochi problemi, dovendosi la suddetta crudeltà riflettere in modo oggettivo in comportamenti rivelatori dell'indole spietata e priva del più elementare senso di umana pietà dell'autore del reato, a prescindere dall'afflittività percepita dalla vittima e dal motivo che ha determinato la suddetta crudeltà³².

Il riferimento ai «trattamenti inumani e degradanti» costituisce poi il punto maggiormente critico della legge n. 110, palesando l'assenza di coerenza che ha guidato il legislatore nella scrittura dell'art. 613-*bis*. La norma, sinora attenta a mettere al riparo da “facili” procedimenti penali gli agenti dello Stato, apre qui, in modo del tutto inaspettato e illogico, l'ambito di punibilità del delitto.

³⁰ V. in particolare, Corte EDU, sentenza *Gage c. Germania*, 30 giugno 2008, ricorso n. 22978/05.

³¹ V. LA ROSA, *op. cit.*, 367.

³² MARCHI, *op. cit.*, 161-162; DE VITO e ZUCCA nelle relazioni al citato Convegno *Legittimare la tortura?*

Le fonti pattizie, internazionali ed europee, distinguono il concetto di tortura da quello di trattamenti inumani o degradanti. La Convenzione ONU del 1984 contempla la fattispecie di tortura all'art. 1 e introduce, all'art. 16, un obbligo di penalizzazione «per altri atti che costituiscono pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti che non siano atti di tortura». Ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU, le condotte di cui all'art. 3 CEDU sono graduate in ragione della loro gravità. Vero è che il confine tra le distinte nozioni incluse nell'art. 3 si mostra alquanto incerto nell'applicazione pratica, dipendendo dall'insieme dei dati della causa (condotta, conseguenze fisiche e mentali) e dalle caratteristiche soggettive della persona offesa (sesso, età, stato di salute). Nondimeno, è possibile distinguere, all'interno dell'art. 3 CEDU, la «tortura» – che comporta sofferenze molto gravi e acute –, i «trattamenti inumani» – che determinano sofferenze mentali e fisiche di particolare intensità – e i «trattamenti degradanti» – che provocano umiliazione e angoscia³³. Ciascuna componente è investita di una propria connotazione in base al livello di offensività e al grado di intensità delle sofferenze, fisiche o morali, inflitte.

La scelta del legislatore ha, invece, l'effetto incongruo di sovrapporre due fattispecie delittuose che gli strumenti internazionali e la giurisprudenza di Strasburgo mantengono distinte³⁴. Il pasticcio è notevole. L'art. 613-*bis* considera i «trattamenti inumani e degradanti» quale modalità (alternativa) di realizzazione della tortura. Il reato viene dunque a includere condotte molto diverse tra loro che, sotto il profilo dell'offensività, rappresentano un *minus* rispetto alla tortura. La formulazione imprecisa del reato pone così al centro la questione se sia possibile perseguire agenti statali che si trovino a gestire arrestati o detenuti in condizioni che la Corte EDU, nella celebre sentenza *Torreggiani c. Italia* del 2013, ha qualificato come integranti gli estremi del trattamento inumano o degradante³⁵. Senza contare che la nozione di «trattamenti inumani e degradanti» presenta contorni sfumati e poco definiti ed è perciò priva di una reale capacità selettiva, non sembrando così attenersi al canone di precisione e di tassatività della fattispecie penale richiesto dall'art. 25 Cost.³⁶.

³³ V., ad esempio, le sentenze: *Tyrer c. Regno Unito*, 25 aprile 1978, ricorso n. 5856/72; *Irlanda c. Regno Unito*, 18 gennaio 1978, ricorso n. 5310/71; *Price c. Regno Unito*, 10 ottobre 2001, ricorso n. 33394/96; *Idalov c. Russia*, 22 maggio 2012, ricorso n. 5826/03.

³⁴ Benché la congiunzione «e» tra i trattamenti inumani e quelli degradanti (in luogo della particella disgiuntiva «o») abbia l'effetto di escludere i trattamenti che sono soltanto «degradanti» dall'ambito di applicazione della norma, il problema si pone in relazione ai «trattamenti inumani». La tortura, infatti, è certamente anche un trattamento inumano e degradante. Non è invece vero il contrario.

³⁵ Sentenza *Torreggiani e altri c. Italia*, 8 gennaio 2013, ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10, 37818/10. V. COLELLA, *op. cit.*, 34.

³⁶ La scelta del legislatore è ancor meno comprensibile ove si pensi che il codice penale contempla già un numero sufficiente di norme in grado di assicurare una tutela adeguata alle

Infine, è stata criticata la mancata inclusione nel reato di tortura delle condotte omissive (privazione del cibo, dell'acqua, del sonno)³⁷. Il verbo «cagionare», impiegato dalla norma, potrebbe includere, anche le condotte omissive, giacché, impedire un evento che si ha l'obbligo di impedire equivale, appunto a cagionarlo (art. 40, co. 2, c.p.). È stato però osservato in dottrina che se la norma internazionale può “permettersi il lusso” di una descrizione meno rigorosa del precetto penale, la fattispecie penale interna deve individuare con la massima precisione possibile gli elementi costitutivi del reato, nella consapevolezza che eventuali vuoti di tutela non potranno essere colmati in sede applicativa attraverso il ricorso al procedimento analogico³⁸. Il riferimento puntuale alla condotta omissiva sarebbe stato dunque necessario al fine di evitare lacune o applicazioni disinvolute della norma incriminatrice.

7. *L'evento del reato: il “verificabile trauma psichico”*. - Profili non meno problematici presenta la legge n. 110 del 2017 sotto il profilo dell'evento del reato. Ai sensi dell'art. 613-*bis*, affinché vi sia tortura la condotta deve cagionare «acute sofferenze fisiche» o un «verificabile trauma psichico».

Il riferimento alle «acute sofferenze fisiche» non solleva obiezioni. L'aggettivo “acuto” consente di escludere dall'ambito di applicazione della norma fatti di minore offensività, perseguibili sulla base di altre norme del codice penale. Il termine “sofferenza” permette di includere nella fattispecie comportamenti che, pur non determinando una “malattia” (intesa come patologia medicalmente accertabile delle funzionalità fisiche), arrecano comunque un forte dolore fisico³⁹.

A suscitare dubbi è invece l'espressione «verificabile trauma psichico». Tenuto conto che le moderne tecniche di tortura prevedono condotte offensive che non lasciano tracce fisicamente riscontrabili sul corpo della vittima (tortura bianca), il Parlamento avrebbe dovuto approcciare la questione con maggiore attenzione⁴⁰. Invece, probabilmente per evitare un'eccessiva incriminazione delle condotte, il legislatore ha introdotto una previsione che, all'atto pratico, rischia di contrarre in modo eccessivo la portata dell'art. 613-*bis*.

vittime di trattamenti inumani o degradanti (percosse, lesioni personali, arresto illegale, abuso di autorità contro arrestati o detenuti, ecc.).

³⁷ Come noto, l'art. 1 della Convenzione ONU del 1984 fa riferimento all'infliczione di sofferenze operata «con qualsiasi atto». Tuttavia, si ritiene comunemente che assurgano a tortura anche le sofferenze procurate tramite omissioni, posto che, diversamente, si offrirebbe il fianco a facili elusioni della Convenzione.

³⁸ Così COLELLA, *op. cit.*, 35 s.

³⁹ V. LA ROSA, *op. cit.*, 368.

⁴⁰ V. LANZA, *op. cit.*, 14.

Potrebbe ritenersi che l'inserimento dell'aggettivo «verificabile» associato al «trauma psichico» sia un inutile pleonasma, perché, senza incidere sulla portata applicativa della norma, viene a ricordare un principio ovvio, ossia che in sede processuale tutti gli elementi del reato devono essere dimostrati. Ma che sia stata questa l'intenzione del legislatore è lecito dubitare, tanto più che l'iniziale formulazione del progetto di legge conteneva l'espressione «acute sofferenze fisiche o psichiche»⁴¹.

La disposizione è censurabile perché non si concentra sull'evento traumatogeno – l'aver subito tortura –, che in sé produce una sofferenza psichica estrema, ma va oltre, imponendo di verificare l'esistenza di un trauma psichico, inteso come conseguenza della situazione traumatogena. È noto però che il trauma è concetto pluriforme, i cui sintomi non sono facili da diagnosticare, dipendendo da variabili, individuali, sociali e culturali, capaci di incidere fortemente sulla manifestazione sintomatologica⁴².

L'espressione «verificabile trauma psichico» tradisce il timore dello Stato di essere posto sotto accusa per atti commessi dai suoi agenti; un timore che porta il legislatore ad assumere un atteggiamento di circospezione nei confronti della vittima di atti di tortura. È così allora che per il reato di atti persecutori (c.d. *stalking*), introdotto dal legislatore nel 2009, ci si limita a richiedere un «perdurante e grave stato di ansia o di paura», giacché quel reato opera nei rapporti orizzontali, e invece per il reato di tortura si chiede alla vittima di dar prove tangibili del trauma psichico che la condotta criminosa avrebbe determinato⁴³.

8. *Conclusioni: il ruolo dell'interprete.* - La legge n. 110 del 2017 costituisce un indubbio passo avanti sotto il profilo simbolico. A quasi settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione e a circa trent'anni dalla ratifica alla Convenzione ONU del 1984, il legislatore scrive nel codice penale la parola tortura.

È però vero che la legge approvata dal Parlamento lascia insoddisfatti sotto diversi profili, alcuni dei quali non trascurabili.

Il legislatore consegna all'interprete un testo largamente impreciso in molte delle sue previsioni, chiedendo in definitiva al giudice di rimettere ordine attraverso le sue decisioni. Tuttavia, questa supplenza della magistratu-

⁴¹ Cfr. STANCATI, *op. cit.*, 398. V. anche PASSIONE nella relazione al citato Convegno *Legittimare la tortura?*

⁴² Cfr. ZAMPERINI, *ivi*.

⁴³ Sul concetto di «perdurante e grave stato di ansia», «la giurisprudenza di legittimità si accontenta di 'elementi sintomatici [...] ricavabili dalle dichiarazioni della stessa vittima del reato, dai suoi comportamenti conseguenti alla condotta posta in essere dall'agente ed anche da quest'ultima' (Cass., 14 ottobre 2016, n. 50746) e precisa altresì che 'non si richiede l'accertamento di uno stato patologico, risultando sufficiente che gli atti abbiano un effetto destabilizzante della serenità e dell'equilibrio psicologico della vittima' (Cass., 10 gennaio 2011, n. 16864)». Così MARCHI, *op. cit.*, 164, nota 21. V. anche DE VITO, *op. cit.*

ra, vieppiù in atto, non può essere salutata con favore, specie in materie così delicate e importanti per la vita democratica dello Stato. Perché ci si mette sul terreno scivoloso di una norma creata, di volta in volta, dal giudice. Perché si presuppone che il giudice proceda sempre a interpretazioni estensive in *bonam partem*, quando l'esperienza insegna anche il contrario. Perché, infine, il giudice è tenuto all'equidistanza tra accusa e difesa, dovendo curare gli interessi della vittima e dell'imputato, che è e resta innocente fino a che non sia provato il contrario.

Son questi concetti risaputi, espressi con potenza mirabile nel 1764 da Cesare Beccaria, fiero avversario della pena di morte e della tortura: «Fate che le leggi sian chiare, semplici, e che tutta la forza della nazione sia condensata a difenderle, e nessuna parte di essa sia impiegata a distruggerle. [...] Fate che gli uomini le temano, e temano esse sole»⁴⁴.

ABSTRACT

*On the Inclusion of the Crime of Torture in the Italian Penal Code,
or rather on Practising Funambulism and Juggling*

In July 2017, the Italian Parliament adopted the long-awaited Law criminalizing torture in the Italian legal system. This essay provides a critical analysis of the new Article 613-*bis* of the Italian Penal Code, emphasising its major flaws which could weaken its impact and undermine European and international standards in combating torture.

⁴⁴ BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, Capitolo XLI.

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

NAZIONI UNITE

ASSEMBLEA GENERALE

71^a sessione (2016)

QUESTIONI GIURIDICHE

1. *Premessa.*- Tra i diversi temi affrontati 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 invece 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. Fra questi, si è registrata comunanza di vedute attorno al fondamentale obiettivo del principio di universalità della giurisdizione, individuato nella lotta all'impunità e nel rendere giustizia alle vittime dei crimini più atroci². Sul punto, alcune delegazioni hanno evidenziato

¹ Il *Working Group*, presieduto da Ms. Guillén-Grillo (Costa Rica), è stato istituito dalla Commissione nel corso della sua prima riunione (cfr. *Summary Records of the 1st meeting*, 3 ottobre 2016, in GAOR, Seventieth session, UN Doc. A/C.6/71/SR.1, par. 6). 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, A/70/125 e da ultimo A/71/111).

² In questo senso si è espressa la Comunità degli Stati Latino-americani e dei Caraibi (Paesi CELAC *Summary Records of the 13rd meeting*, 11 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.13 (par. 18), nonché gli interventi di Sudafrica (par. 23), CARICOM (par. 26), Cuba (par. 33) Repubblica Ceca (par. 35), Qatar (par. 36), El Salvador (par. 39), Russia (par. 46), Burkina Faso (par. 49), Libano (par. 50), Zambia (par. 51), Croazia (par. 56), Messico (par. 64), Singapore (par. 67), Brasile (par. 76), Nigeria (par. 80), Slovenia (*Summary Records of the 14th meeting*, 13 ottobre 2016, in GAOR,

come la lotta all'impunità debba necessariamente partire dalla collaborazione delle singole nazioni, rappresentando l'universalità della giurisdizione soltanto uno dei meccanismi di deterrenza³.

Numerose delegazioni hanno ribadito, come già in passato, la natura sussidiaria del principio di universalità della giurisdizione e il suo carattere eccezionale con riferimento alle regole comuni di esercizio della giurisdizione penale⁴. Per tali ragioni, è stato sottolineato come il suo esercizio debba avvenire solo in ultima istanza ("measure of last resort")⁵.

Altro punto condiviso ha riguardato la precisazione che, sebbene vi siano alcune analogie, la nozione di giurisdizione universale non vada confusa né con l'esercizio della giurisdizione penale in attuazione dell'obbligo *aut dedere aut judicare*, né con l'attività giurisdizionale dei tribunali penali internazionali⁶.

Disparità di opinioni si è ripresentata, invece, in riferimento all'oggetto del principio, ovvero all'individuazione delle fattispecie criminosi 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 crimini, affermando che il principio troverebbe applicazione soltanto in relazione ai crimini più atroci⁷. Altre delegazioni, invece, hanno ribadito che vi è una distinzione tra la portata del principio secondo il diritto consuetudinario che resterebbe circoscritto soltanto ai crimini di guerra e alla pirateria⁸, e quella in relazione a specifici trattati, che vedrebbe l'inclusione di crimini quali genocidio, tortura e crimini contro l'umanità⁹. Vi sono poi state delegazioni che, esprimendosi in senso critico, hanno evidenziato, da un lato, la scarsa utilità di tali elencazioni, non avendo queste alcuna pretesa di esaustività, e,

Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.14, par. 1), Israele (par.7), Togo (par. 13), Iran (par. 15), Arabia Saudita (par. 19), Algeria (par. 22), Vietnam (par. 33), Norvegia (par. 36), Serbia (par. 39), Bangladesh (par. 46), Croazia (par. 64), e gli osservatori della Santa Sede (*Summary Records of the 15th meeting*, 14 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.15, par. 1) e del Comitato Internazionale della Croce Rossa-CICR (par. 3). Critica invece la posizione del Marocco, le cui leggi interne, sebbene condividendone il fine ultimo, non hanno mai formalmente riconosciuto il principio della giurisdizione universale considerandolo un principio opzionale e non una regola vincolante, esercitabile già a priori dai tribunali locali (*Summary Records of the 14th meeting*, cit., paragrafi 49-51).

³ Così il Gruppo Africano (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 25), CARICOM (par. 27) e Qatar (par. 36).

⁴ Così Paesi CANZ (Canada, Australia e Nuova Zelanda, *Summary Records of the 12th meeting*, cit. par. 30), Sudan (par. 44), Singapore (par. 68), Nigeria (par. 81).

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

⁶ Sul punto si vedano gli interventi delle delegazioni di Repubblica Dominicana (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 18), Polonia (par. 55), Regno Unito (par. 71), Togo (*Summary Records of the 14th meeting*, cit., par. 13), India (par. 28), Cina (par. 30), Marocco (par. 52), CICR (*Summary Records of the 15th meeting*, cit., par. 3).

⁷ Si vedano, a riguardo, gli interventi del Canada (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 30) Qatar (par. 37), Burkina Faso (par. 49), India (par. 100). In un'ottica espansiva dei crimini si sono espresse le delegazioni di Burkina Faso (par. 112) e Mozambico (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 13).

⁸ In questo senso Messico (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 64), Regno Unito (par. 72), Cina (*Summary Records of the 14th meeting*, cit., par. 31).

⁹ In questo senso Slovenia (*Summary Records of the 14th meeting*, cit., par. 3), India (par. 27).

dall'altro, che l'eccessiva espansione dei crimini finirebbe per delegittimare la portata del principio stesso¹⁰.

Per quanto concerne l'applicazione del principio, numerose delegazioni hanno ribadito la loro preoccupazione in merito a possibili abusi, sottolineando, altresì, la necessità di evitare una sua applicazione selettiva o arbitraria, onde scongiurare una manipolazione politica del principio che dovrebbe invece seguire gli *standard* internazionali in materia di giusto processo¹¹.

Da più parti è stata sottolineata la necessità di un rigoroso rispetto dei principi di sovranità statale, avendo particolare riguardo all'osservanza di alcune regole-cardine del diritto internazionale, quali il principio di non ingerenza negli affari interni degli Stati, la sovranità statale, l'integrità territoriale e le norme in tema di immunità degli organi stranieri¹².

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 territoriale¹³.

Un punto condiviso dalla gran parte delle delegazioni è stato quello concernente la necessità di stabilire delle condizioni per l'applicazione del principio e la risoluzione nei casi di giurisdizioni che si sovrappongono. Opinione condivisa è stata, dunque, quella concernente la responsabilità primaria dello Stato che presenta un collegamento più stretto con il crimine da perseguire in merito alla investigazione e alla condanna dei responsabili dei crimini internazionali¹⁴.

Altro punto condiviso è stato l'appello a una cooperazione sempre più stretta tra i vari Stati per l'efficace condanna dei crimini e, in tale contesto, si è ipotizzata l'apertura di negoziati per un trattato internazionale in merito¹⁵.

¹⁰ Vedi le posizioni di Perù (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 41), Singapore (par. 67) e Norvegia (par. 37). In controtendenza la delegazione del Venezuela (par. 59), la quale, come già affermato in passato, ritiene che la lista dovrebbe essere esplicita e limitata per evitare una strumentalizzazione politica. In questo senso si è espressa anche la Malesia (*Summary Records of the 14th meeting*, cit., par. 25).

¹¹ Così Sudafrica (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 24), Russia (par. 46), Croazia (par. 56), Singapore (par. 69), Algeria (*Summary Records of the 14th meeting*, cit., par. 23). Degna di nota è l'accusa mossa dalla delegazione croata alla Serbia in relazione alla legge serba del 2003 sull'organizzazione e sulle competenze delle autorità statali nei procedimenti per i crimini di guerra, che, manipolata per fini politici, confliggerebbe con i principi dell'universalità della giurisdizione penale. Così Croazia (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 56). Per la replica della Serbia v. *ibid.*, par. 84.

¹² In questo senso si sono espressi CARICOM (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 18), Iran (par. 20), nonché Sudafrica (par. 24), Cuba (par. 32), Perù (par. 43), Sudan (par. 44), Burkina Faso (par. 49), Libano (par. 50), Zambia (par. 51), Venezuela (par. 60), Nigeria (par. 82), Israele (*Summary Records of the 14th meeting*, cit., par. 7), Arabia Saudita (par. 19), Vietnam (par. 34), Norvegia (par. 37), Marocco (par. 50).

¹³ In questo senso si sono espresso Iran (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 20), Sudafrica (par. 23), Cuba (par. 31), Perù (par. 42), Sudan (par. 45), Russia (par. 46), Burkina Faso (par. 49), Zambia (par. 52), Venezuela (par. 50), Singapore (par. 68), Brasile (par. 78), Israele (*Summary Records of the 14th meeting*, cit., par. 9), Iran (par. 16), Cina (par. 29), Vietnam (par. 34).

¹⁴ Così Canada (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 30), Venezuela (par. 51), Messico (par. 65), Singapore (par. 68), Brasile (par. 76), Nigeria (par. 81), India (*Summary Records of the 14th meeting*, cit., par. 26), Cina (par. 30), Vietnam (par. 34), Marocco (par. 51), Santa Sede (*Summary Records of the 15th meeting*, cit., par. 2), Iran (par. 88).

¹⁵ Perù (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 42), Slovenia (*Summary Records of the 14th meeting*, cit., par. 6), Marocco (par. 52), Santa Sede (*Summary Records of the 15th meeting*, cit., par. 4).

La discussione in seno al *Working Group*¹⁶ 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, vale a dire la definizione del principio, l'ambito di applicazione, e i problemi applicativi¹⁷. Deve rilevarsi in proposito che, dopo sei anni, i lavori del *Working Group* risultano rallentati, limitandosi, per lo più, a chiarire alcuni concetti affrontati nelle sessioni precedenti.

Avendo riguardo, infine, alla prosecuzione dei lavori, è nata una divergenza di vedute in merito alla proposta di affidare alla Commissione del Diritto Internazionale (CDI) l'incarico di preparare uno studio che analizzi, in modo approfondito e imparziale, gli aspetti giuridici della questione. Si fronteggiano da un lato, chi ha ritenuto esaurito il dibattito in seno alla Commissione, tanto da doverne investire la CDI e, dall'altro, chi ritiene ancora prematura tale iniziativa¹⁸.

Nonostante i descritti sviluppi, il testo della risoluzione adottato il 13 dicembre 2016 dall'Assemblea Generale è sostanzialmente identico a quello delle precedenti. Con risoluzione n. 71/149, approvata per *consensus*, essa, 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 internazionale.*- Secondo una prassi oramai consolidata, la VI Commissione, nel suo primo incontro, tenutosi il 3 ottobre 2016, ha istituito un *Working Group*¹⁹ 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 finalizzata sulla minaccia del terrorismo e identificarne le cause²⁰.

Come già in passato, sebbene non sia stata messa in dubbio la necessità di tale Conferenza, le delegazioni sono ancora divise tra chi ritiene che la finalizzazione del

¹⁶ Il *Working Group* si è riunito il 13, 14 e 21 ottobre 2016. Il rapporto del Presidente del *Working Group* è stato presentato alla Commissione durante il trentunesimo incontro, il 4 novembre. Si veda *Summary Records of the 31st meeting*, 4 novembre 2016, in GAOR, Seventieth session, UN Doc. A/C.6/71/SR.31, paragrafi 21-29.

¹⁷ V. la rassegna della 66^a sessione, in questa *Rivista*, 2013, 397 ss., 398.

¹⁸ Le delegazioni a favore lamentano la mancanza di un dibattito costruttivo in seno alla Commissione, e dall'altro lato, un alto tecnicismo dell'argomento. Alcune hanno proposto un'analisi ogni due anni del tema, essendo esso trattato anche in altre sedi (come l'*EU Genocide Network*). Si vedano, al riguardo, gli interventi a favore di CELAC (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 18 s.) e di CARICOM (par. 28), Repubblica Ceca (par. 35), Perù (par. 43), Nigeria (par. 83), Venezuela (par. 62), Messico (par. 66), Togo (*Summary Records of the 14th meeting*, cit., par. 14), Malesia (par. 25), Observer for the Holy See (*Summary Records of the 15th meeting*, cit., par. 1). Opinione contraria invece si è avuta da parte dei Paesi non Allineati, che hanno ritenuto prematuro un eventuale incarico alla Commissione del Diritto Internazionale (*Summary Records of the 13th meeting*, cit., par. 21 s.).

¹⁹ Il *Working Group* è stato istituito dalla Commissione nel corso della sua prima riunione (cfr. *Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 7). Il Comitato ha nominato l'ambasciatore Rohan Perera (Sri Lanka) come Presidente del *Working Group*, il cui *oral report* è stato tenuto nel 31° incontro (v. *Summary Records of the 31st meeting*, cit. paragrafi 31-41).

²⁰ La convocazione di una Conferenza ad alto livello sul tema del terrorismo è, da anni e a più riprese, invocata senza alcun successo. Si vedano le precedenti rassegne sulle attività della VI Commissione, in questa *Rivista*, 2011-2016, 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), 70^a (616-619).

testo della Convenzione sia un prerequisito essenziale per la sua convocazione²¹ e chi ritiene il contrario²². Per quanto concerne la Convenzione, sebbene numerose delegazioni abbiano sottolineato come essa costituisca una priorità, ed abbiano richiamato ad una maggiore flessibilità tutti gli Stati, purtroppo, fino ad oggi, i negoziati hanno visto pochi progressi, a riprova dell'assenza di un'autentica volontà politica di giungere ad un testo definitivo e della presenza di numerose divergenze²³.

Uniformità di vedute si è avuta, invece, in merito alla ferma ed inequivocabile condanna del terrorismo in tutte le sue forme e manifestazioni²⁴. Da più parti si è sottolineato come esso costituisca una patente violazione del diritto internazionale ed una minaccia alla pace e alla sicurezza delle nazioni, ed ogni atto di terrorismo sia ingiustificabile, qualsiasi siano le motivazioni addotte dai terroristi²⁵. Diversità di opinioni si è avuta, invece, in merito all'inclusione del "terrorismo di Stato" nella nozione di terrorismo²⁶.

Più in generale, sono state messe in luce le conseguenze economiche del terrorismo in termini di sviluppo e stabilità economica, nonché altre potenziali conseguenze come la distruzione del patrimonio culturale e il peggioramento della crisi dei rifugiati. Alcune delegazioni hanno evidenziato l'elevato numero di bambini vittime di attività legate al terrorismo e spesso reclutati con la forza. Si è anche osservato che la violenza contro le donne e la riduzione dei loro diritti, nonché il loro reclutamento, sono diventate ormai strategie volute dai gruppi terroristici²⁷.

²¹ In questo senso si sono espresse le delegazioni di CELAC (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 25), Paesi non Allineati (par. 32), Gruppo Africano (par. 33), Cuba (par. 60), Brasile (par. 71), Libia (par. 89), Arabia Saudita (*Summary Records of the 3rd meeting*, 4 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.3, par. 6), Malesia (par. 30), Algeria (par. 82), Madagascar (par. 53), Nepal (par. 62).

²² Opinione della delegazione CARICOM (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 38).

²³ CELAC (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 25), Nicaragua (*Summary Records of the 2nd meeting*, 3 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.2, par. 21), Zambia (par. 65), Etiopia (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 61), Corea del Sud (*Summary Records of the 4th meeting*, 5 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.4, par. 38).

²⁴ Si sono pronunciate in tal senso, le delegazioni di: CELAC (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 21), Paesi non Allineati (par. 26), Gruppo Africano (par. 33), Unione Europea (par. 39), CSTO (Collective Security Treaty Organization) (par. 52), ASEAN (par. 54), Cuba (par. 57), Svizzera (par. 63), Brasile (par. 69), Turchia (par. 76), Libia (par. 85), El Salvador (par. 90), Perù (par. 92), Sudan (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 1), Venezuela (par. 7), Thailandia (par. 10), Indonesia (par. 17), Nicaragua (par. 19), Burkina Faso (par. 17), Liechtenstein (par. 25), Pakistan (par. 28), Ucraina (par. 32), Filippine (par. 36), Libano (par. 39), Laos (par. 43), Colombia (par. 45), Maldive (par. 50), Zambia (par. 62), USA (par. 70), Panama (par. 107), Arabia Saudita (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 1), Vietnam (par. 28), Kirghizistan (par. 42), Iraq (par. 72), Uganda (par. 76), Algeria (par. 81), India (par. 91), Azerbaigian (par. 93), Ghana (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 19), Gibuti (par. 31), Senegal (par. 39), Mauritius (par. 48), Madagascar (par. 51), Nepal (par. 61), Iran (par. 91), nonché degli osservatori: Palestina (par. 69) e CICR (par. 74).

²⁵ Così CELAC (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 23), Colombia (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 45), Zambia (par. 62), USA (par. 70), Sri Lanka (par. 80), Iraq (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 72), Uganda (par. 76), India (par. 86), Azerbaigian (par. 93).

²⁶ In senso favorevole si sono espresse le delegazioni del Gruppo Africano (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 33), Sudan (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 1), Nicaragua (par. 19), Pakistan (par. 30), Kuwait (par. 60), Corea del Nord (par. 39). Opinione contraria invece ha manifestato invece la delegazione della Thailandia (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 12).

²⁷ In tal senso si sono espressi CELAC (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 21), Paesi non Allineati (par. 29), CARICOM (par. 38), Svizzera (par. 64), Brasile (par. 73), Perù (par. 93), Venezuela (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 5), Nicaragua (par. 20), Sri Lanka (par. 83), Messico (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 25), Santa Sede (par. 66), Iran (par. 54), Palestina (par. 69).

Nella lotta al terrorismo, uniforme consenso è stato espresso in merito alla necessità del rispetto dei diritti umani e, in generale, del diritto internazionale²⁸. Sul piano normativo, diffuso apprezzamento è stato espresso in merito alla concreta attuazione dei quattro pilastri della *United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*²⁹. La gran parte delle delegazioni ha espresso il proprio impegno al rafforzamento della Strategia e sottolineato l'importanza di una risposta congiunta per contrastare alla base il terrorismo³⁰. Alcune delegazioni hanno invece suggerito di riesaminare la materia ogni due anni a causa della sovrapposizione dei lavori con la sessione plenaria dell'Assemblea Generale³¹.

Numerose delegazioni hanno poi espresso il loro apprezzamento per i progressi svolti dalla *Task Force* ONU per l'Attuazione delle strategie Contro il Terrorismo (CTITF) e per il significativo contributo offerto dalla collaborazione di altri organi competenti per l'attuazione della strategia globale antiterrorismo delle Nazioni Unite come ad esempio il Centro Antiterrorismo delle Nazioni Unite (UNCCT), la Direzione Esecutiva del Comitato Antiterrorismo (CTED) dell'ONU, l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC) e il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (FATF)³².

Nella discussione in plenaria, numerose delegazioni hanno sentito l'esigenza di riaffermare con forza come il terrorismo non debba essere associato a particolari etnie, religioni, razze o nazionalità³³. Alcuni Paesi hanno manifestato forti criticità in

²⁸ V. CELAC (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 22), Paesi non Allineati (par. 26), CARICOM (par. 38), Unione Europea (par. 39), ASEAN (par. 56), Cuba (par. 59), Qatar (par. 66), Brasile (par. 71), Turchia (par. 84), Perù (par. 93), Sudan (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 3), Venezuela (par. 5), Indonesia (par. 16), Nicaragua (par. 19), Liechtenstein (par. 26), Pakistan (par. 28), Libano (par. 41), Kuwait (par. 59), USA (par. 74), Sri Lanka (par. 83), Panama (par. 103), Arabia Saudita (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 1), Birmania (par. 24), Vietnam (par. 28), Iraq (par. 75), India (par. 85), Nigeria (par. 102), Bangladesh (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 12), Costa d'Avorio (par. 14), Islanda (par. 19), Norvegia (par. 22), Messico (par. 25), Gibuti (par. 31), Mongolia (par. 46), Mauritius (par. 50), Nepal (par. 63), Santa Sede (par. 65), Palestina (par. 69), CICR (par. 74).

²⁹ La Strategia Globale Antiterrorismo è stata adottata dall'Assemblea Generale nel settembre 2006 e si basa su quattro pilastri: 1) superare le condizioni che favoriscono la diffusione del terrorismo; 2) prevenire e combattere il terrorismo; 3) costruire *States capacity* al fine di prevenire e combattere il terrorismo oltre a rafforzare il ruolo del sistema delle Nazioni Unite a tal riguardo; 4) garantire il rispetto dei diritti umani per tutti assieme allo Stato di diritto ponendo entrambi come la base fondamentale per la lotta al terrorismo.

³⁰ CELAC (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 22), Paesi non Allineati (par. 32), Gruppo Africano (par. 33), CARICOM (par. 37), Unione Europea (paragrafi 40-45), Paesi CANZ (par. 47), CSTO (par. 52), ASEAN (par. 54), Cuba (par. 58), Svizzera (par. 63), Qatar (par. 68), Brasile (par. 70), Turchia (par. 82), Libia (par. 86), Perù (par. 97), Sudan (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 1), Tailandia (par. 11), Indonesia (par. 13), Nicaragua (par. 21), Libano (par. 39), Regno Unito (par. 56), Giappone (par. 69), USA (par. 70), Sri Lanka (par. 81), Russia (par. 86), Kenya (par. 95), Panama (par. 103), Arabia Saudita (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 4), Cina (par. 7), Singapore (par. 20), Marocco (par. 34), Kirghizistan (par. 42), Bahrein (par. 46), Etiopia (par. 59), Tunisia (par. 65), Afghanistan (par. 66), Algeria (par. 82), India (par. 88), Azerbaigian (par. 95), Bangladesh (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 8), Islanda (par. 18), Norvegia (par. 24), Congo (par. 29), Gibuti (par. 31), Mongolia (par. 46), Mauritius (par. 49), Palestina (par. 69.)

³¹ Unione Europea (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 45) e Norvegia (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 24).

³² Così Paesi non Allineati (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 32), Unione Europea (par. 42), Armenia (par. 53), Qatar (par. 68), Kirghizistan (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 43), Bahrain (par. 47).

³³ In tal senso si sono espressi i Paesi non Allineati (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 29), ASEAN (par. 38), CSTO (par. 71), Bangladesh (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 1), Organizzazione della Cooperazione Islamica-OIC (par. 4), Cuba (par. 10), Qatar (par. 16), Nicaragua (par.

merito alla diffusione di alcuni movimenti politici di estrema destra che apertamente esortano all'odio contro particolari religioni o etnie e che non vengono sufficientemente contrastati. Allo stesso modo, è stato sottolineato l'impegno volto a contrastare ogni forma di pregiudizio, xenofobia e stereotipo ed è stata fortemente criticata la tendenza a creare una "black list" di Stati definiti terroristi³⁴.

Crescente preoccupazione è stata avvertita anche in merito all'uso dei *social media* quali potenti strumenti di propaganda nelle mani dei terroristi³⁵.

Alcuni Stati hanno evidenziato che tra le cause del terrorismo³⁶ vanno annoverate la mancanza di sviluppo e integrazione sociale, la 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 ostaggi³⁷ e il successivo riciclaggio dei proventi, attraverso la collaborazione con il crimine organizzato internazionale³⁸.

Sul piano organizzativo, è stato sottolineato da più parti come la battaglia contro il terrorismo debba avvenire attraverso una cooperazione ed una prevenzione a livello internazionale, condotta attraverso lo scambio di informazioni e *best practices*. In questo contesto, particolare attenzione è stata rivolta all'educazione alla tolleranza e alla comprensione reciproca³⁹. In diversi interventi è stato manifestato apprezzamento per la risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 2309 (2016) in tema di sicurezza dell'aviazione civile⁴⁰.

Ancora una volta, la risoluzione n. 71/151, adottata per *consensus* dalla Assemblea Generale all'esito del dibattito, si allinea perfettamente con gli obiettivi

23), Libia (par. 27), Burundi (par. 36), Eritrea (par. 54), Marocco (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 5), Egitto (par. 8), Mongolia (par. 25), Colombia (par. 46), Georgia (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 28), Maldive (par. 41), Pakistan (paragrafi 45-49), Gibuti (par. 91), Algeria (par. 98).

³⁴ In tal senso, CELAC (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 23), Paesi non Allineati (par. 31), Cuba (par. 58), USA (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 71), Eritrea (par. 100).

³⁵ Si vedano le osservazioni di CARICOM (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 36), Singapore (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 20), Siria (par. 53), Etiopia (par. 58), Giordania (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 44).

³⁶ Si veda Paesi non Allineati (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 32), Unione Europea (par. 65), Cuba (par. 57), Libia (par. 86), Thailandia (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 12), Emirati Arabi Uniti (par. 22), Pakistan (par. 29), Libano (par. 39), Maldive (par. 53), Regno Unito (par. 56), Kuwait (par. 59), Russia (par. 87), Eritrea (par. 100), Georgia (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 18), Vietnam (par. 28), Malesia (par. 30), Corea del Nord (par. 40), Etiopia (par. 61), Iraq (par. 75), Uganda (par. 80), Corea del Sud (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 37), Senegal (par. 43), Giordania (par. 44), Mauritius (par. 50), Nepal (par. 61), Osservatorio Palestina (par. 71).

³⁷ Così Paesi non Allineati (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 32), Gruppo Africano (par. 35), Libia (par. 87), Arabia Saudita (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 4), Algeria (par. 83).

³⁸ In tal senso, Turchia (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 83), Brasile (par. 72), Thailandia (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 10), Burkina Faso (par. 18), Maldive (par. 51), Myanmar (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 26), Corea del Nord (par. 41), Azerbaigian (par. 93), Bangladesh (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 10), Norvegia (par. 21), Madagascar (par. 51).

³⁹ Così, Marocco (*Summary Records of the 3rd meeting*, cit., par. 38), Azerbaigian (par. 98), Senegal (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 43), Giordania (par. 45). Posizione critica invece quella della delegazione russa (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 87).

⁴⁰ Così, Paesi CANZ (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 50), Regno Unito (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 57), USA (par. 71), Corea del Sud (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 35).

individuati nelle sessioni precedenti, incluso l'incoraggiamento dell'Assemblea 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 sul tema sono stati introdotti da una relazione del Presidente della CDI, Commissario Afonso, nella quale sono stati sinteticamente ripercorsi i risultati conseguiti nel corso delle sessioni precedenti ed illustrato il programma di lavoro per quelle successive⁴¹.

Come rimarcato dal Presidente della CDI, quest'anno, uno dei traguardi più significativi raggiunti dalla Commissione è stato l'inizio effettivo dei lavori sul tema dello *jus cogens*, incluso nel programma di lavoro della CDI nella sessione precedente⁴².

In merito ai lavori sul tema "Protezione delle persone nei casi di disastri", dopo nove anni dalla sua introduzione in agenda la Commissione ha adottato in seconda lettura un Progetto di articoli sulla base del quale ha raccomandato all'Assemblea Generale l'adozione di una convenzione⁴³. Al riguardo, un elemento di novità è l'inserimento di cinque paragrafi nel preambolo che richiamano vari temi: l'importanza della codificazione del diritto internazionale, l'attenzione rivolta ai bisogni essenziali delle popolazioni colpite, la frequenza dei disastri dovuti sia a cause umane che naturali e la necessità di una stretta cooperazione e solidarietà internazionale⁴⁴. Pur non mancando interventi volti a segnalare alcune criticità degli articoli sottoposti all'attenzione della VI Commissione⁴⁵, gli elementi più significativi del dibattito hanno riguardato alcune problematiche di fondo sottese all'intero Progetto. Un primo aspetto su cui le delegazioni si sono mostrate concordi è l'apprezzamento del miglior equilibrio, identificato dal nuovo Progetto, adottato in seconda lettura, tra diritti ed obblighi intercorrenti tra gli Stati colpiti da disastri e calamità naturali e gli Stati che prestano soccorso⁴⁶. Medesimo apprezzamento si è avuto in merito all'equilibrio raggiunto negli articoli da 5 a 7, in grado di coniugare efficacemente un approccio pragmatico, che guardi sia alle necessità delle popolazioni colpite (*needs-based approach*) che ai diritti ed agli obblighi degli Stati coinvolti (*rights-based approach*) salvaguardando al tempo stesso la sovranità statale⁴⁷. Al riguardo, un aspetto su cui le delegazioni hanno posto particolare

⁴¹ Cfr. *Summary Records of the 20th meeting*, 11 novembre 2016, in GAOR, Seventieth session, UN Doc. A/C.6/71/SR.20, cit., par. 1 ss.

⁴² Ibid., par. 2.

⁴³ Ibid., par. 5 e paragrafi 48 e 49 di UN Doc. A/71/10.

⁴⁴ Ibid., par. 6.

⁴⁵ Si vedano le osservazioni della delegazione della Cina (*Summary Records of the 20th meeting*, 24 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.20, par. 64). Molto critica è anche la posizione della Francia (par. 71) che si dice dubbiosa in merito all'utilità stessa di una Convenzione sul tema. Medesima posizione per Repubblica Ceca (*Summary Records of the 21st meeting*, 25 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.21, par. 4-5), Austria (par. 69-71), Paesi Bassi (par. 128), Polonia (*Summary Records of the 22nd meeting*, 26 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.22, par. 29), Belorussia (*Summary Records of the 23rd meeting*, 26 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.23, par. 2).

⁴⁶ Così le delegazioni di USA (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 55) e Italia (par. 83),

⁴⁷ Cfr. Italia (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 88), Repubblica Ceca (*Summary Records of the 21st meeting*, cit., par. 2), Perù (par. 36), Romania (par. 62), Nuova Zelanda (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 65), Argentina (par. 75), Indonesia (*Summary Records of the 24th meeting*, 27 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.24, par. 7).

attenzione concerne il consenso dello Stato in difficoltà che, sebbene necessario, non può essere negato arbitrariamente, potendo costituire tale rifiuto di assistenza una violazione del diritto alla vita⁴⁸. Allo stesso modo, il Progetto di articoli ha affermato che uno Stato colpito da un disastro che eccede la capacità di risposta nazionale abbia il dovere di richiedere assistenza⁴⁹.

Con riferimento al tema dell'identificazione del diritto consuetudinario, il dibattito ha riguardato un set di sedici *draft conclusions* e commentari, adottati in prima lettura dalla Commissione, e poi ricompresi nel rapporto⁵⁰. Gli argomenti trattati sono stati: la necessaria coesistenza di *opinio juris* e prassi, le numerose forme che possono rilevare nella formazione di consuetudine, tra cui il silenzio o l'inattività⁵¹, il ruolo delle organizzazioni internazionali, il valore delle decisioni dei giudici nazionali ed infine la figura del *persistent objector*⁵².

La discussione sul ruolo della prassi e degli accordi successivi nell'interpretazione dei trattati ha avuto ad oggetto il testo di tredici *draft conclusions*⁵³. In particolare, la CDI ha sottoposto all'attenzione degli Stati le *draft conclusions* 1 [1a] e la nuova 12 [13]. La *draft conclusion* 1 [1a] non ha posto particolari problemi, riguarda l'analisi delle possibili circostanze in cui gli accordi successivi e la prassi potrebbero giocare un ruolo nell'interpretazione dei trattati. Più interessante invece la *draft conclusion* 12 [13], la quale stabilisce che le pronunce dei cosiddetti *expert treaty bodies*, in assenza dell'accordo di tutte le parti contraenti, non possono costituire di per sé prassi successiva o accordi successivi ai sensi dell'art. 31, par. 3, lett. a) o b) della Convenzione di Vienna del 1969. Ciò nonostante, tali pronunce potrebbero non soltanto "far riferimento" ad un accordo successivo o una prassi successiva delle parti, ma anche "dar vita" a quest'ultime nel caso in cui tali pronunce anticipassero la prassi o il possibile accordo delle parti stesse⁵⁴. Critica, al riguardo, la posizione

⁴⁸ Si vedano le osservazioni di Unione Europea (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 44), Gruppo dei Paesi Nordici (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia, Svezia) (par. 49), Cina (par. 63), Regno Unito (*Summary Records of the 21st meeting*, cit., par. 81), Cile (par. 97), Germania (par. 115).

⁴⁹ Così la delegazione italiana (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 88), nonché il Perù (*Summary Records of the 21st meeting*, cit., par. 36).

⁵⁰ Cfr. UN Doc. A/71/10, par. 62 s.

⁵¹ Cfr. Mr. Còmissario Afonso (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 21).

⁵² Il risultato raggiunto dalla CDI ha visto una divisione tra le varie delegazioni. Commenti di apprezzamento sul lavoro svolto si sono avuti da parte di Unione Europea (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 45), Gruppo dei Paesi Nordici (par. 51), Francia (par. 72), Repubblica Ceca (*Summary Records of the 21st meeting*, cit., par. 6), Australia (par. 16), Turchia (par. 23), Perù (par. 38), Romania (par. 64), Austria (par. 72), Regno Unito (par. 84), Portogallo (par. 93), Cile (par. 99), Germania (par. 116), Paesi Bassi (par. 129), Sudan (par. 137), Grecia (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 6), Brasile (par. 17), Messico (par. 22), Irlanda (par. 33), Israele (par. 39), Singapore (par. 40), Thailandia (par. 44), Corea del Sud (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 12), Cuba (par. 22), Slovacchia 2 (par. 24), Slovenia (par. 34), Indonesia (*Summary Records of the 24th meeting*, cit., par. 10), CICR (par. 25). Posizione molto critica invece si è avuta da parte di USA (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 57), El Salvador (*Summary Records of the 21st meeting*, cit., par. 28), Russia (par. 45), Spagna (par. 107), Polonia (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 31), Cipro (par. 53), Giappone (par. 61), Malesia (par. 70), Argentina (par. 75), Bielorussia (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 4), Algeria (par. 30), India (*Summary Records of the 24th meeting*, cit., par. 16).

⁵³ Cfr. UN Doc. A/71/10, par. 75 s.

⁵⁴ Così Gruppo dei Paesi Nordici (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 53), Cina (par. 70), Repubblica Ceca (*Summary Records of the 21st meeting*, cit., par. 10), Austria (par. 7), Regno Unito (par. 88), Portogallo (par. 96), Spagna (par. 112), Germania (par. 119), Paesi Bassi (par. 131), Sudan (par. 142), Grecia (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 13), Brasile (par. 19), Messico (par. 26), Polonia (par. 32), Singapore (par. 41), Thailandia (par. 45), Vietnam (par. 52), Giappone (par. 64), Nuova

della delegazione francese, secondo cui le pronunce degli *expert treaty bodies* non potrebbero generare prassi successiva, dal momento che la loro funzione non è quella di dare concreta attuazione alle disposizioni dei trattati, ma di interpretare la legge ed assicurarne il rispetto da parte degli Stati. In questo senso, tali pronunce avrebbero soltanto un valore di mezzo supplementare di interpretazione delle norme. A parte il tentativo di riordinare con più coerenza le *draft conclusions* adottate negli anni precedenti dividendole in quattro macro aree per aumentarne la coerenza, non ci sono stati mutamenti sostanziali rispetto alle sessioni precedenti⁵⁵.

Con riferimento al tema della protezione dell'atmosfera, la maggior parte delle delegazioni ha reiterato un certo scetticismo. Indicativa la posizione della delegazione francese, secondo cui i maggiori problemi del terzo rapporto del Relatore speciale⁵⁶ sarebbero tre⁵⁷. Il primo concerne l'applicazione, da parte delle *draft guidelines*, di principi formulati in relazione alla protezione dell'ambiente al tema del deterioramento dell'atmosfera. In secondo luogo, le affermazioni contenute nelle *draft guidelines* 5 e 6, secondo cui l'atmosfera andrebbe "utilizzata" in maniera sostenibile, equa e ragionevole, sarebbero problematiche in quanto il termine "utilizzo" suggerisce che l'atmosfera sia una risorsa naturale da sfruttare, il che è altamente discutibile⁵⁸. Infine, la *draft guideline* 7 (Modifica intenzionale su larga scala dell'atmosfera) non si baserebbe su alcuna prassi o norma preesistente, come ammesso dallo stesso Relatore speciale, ed è in contrasto con l'approccio concordato nel 2013, secondo cui il lavoro sul tema non cercherebbe di riempire alcuna lacuna nel diritto internazionale⁵⁹. Diffuso apprezzamento si è avuto, invece, in merito al dialogo con gli scienziati, che ha permesso di chiarire la nozione di atmosfera ed il significato di degrado atmosferico e inquinamento atmosferico⁶⁰.

Unanime apprezzamento è stato espresso in merito agli sviluppi avutisi sul tema dello *jus cogens* inserito soltanto di recente (2015) nel Programma dei lavori⁶¹.

Zelanda (par. 66), Malesia (par. 71), Argentina (par. 76), Sri Lanka (par. 82), Bielorussia (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 5), Corea del Sud (par. 13), Cuba (par. 22), Slovenia (par. 35), Egitto (par. 43), Ecuador (*Summary Records of the 24th meeting*, cit., par. 113), Unione Europea (par. 21), Cile (*Summary Records of the 25th meeting*, 28 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.25, par. 97). Critica al riguardo la delegazione USA (par. 61).

⁵⁵ Cfr. Commissario Afonso (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 26).

⁵⁶ UN Doc. A/CN.4/692.

⁵⁷ Così la delegazione francese (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 76).

⁵⁸ *Ibid.*, par. 76.

⁵⁹ In questo senso si veda anche Messico (*Summary Records of the 26th meeting*, 28 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.26, par. 23) e USA (par. 127).

⁶⁰ Così Italia (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 89), Egitto (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 45), Portogallo (*Summary Records of the 25th meeting*, cit., par. 94). Sul tema si sono espressi le delegazioni di Bielorussia (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 7), Algeria (par. 31), Grecia (*Summary Records of the 25th meeting*, cit., par. 33), El Salvador (par. 56), Sudan (par. 72), Romania (par. 77), Austria (par. 85), Australia (par. 88), Malesia (*Summary Records of the 26th meeting*, cit., par. 71), Sudafrica (par. 79), Vietnam (par. 100), Slovenia (par. 110), Tonga (par. 133), Slovacchia (par. 143), Sri Lanka (*Summary Records of the 27th meeting*, 1° novembre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.27, par. 2), Argentina (*Summary Records of the 29th meeting*, 2 novembre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.29, par. 86), Perù (*Summary Records of the 30th meeting*, 3 novembre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.30, par. 6).

⁶¹ Solo per citarne alcuni, Grecia (*Summary Records of the 25th meeting*, cit., par. 38), Israele (par. 45), El Salvador (par. 60), Russia (par. 67), Sudan (par. 73), Australia (par. 88), Portogallo (par. 95), Cile (par. 101), Spagna (*Summary Records of the 26th meeting*, cit., par. 11), Messico (par. 24), Polonia (par. 56), Malesia (par. 75), Sudafrica (par. 83), Vietnam (par. 103), Slovenia (par. 114), Iran (par. 116),

Quest'ultimo identifica quattro elementi sostanziali da affrontare, vale a dire la natura dello *jus cogens*, i requisiti per l'elevazione di una norma allo status di *jus cogens*, l'istituzione di un elenco illustrativo di norme di *jus cogens* e le conseguenze o gli effetti di tali norme. Il primo *report* sul tema, del Relatore speciale Dire Tladi⁶², persegue due scopi principali, proponendo tre *draft conclusions* che identificano l'ambito dell'argomento e indicano la natura generale del diritto internazionale cogente. Il primo scopo del Relatore è, sul piano metodologico, identificare il suo approccio generale all'argomento e, in tale contesto, ottenere le opinioni della Commissione. Il secondo obiettivo, sul piano sostanziale, è quello di fornire una panoramica generale sulle questioni concettuali relative allo *jus cogens*, delimitandone natura e portata. Nel corso del dibattito è emerso che vi è ancora un forte disaccordo in merito alla creazione di una lista esemplificativa delle norme che possono definirsi cogenti. Alcune delegazioni hanno lodato l'iniziativa, ritenendo la lista utile, in base al fatto che l'art. 53 della Convenzione di Vienna stabilisce che le norme imperative esistono soltanto se accettate e riconosciute dalla Comunità internazionale, mentre altre hanno invece ritenuto un pericolo la lista, poiché potrebbe essere considerata come esaustiva⁶³.

Alcuni sviluppi si sono avuti anche riguardo al tema dell'applicazione provvisoria dei trattati⁶⁴. Alla Commissione è stato presentato dal Relatore speciale Juan Manuel Gómez-Robledo il quarto *report*, contenente la proposta per la *draft guideline* 10, intitolata "Diritto interno e osservazione dell'applicazione provvisoria totale o parziale di un trattato"⁶⁵ ed, altresì, un *addendum*⁶⁶, contenente esempi di prassi recente dell'Unione Europea sull'applicazione provvisoria degli accordi con Stati terzi. Tuttavia, la Commissione si è preoccupata anzitutto di concludere l'analisi delle *guidelines* sottoposte nel 2015 a causa del ritardo accumulato, rinviando l'analisi delle restanti alla sessione del 2017. La maggior parte delle delegazioni intervenute ha accolto favorevolmente la decisione del Relatore speciale di esaminare la questione del rapporto tra diritto interno e diritto internazionale, in relazione all'applicazione provvisoria dei trattati, riconoscendo tuttavia l'esigenza di maggiori chiarimenti e indagini sulla prassi dei singoli Stati al riguardo. Infine, è stata

Slovacchia (par. 146), Canada (*Summary Records of the 27th meeting*, cit., par. 8), Irlanda (par. 21), Giappone (par. 33), India (par. 43), Turchia (*Summary Records of the 29th meeting*, cit., par. 67). Opinione contraria invece per i Paesi Bassi che, in mancanza di una prassi consolidata, ha ritenuto inutile trattare l'argomento poiché ancora molto controverso (*Summary Records of the 26th meeting*, cit., par. 42).

⁶² UN Doc. A/CN.4/693.

⁶³ Opinioni favorevoli sono state espresse da Cipro (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 56), Bielorussia (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 8), Egitto (par. 44), Mr. Comissário Afonso (*Summary Records of the 24th meeting*, cit., par. 46), Austria (*Summary Records of the 25th meeting*, cit., par. 86). Opinione contraria dei Paesi Bassi (*Summary Records of the 26th meeting*, cit., par. 44).

⁶⁴ Si vedano ad esempio Italia (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 91), Cuba (*Summary Records of the 24th meeting*, cit., par. 65), Cina (par. 97), Cile (*Summary Records of the 25th meeting*, cit., par. 103), Polonia (*Summary Records of the 26th meeting*, cit., par. 60), Brasile (par. 92), Bielorussia (par. 95), Mr. Comissário Afonso (*Summary Records of the 27th meeting*, cit., par. 73), Sudan (*Summary Records of the 28th meeting*, cit., par. 8), Russia (par. 13), Romania (par. 24), Regno Unito (par. 31), Portogallo (par. 35), Croazia (par. 39), Spagna (par. 48), Paesi Bassi (*Summary Records of the 29th meeting*, cit., par. 9), Grecia (par. 25), Malesia (par. 36), Vietnam (par. 48), Slovenia (par. 57), Turchia (par. 63), USA (par. 73), Messico (par. 78), Irlanda (par. 83), Iran (par. 95), Israele (par. 104), Corea del Sud (*Summary Records of the 30th meeting*, cit., par. 15), India (par. 19).

⁶⁵ UN Doc. A/CN.4/699.

⁶⁶ UN Doc. A/CN.4/699/Add.1.

evidenziata la necessità di condurre un'approfondita analisi comparativa, sia delle più importanti disposizioni dei trattati in grado di spiegare il rapporto tra applicazione piena e provvisoria di un trattato, sia delle disposizioni degli accordi che condizionano l'applicazione provvisoria alla legge interna. Infine, numerose delegazioni hanno supportato la proposta del Relatore di stilare apposite "clausole modello" in tema di applicazione provvisoria.

La discussione in materia di immunità degli organi stranieri dalla giurisdizione penale⁶⁷, si è basata sul quinto rapporto⁶⁸ della Relatrice speciale Ms. Escobar Hernández, che ha analizzato la questione dei limiti e delle eccezioni a tale immunità. Il dibattito sulla bozza dell'art. 2, lett. f), e dell'art. 6 non ha visto particolari obiezioni. La conclusione del *report*, da un lato, ha affermato che non è ancora possibile sulla base della prassi attuale attestare l'esistenza di una regola di diritto consuetudinario a favore dell'applicazione di limiti ed eccezioni all'immunità *ratione personae*, né tantomeno identificare un *trend* che si muova in tal senso. Dall'altro lato ha, invece, concluso che limiti ed eccezioni si applicano agli organi statali sul piano dell'immunità *ratione materiae*. Sulla base di tali conclusioni il *report* ha proposto il *draft* dell'art. 7, dal titolo "Crimini per i quali l'immunità non si applica".

Sulla responsabilità degli Stati per illeciti internazionali la discussione si è tenuta sia in plenaria che attraverso un *Working Group* presieduto da Mr. Patrick Luna e istituito in accordo alla risoluzione n. 68/104 dell'Assemblea Generale, con l'obiettivo di vagliare la possibilità di una convenzione sulla base dei *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. Le delegazioni si sono espresse favorevolmente in merito al lavoro svolto dalla CDI. Molto apprezzata la presentazione del Segretario Generale e la raccolta di decisioni di corti e tribunali internazionali. Per quanto concerne il ruolo futuro del Progetto di articoli sono state avanzate sostanzialmente tre opzioni: (i) negoziare una convenzione sulla base degli articoli; (ii) adozione degli articoli da parte dell'Assemblea Generale con una dichiarazione o una risoluzione; (iii) lasciare gli articoli nella loro forma attuale. La prima possibilità è stata sostenuta da numerose delegazioni, le quali hanno rilevato che una convenzione aumenterebbe la certezza del diritto e le relazioni pacifiche internazionali. Secondo tale posizione gli articoli rappresentano un gruppo di *secondary rules* ben progettato e bilanciato, che non richiederebbe di essere negoziato *ex novo*, poiché la loro unanime accettazione da parte della Comunità internazionale è testimoniata dai numerosi richiami svolti sia dagli Stati che dalle decisioni di corti e tribunali internazionali. Sulla scia di tali argomentazioni, la seconda posizione ritiene che l'approccio migliore al tema, in termini di forma, sarebbe una loro adozione come dichiarazione o risoluzione dell'Assemblea

⁶⁷ Cfr. Francia (*Summary Records of the 24th meeting*, cit., par. 80), Cuba (par. 65), Ungheria (par. 83), Cina (par. 92), Cile (*Summary Records of the 25th meeting*, cit., par. 102), Polonia (*Summary Records of the 26th meeting*, cit., par. 59), Belarussia (par. 93), Mr. Commissário Afonso (*Summary Records of the 27th meeting*, cit., par. 63), Gruppo dei Paesi Nordici (par. 95), Austria (par. 110), Repubblica Ceca (par. 118), Singapore (par. 129), El Salvador (par. 151), Sudan (*Summary Records of the 28th meeting*, cit., par. 3), Russia (par. 9), Romania (par. 21), Regno Unito (par. 26), Portogallo (par. 34), Croazia (par. 38), Spagna (par. 46), Paesi Bassi (*Summary Records of the 29th meeting*, cit., par. 5), Thailandia (par. 11), Germania (par. 12), Malesia (par. 34), Vietnam (par. 46), Slovenia (par. 54), USA (par. 71), Messico (par. 77), Irlanda (par. 82), Argentina (par. 88), Giappone (par. 90), Iran (par. 94), Mongolia (par. 97), Israele (par. 102), Sri Lanka (*Summary Records of the 30th meeting*, cit., par. 10), Corea del Sud (par. 14), India (par. 16).

⁶⁸ UN Doc. A/CN.4/701.

Generale. Tali delegazioni si sono espresse sfavorevolmente in merito ad un rinvio ulteriore dell'esame della tematica paventando un possibile impatto negativo sui Progetti di articoli in materia di protezione diplomatica e sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, suggerendo che qualsiasi decisione in merito debba essere adottata *per consensus* e, altresì, che il *Working Group* debba riunirsi, per lo meno una volta ogni anno, per un esame graduale degli sviluppi del Progetto di articoli. Non sono mancate, infine, le voci contrarie secondo cui l'inizio di una negoziazione rimetterebbe in discussione il difficile equilibrio raggiunto dal Progetto o, per lo meno, ne diminuirebbe la forza raggiunta, già acclarata dall'uso costante che ne fanno governi e tribunali. Di conseguenza, secondo tale posizione, permanendo ancora dubbi e aree d'incertezza su alcuni aspetti, muoversi nel senso di una convenzione sarebbe controproducente e prematuro.

Per quanto attiene al Progetto in materia di protezione diplomatica, il dibattito, tenutosi anche in seno ad un *Working Group* costituito sulla base della risoluzione 68/113 e presieduto da Mr. Themble Joyini, ha riguardato l'opportunità o meno di dare il via ai negoziati per l'adozione di un accordo di codificazione sul tema. La discussione sulle azioni da intraprendere ha riproposto dunque, le medesime contrapposizioni, appena rilevate, tra i fautori dell'incorporazione del Progetto in un atto giuridicamente vincolante e i sostenitori della necessità di preservarne la natura di *soft law*. La maggior parte delle delegazioni ha sostenuto che una convenzione contribuirebbe alla protezione dei diritti umani, compresi quelli di rifugiati e apolidi, e permetterebbe altresì di chiarire e sviluppare ulteriormente concetti chiave del diritto consuetudinario internazionale. Diverse delegazioni hanno, altresì, rilevato come il suo "futuro" sia strettamente legato a quello del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati. Sul versante opposto, altre delegazioni hanno ritenuto opportuno non procedere all'elaborazione di una convenzione, poiché da un lato il Progetto di articoli già avrebbe raggiunto un delicato equilibrio tra diritti degli individui e diritti degli Stati, e dall'altro, alcuni articoli non rifletterebero il diritto consuetudinario e una loro codificazione creerebbe incertezze e ambiguità.

Infine, con riferimento al tema della prevenzione dei danni transfrontalieri da attività pericolose e allocazione delle perdite, il dibattito ha riguardato l'elaborazione di una convenzione sulla base del Progetto di articoli sulla prevenzione dei danni transfrontalieri da attività pericolose del 2001 e del Progetto di principi sull'allocazione delle perdite in caso di danni transfrontalieri determinati da attività pericolose del 2006. Anche in questo caso, si è ripresentato il contrasto tra delegazioni favorevoli all'adozione di un accordo di codificazione (che, per alcuni, dovrebbe includere anche il Progetto di principi) e altre secondo cui i Progetti in questione svolgono meglio la loro funzione nella forma di linee-guida non vincolanti. Un punto su cui vi è stato diffuso consenso è stato quello denotante che articoli e principi non possano prevalere sulla *lex specialis* o in situazioni già regolate da uno specifico regime giuridico, come le norme sui conflitti armati. Un secondo argomento ha riguardato la necessità di riconsiderare la definizione di "Stato di origine", in modo tale che tenga conto delle numerose società transnazionali che operano nei Paesi in via di sviluppo. L'Assemblea Generale si è, dunque, limitata ad aggiornare la discussione alla 72^a sessione.

5. *Altri temi in discussione.* - Per quanto riguarda il principio della *rule of law*, a livello nazionale ed internazionale, nella sessione in rassegna numerose delegazio-

ni ne hanno sottolineato il ruolo fondamentale nella promozione della sicurezza e della pace a livello internazionale e dello sviluppo socio-economico. Il dibattito⁶⁹, che ha poi generato la risoluzione n. 71/148, ha avuto ad oggetto prevalentemente due temi dal titolo “Condivisione delle prassi nazionali per il perfezionamento dei trattati multilaterali” e “Misure pratiche per facilitare l’accesso alla giustizia a tutti, inclusi i più poveri e i più vulnerabili”. Le delegazioni, in relazione al primo hanno manifestato il loro impegno ad implementare i loro obblighi nascenti dai trattati multilaterali. Il proposito è quello di perfezionare al riguardo le procedure nei loro ordinamenti giuridici, tenendo conto dell’importanza dei trattati multilaterali nella promozione di un tessuto comune di regole in grado di contribuire alla certezza, trasparenza ed eguaglianza delle relazioni dei contraenti. In merito al secondo, le delegazioni hanno rilevato che il punto di partenza per la *rule of law* sia un accesso alla giustizia semplice ed equo, con particolare riguardo alle fasce più deboli della popolazione per le quali bisogna approntare adeguata assistenza legale⁷⁰. Numerose delegazioni hanno evidenziato l’importanza della *rule of law* per il consolidamento dei tre pilastri delle Nazioni Unite: pace e sicurezza, diritti umani e sviluppo⁷¹. Altre hanno richiamato l’attenzione sullo stretto rapporto che vi è tra la *rule of law* e la promozione di alcuni obiettivi socio-economici, quali la riduzione della povertà, della fame, delle disuguaglianze, il miglioramento dei diritti umani, dell’assistenza sanitaria, della protezione ambientale e dello sviluppo sostenibile⁷². Infine, se da un lato è stata sottolineata l’importante opera della Corte Internazionale di Giustizia per la pacifica risoluzione delle controversie e della Corte Penale Internazionale per la lotta all’impunità, dall’altro particolare attenzione è stata rivolta all’importante uso dei meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie come la negoziazione, i buoni uffici, la mediazione e la conciliazione.

Il Rapporto della Commissione delle Nazioni Unite sul diritto del commercio Internazionale (UNCITRAL) è stato particolarmente prolifico⁷³ in vista del cinquantesimo anniversario che avrà luogo nel 2017. Le delegazioni intervenute hanno

⁶⁹ Per il dibattito, v. *Summary Records of the 4th meeting*, 5 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.4, paragrafi 78-102, *Summary Records of the 5th meeting*, 5 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.5, paragrafi 1-89, *Summary Records of the 6th meeting*, 6 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.6, paragrafi 1-64, *Summary Records of the 7th meeting*, 6 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.7, paragrafi 1-87, *Summary Records of the 8th meeting*, 7 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.8, paragrafi 1-34, *Summary Records of the 33rd meeting*, 11 novembre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.33, par. 1.

⁷⁰ V. UN Doc. A/RES/71/148.

⁷¹ V. ad esempio CELAC (*Summary Records of the 4th meeting*, cit., par. 80), Unione Europea (*Summary Records of the 5th meeting*, cit., par. 23), Liechtenstein (*Summary Records of the 6th meeting*, 6 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.6, par. 16), Algeria (*Summary Records of the 7th meeting*, 6 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.7, par. 20), Marocco (par. 31).

⁷² Ad esempio, le delegazioni di Kenya (*Summary Records of the 6th meeting*, cit., par. 34), Senegal (*Summary Records of the 7th meeting*, cit., par. 34) e Nepal (par. 80).

⁷³ Il report della Commissione sul lavoro della 49^a sessione (UN Doc. A/71/17) ha prodotto re risoluzioni n. 71/135, 71/136, 71/137, 71/138. Per il dibattito, v. *Summary Records of the 11th meeting*, 10 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.11, paragrafi 52-91, *Summary Records of the 12th meeting*, 11 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.12, paragrafi 6-41, *Summary Records of the 19th meeting*, 20 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.19, paragrafi 8-11, *Summary Records of the 24th meeting*, 27 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.27, paragrafi 1-5.

espresso vivo apprezzamento per le attività dei vari *Working Groups* dell'UNCITRAL. Tuttavia non si è avuta nessuna novità per il *Working Group I* che si occupa di *Micro, piccole e medie imprese*, in cui è stata nuovamente sottolineata l'importanza di ridurre le numerose complicazioni legali e burocratiche che si presentano durante tutto il ciclo di vita delle imprese; in relazione al *Working Group II* su *Arbitrato e Conciliazione*, è stata accolta con favore la finalizzazione delle *UNCITRAL Notes on Organizing Arbitral Proceedings* ed è stato espresso interesse per una convenzione sull'esecuzione degli accordi di conciliazione di controversie commerciali internazionali. Il dibattito del *Working Group III* in tema di *On line dispute resolution* ha visto l'elaborazione e il completamento del *Technical Notes on Online Dispute Resolution*⁷⁴, risultato particolarmente importante per i Paesi in via di sviluppo e per quelli con economie in fase di transizione. Il *Working Group IV* si è occupato di commercio elettronico ed ha richiamato l'attenzione sulla bozza di *Model Law on electronic transferable records* attualmente in discussione. Diffuso apprezzamento, infine, si è avuto per i progressi fatti dal *Working Group V* (*Insolvency Law*) nel campo della insolvenza transfrontaliera, cercando, altresì, di attuare un coordinamento con la Conferenza dell'Aja sul diritto internazionale privato al fine di evitare possibili incongruenze fra i due testi. Il *Working Group VI* in tema di *Security interests* ha visto la finalizzazione della *Model Law on Secured Transactions*⁷⁵, col precipuo scopo di stimolare gli Stati ad aggiornare le proprie normative interne in modo da agevolare l'accesso al credito con condizioni chiare eque ed efficienti a vantaggio, in particolare, delle piccole e medie aziende. Per quanto riguarda gli obiettivi futuri, una certa preoccupazione è stata espressa in merito alla trasparenza nel settore dell'*investor-State dispute settlement*. È stata richiamata da più parti la necessità di un codice di condotta per gli arbitri e di una riforma, suggerendo di ispirarsi alla *Mauritius Convention on Transparency in Treaty-based Investor-State Arbitration*⁷⁶.

Il dibattito relativo all'amministrazione della giustizia nell'ONU è stato poco significativo. La discussione, come di consueto, si è svolta sia in plenaria sia nell'ambito di consultazioni informali⁷⁷ ed ha analizzato i rapporti del Segretario Generale sull'amministrazione della giustizia delle Nazioni Unite⁷⁸ e sulle attività dell'*Ombudsman* ONU e sui Servizi di Mediazione⁷⁹, quello dell'Internal Justice Council⁸⁰, contenente il *memorandum* dei giudici dello United Nations Dispute Tribunal (UNDT) e dello United Nations Appeals Tribunal (UNAT), e, infine il rapporto dell'Interim Independent Assessment Panel (IIAP). Particolarmente apprezzato, il ruolo svolto dal Management Evaluation Unit (MEU) e dall'Office of Staff Legal Assistance (OSLA) ed il loro lavoro nell'identificazione delle controversie risolvibili in maniera informale e condotte a un bonario componimento. La maggior parte delle delegazioni ha rilevato come l'amministrazione della

⁷⁴ Risoluzione 71/138.

⁷⁵ Risoluzione 71/136.

⁷⁶ Cfr. Mr. Kenfack Douajni (Presidente UNCITRAL), *Summary Records of the 11th meeting*, cit., para. 74, CELAC (par. 81), Honduras (par. 85).

⁷⁷ Per il dibattito in Commissione, v. rispettivamente *Summary Records of the 16th meeting*, 14 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.16 paragrafi 24-46, e *Summary Records of the 22nd meeting*, cit., paragrafi 1-4.

⁷⁸ UN Doc. A/71/164.

⁷⁹ UN Doc. A/71/157.

⁸⁰ UN Doc. A/71/158.

giustizia debba fondarsi su determinati principi: indipendenza, trasparenza, decentralizzazione, principio di legalità e giusto processo.

Tra le questioni affrontate durante la sessione in rassegna, anche quest'anno la Commissione è tornata sul tema della necessità di assicurare una qualche forma di tutela giurisdizionale per le controversie di lavoro tra personale delle Nazioni Unite e collaboratori esterni. Al riguardo, mentre alcune delegazioni hanno ritenuto doveroso estendere il sistema di giustizia interno anche al personale esterno, altre invece, in accordo col Segretario Generale, hanno sostenuto l'opposto. Degno di nota è il suggerimento dell'Internal Justice Council consistente nell'utilizzare un sistema stragiudiziale di risoluzione delle controversie "semplificato" come punto di inizio ed invitare poi il Segretario Generale a proporre alternative per un rimedio alternativo effettivo per tali soggetti. 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.

Per quanto riguarda il Programma di assistenza dell'ONU per l'insegnamento, lo studio, la diffusione e il più ampio apprezzamento del diritto internazionale⁸¹, la discussione in VI Commissione è stata preceduta da una presentazione della libreria audiovisiva di diritto internazionale delle Nazioni Unite, essenziale strumento di ricerca e insegnamento. Le delegazioni intervenute hanno rilevato l'importanza del tema per lo sviluppo della cooperazione degli Stati e l'ulteriore consolidamento della pace e della sicurezza internazionale. Il ruolo di pietra angolare del Programma deriva dal fatto che la diffusione della conoscenza e della comprensione del diritto internazionale è la premessa necessaria per la sua corretta osservanza. Le delegazioni hanno evidenziato come, per la prima volta nella storia del programma, l'*International Law Fellowship Programme* e tutti e tre i corsi regionali siano stati condotti in un solo anno, nel 2016, grazie al sostegno degli Stati membri. Al riguardo molte delegazioni, in accordo con il rapporto del Segretario Generale⁸², hanno suggerito di istituire sedi permanenti sia per i corsi regionali che per il *Fellowship Programme*⁸³. A differenza degli anni passati, inoltre, quest'anno vi è stata diffusa soddisfazione per l'inserimento delle risorse finanziarie per il Programma, nel bilancio ordinario 2016-2017, grazie anche all'aumento del volume dei contributi volontari. Simile importanza è stata data all'*Hamilton Shirley Amerasinghe Memorial Fellowship on the Law of the Sea*, anch'essa inserita nel bilancio ordinario⁸⁴.

Poco significativo il dibattito in tema di rivitalizzazione del lavoro dell'Assemblea Generale⁸⁵. Le delegazioni intervenute hanno rimarcato che, al riguardo, gli sforzi dovrebbero essere indirizzati dai principi di democrazia, trasparenza e responsabilità con consultazioni aperte a tutti i membri per raggiungere un

⁸¹ Risoluzione 71/139. Per il dibattito in seno alla Commissione, v. *Summary Records of the 17th meeting*, 17 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.17, paragrafi 1-38, *Summary Records of the 18th meeting*, 20 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.18, paragrafi 1-31, *Summary Records of the 30th meeting*, cit., paragrafo 38, *Summary Records of the 32nd meeting*, 7 novembre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.32, paragrafo 12.

⁸² UN Doc. A/71/432.

⁸³ Così Thailandia (*Summary Records of the 17th meeting*, cit., paragrafi 21-22) ed Etiopia (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., paragrafi 5-6).

⁸⁴ UN Doc. A/71/139.

⁸⁵ UN Doc., decisione n. 71/528.

coordinamento effettivo e più efficiente. I punti salienti hanno riguardato tecniche e metodi di lavoro della VI Commissione per renderli in grado di velocizzare ed evitare sovrapposizioni d'identici contenuti nei differenti incontri⁸⁶ e, in particolare, si è suggerito di introdurre dei sistemi elettronici per la sponsorizzazione delle risoluzioni (*e-Sponsorship*) e per l'iscrizione nelle liste degli oratori (*e-Speakers*).

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 Generale⁸⁷ su richiesta dell'Assemblea, non ha registrato sviluppi significativi⁸⁸. Costante l'orientamento delle delegazioni sulla doverosità di una politica di "tolleranza zero"⁸⁹ 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 gioco, è stato più volte evidenziato, vi sono l'immagine e la credibilità stessa dell'ONU. Per tali ragioni sia gli organi delle Nazioni Unite sia le autorità giudiziarie nazionali hanno il dovere di perseguire e consegnare alla giustizia i colpevoli. Numerose delegazioni, richiamando la necessità di un clima di cooperazione e assistenza reciproca, soprattutto nei casi di richieste di estradizione, d'informazioni e, in generale, nelle indagini investigative ai fini dell'azione penale, hanno evidenziato la necessità di colmare le attuali lacune normative in tema di giurisdizione. Punti di vista differenti si sono avuti in merito all'elaborazione di una convezione sul tema. Al riguardo, permane, infatti, il contrasto – già registrato nel corso delle precedenti sessioni – tra chi ritiene che i tempi siano maturi per l'avvio dei negoziati e chi si oppone a tale eventualità, ritenendo superflua o prematura la discussione. Benché il numero degli Stati favorevoli all'adozione di una convenzione sia in progressivo aumento, il persistere di questa disparità di posizioni ha indotto l'Assemblea Generale ad adottare una risoluzione che riproduce in larga misura lo schema adottato nelle precedenti sessioni⁹⁰.

In merito alla valutazione di misure efficaci per il rafforzamento della protezione e della sicurezza delle missioni e degli agenti diplomatici e consolari, argomento che la Commissione esamina con cadenza biennale, non vi sono sviluppi significativi. Alcune delegazioni hanno denunciato gli attacchi subiti da diverse missioni e da loro rappresentanti⁹¹. L'Assemblea, su proposta della Commissione, ha rinnovato l'invito agli Stati e agli organi delle Nazioni Unite a rafforzare la cooperazione in questa materia, di estrema importanza per le relazioni internazionali, anche attraverso la ratifica delle pertinenti convenzioni internazionali, e ad adottare tutte le misure necessarie al fine di scongiurare il reiterarsi di tali episodi. Alcune delegazioni hanno infine espresso seria preoccupazione per le intercettazioni effettuate sia

⁸⁶ Per la discussione v. *Summary Records of the 32nd meeting*, cit., paragrafi 1-11, e *Summary Records of the 33rd meeting*, 11 novembre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.33, paragrafi 31-32.

⁸⁷ UN Doc. A/71/506 dell'11 novembre 2016.

⁸⁸ Per il dibattito in seno alla Commissione v. *Summary Records of the 8th meeting*, 7 ottobre 2016, in GAOR, Seventieth first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.8, paragrafi 35-136, *Summary Records of the 9th meeting*, 7 ottobre 2016, in GAOR, Seventieth first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.9, paragrafi 1-26; *Summary Records of the 33rd meeting*, cit., paragrafi 6-7.

⁸⁹ Risoluzione 71/506, par. 7. V. le opinioni di Georgia (*Summary Records of the 8th meeting*, cit., par. 3), Nepal (par. 7), Marocco (par. 18), Bangladesh (par. 24), Vietnam (par. 25).

⁹⁰ Risoluzione 71/134 del 13 dicembre 2016, approvata per *consensus* dall'Assemblea Generale.

⁹¹ Così, ad esempio, Unione Europea (*Summary Records of the 11th meeting*, cit., par. 11), Paesi del Nord (par. 14), Cuba (par. 17), Brasile (par. 19).

da parte dello Stato ospite che da parte delle stesse missioni diplomatiche. Da ultimo è stato sottolineato che, con l'avvento dell'era digitale, si impongono nuove sfide, tra cui la necessità di dover assicurare l'immunità diplomatica e consolare, anche tutelando gli archivi di documenti e le comunicazioni digitali delle missioni diplomatiche, come sancito nella Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche⁹².

Nel corso della discussione riguardante il Progetto di articoli sul diritto delle falde acquifere transfrontaliere del 2008, la maggior parte delle delegazioni ha evidenziato l'importanza del corretto bilanciamento di diritti e responsabilità degli Stati nell'esercizio dei poteri sovrani, ai fini di una gestione "equa e ragionevole" delle risorse idriche. Pur non essendovi ancora accordo sul futuro del Progetto, le delegazioni intervenute ne hanno evidenziato l'utilità come punto di riferimento nella negoziazione di accordi bilaterali e regionali in materia; tra queste, le delegazioni di Uruguay, Argentina, Brasile e Paraguay, che hanno ricordato la stipula dell'Accordo sulla falda acquifera del Guarani, largamente ispirato ai principi sanciti dal Progetto, e su tale base ne hanno auspicato l'adozione sotto forma di una Dichiarazione di principi in grado di guidare futuri accordi regionali o bilaterali⁹³. Non sono mancati interventi critici volti a promuoverne una parziale riforma. Si segnala, in particolare, la (reiterata) proposta della Lega Araba di modificare il titolo in "Diritto delle falde acquifere internazionali condivise", e quella di inserire un articolo sulla risoluzione delle controversie⁹⁴ o, ancora, la proposta del Venezuela di sostituire negli articoli 4 e 5 il termine "*equitable utilization*" con "*egalitarian utilization*"⁹⁵. Alcune delegazioni hanno ritenuto ancora prematuro parlare di convenzione, giudicando, per il momento, soddisfacente il ruolo di *guidelines* svolto dal Progetto, altre hanno ricordato, infine, che qualsiasi considerazione in tema di codificazione non può prescindere dal coordinamento con gli attuali accordi esistenti, quali la *Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses* del 1997 e quella *on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes* del 1992⁹⁶.

Nel quadro del punto all'ordine del giorno relativo alla situazione dei Protocolli addizionali alle Convenzioni di Ginevra⁹⁷, al di là dei consueti appelli alla ratifica delle Convenzioni e dei Protocolli, nonché all'accettazione della competenza della Commissione Internazionale d'inchiesta *ex art.* 90 del Primo Protocollo Addizionale, si segnala il vivo apprezzamento manifestato dagli Stati in ordine agli sforzi compiuti dal CICR nell'aiutare gli Stati nell'elaborazione della loro legislazione sulle persone scomparse, così come il lavoro delle *Red Crescent Societies* per la loro collaborazione nel campo umanitario con le autorità⁹⁸. Numerose delegazioni hanno enfatizzato la necessità del rispetto dei civili nei conflitti armati, soprattutto del personale medico e dei convogli umanitari, elogiando

⁹² Risoluzione 71/145. Per il dibattito, v. *Summary Records of the 11th, 30th, and 32nd meetings*, cit.

⁹³ Così Argentina (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 52), Qatar (par. 54), Cile (par. 59).

⁹⁴ Gruppo degli Stati Arabi (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 49).

⁹⁵ Venezuela (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 65).

⁹⁶ Così, ad esempio, la Russia (*Summary Records of the 18th meeting*, cit., par. 56).

⁹⁷ Per la discussione v. *Summary Records of the 10th meeting*, 10 ottobre 2016, in GAOR, Seventy-first session, UN Doc. A/C.6/71/SR.10, paragrafi 8-111, *Summary Records of the 11th meeting*, cit., paragrafi 1-6, e *Summary Records of the 33th meeting*, cit., paragrafi 13-15.

⁹⁸ Così CELAC (*Summary Records of the 10th meeting*, cit., par. 8), Unione Europea (par. 23), Svizzera (par. 47), Regno Unito (par. 63).

la recente risoluzione in materia del Consiglio di Sicurezza (n. 2286 del 2016)⁹⁹. È stato anche manifestato notevole apprezzamento per l'ampliamento della giurisdizione della Corte Penale Internazionale in seguito all'Accordo raggiunto a Kampala nel 2010, i cui emendamenti sono stati ratificati da 32 Paesi e, quindi, saranno operativi presumibilmente dal 2017. È stata richiamata da più parti la necessità di ciascun governo di fornire un'adeguata formazione, sia ai cittadini che ai pubblici ufficiali, sul rispetto del diritto umanitario internazionale. Alcune delegazioni hanno, altresì, richiamato l'importanza del *Montreux Document* e del *Montreux Document Forum* in tema di *private security* e scambio di *best practices*¹⁰⁰. L'Assemblea ha preso atto di tali sviluppi e aggiornato la discussione alla 71^a sessione.

Il dibattito sul Rapporto del Comitato Speciale sulla Carta delle Nazioni Unite e sul Rafforzamento del Ruolo dell'Organizzazione è stato piuttosto vivace¹⁰¹. Dopo l'introduzione del *report* del Presidente del Comitato, il Direttore responsabile del *Security Council Practices and Charter Research Branch* ha reso una dichiarazione sullo *status* di avanzamento dei lavori della raccolta della prassi del Consiglio di Sicurezza (*Repertoire of the Practice of the Security Council*), mentre il Direttore della *Codification Division* ha fatto una dichiarazione sui progressi del repertorio di prassi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (*Repertory of Practice of United Nations Organs*).

Le delegazioni hanno evidenziato che nell'ottica del rafforzamento dell'Organizzazione, gli organi ONU devono rispettare le reciproche sfere di competenza, rafforzare il ruolo dell'Assemblea Generale ed evitare interferenze o sovrapposizioni tra Consiglio di Sicurezza e Consiglio Economico e Sociale. Ampio spazio è stato, poi, riservato al tema delle sanzioni; pur evidenziandone la centralità, ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, le delegazioni hanno ribadito che esse, da considerare come ultimo rimedio, devono essere chiaramente definite, nei contenuti e negli obiettivi, limitate nel tempo e soggette a controlli periodici. Altre delegazioni, in tema di risoluzione pacifica delle controversie, hanno richiamato la *Manila Declaration on the Peaceful Settlement of International Disputes*, sottolineato l'importante ruolo della Corte Internazionale di Giustizia, supportato l'aggiornamento dell'*Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes between States* e, infine, proposto la creazione di un sito *web* delle Nazioni Unite dedicato al tema dei *cross-reference* tra i vari documenti ONU. Numerosi i *working paper* proposti all'attenzione della Commissione, tra cui si ricorda, ad esempio, quello del Ghana dal titolo "*Working paper on strengthening the relationship and cooperation between the United Nations and regional arrangements or agencies in the peaceful settlement of disputes*", o, ancora la richiesta di un parere alla Corte Internazionale di Giustizia sulle conseguenze giuridiche del ricorso all'uso della forza da parte di Stati in assenza di autorizzazione del Consiglio di Sicurezza e al di fuori dei casi di legittima difesa¹⁰².

⁹⁹ Gruppo dei Paesi Nordici (*Summary Records of the 10th meeting*, cit., par. 31) e CANZ (par. 35).

¹⁰⁰ Unione Europea (*Summary Records of the 10th meeting*, cit., par. 28) e USA (par. 80).

¹⁰¹ Per la discussione v. *Summary Records of the 15th meeting*, cit., paragrafi 8-108, *Summary Records of the 16th meeting*, cit., paragrafi 1-23, *Summary Records of the 30th meeting*, cit., par. 40, *Summary Records of the 32nd meeting*, cit., par. 16 e *Summary Records of the 33th meeting*, cit., paragrafi 16-17.

¹⁰² Risoluzioni 71/146 e 71/147.

Sulla concessione dello *status* di osservatore presso l'Assemblea Generale, la Commissione, in prima battuta, ha parzialmente confermato l'atteggiamento di chiusura inaugurato già durante la 64^a sessione¹⁰³. Se, infatti, non sono stati sollevati dubbi a proposito della concessione di tale *status* alla Conferenza dei Ministri della Giustizia dei Paesi Ibero-Americana¹⁰⁴, all'Organizzazione internazionale della Gioventù Ibero-Americana¹⁰⁵, al Forum per lo sviluppo delle isole del Pacifico¹⁰⁶, alla Camera di Commercio Internazionale¹⁰⁷ e alla Banca Centrale Americana per l'Integrazione Economica¹⁰⁸ (attesa la loro natura prettamente inter-statale), non è stato possibile raggiungere un accordo in merito alla richieste provenienti dalla Comunità delle Democrazie¹⁰⁹, dal Consiglio di Cooperazione degli Stati di Lingua Turca¹¹⁰, dall'Unione Economica Euroasiatica¹¹¹ e infine, dopo un acceso dibattito, anche la Conferenza Internazionale dei Partiti Politici Asiatici¹¹² non è stata ritenuta in grado di soddisfare i criteri della decisione n. 49/426 dell'Assemblea Generale.

Il Rapporto del Comitato sulle Relazioni con lo Stato ospite, infine, non ha presentato alcun elemento di novità rispetto al passato¹¹³. 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. È stato auspicato, inoltre, un miglioramento nella formazione della polizia e del personale di sicurezza incaricato al fine di accelerare tali procedure. Gli Stati Uniti d'America hanno ribadito l'impegno ad onorare i loro obblighi internazionali in qualità di Stato ospite¹¹⁴.

TOBIA CANTELMO

¹⁰³ Si vedano le precedenti rassegne sulle attività della VI Commissione, in questa *Rivista*, 2011-2015, 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).

¹⁰⁴ Risoluzione 71/153. V. la discussione in *Summary Records of the 12th meeting*, cit., paragrafi 64-66, e in *Summary Records of the 31st meeting*, cit., par. 46.

¹⁰⁵ Risoluzione 71/154. V. la discussione in *Summary Records of the 12th meeting*, cit., paragrafi 67-70, e in *Summary Records of the 31st meeting*, cit., par. 47.

¹⁰⁶ Risoluzione 71/155. V. la discussione in *Summary Records of the 12th meeting*, cit., paragrafi 71-74, e in *Summary Records of the 31st meeting*, cit., paragrafi 48-49.

¹⁰⁷ Risoluzione 71/156. V. la discussione in *Summary Records of the 13th meeting*, cit., paragrafi 1-16, e in *Summary Records of the 33rd meeting*, cit., paragrafi 25-30.

¹⁰⁸ Risoluzione 71/157. V. la discussione in *Summary Records of the 31st meeting*, cit., par. 45, e in *Summary Records of the 32nd meeting*, cit., paragrafo 18.

¹⁰⁹ UN Doc., decisione n. 71/526. V. la discussione in *Summary Records of the 12th meeting*, cit., paragrafi 46-50.

¹¹⁰ UN Doc., decisione n. 71/524. V. la discussione in *Summary Records of the 12th meeting*, cit., paragrafi 42-43.

¹¹¹ UN Doc., decisione n. 71/525. V. la discussione in *Summary Records of the 24th meeting*, cit., paragrafi 44-45.

¹¹² V. la discussione in *Summary Records of the 12th meeting*, cit., paragrafi 51-63, e in *Summary Records of the 31st meeting*, cit., par. 50.

¹¹³ V. la discussione in *Summary Records of the 30th meeting*, cit., paragrafi 26-37, e in *Summary Records of the 33rd meeting*, cit., paragrafi 23-24.

¹¹⁴ Il rapporto è stato adottato per *consensus* dall'Assemblea Generale il 20 novembre 2015 con la risoluzione n. 71/152.

Consiglio di Sicurezza
(luglio-settembre 2017)

1. *Considerazioni introduttive.* – Nel periodo in esame il Consiglio di Sicurezza, oltre a continuare l'attività di rinnovo delle operazioni di *peacekeeping*, delle missioni di osservazione e di altri meccanismi, si è visto costretto ad intervenire in diverse situazioni delicate che stanno mettendo a rischio la sicurezza e la pace internazionale. Senza dubbio hanno destato un allarme globale i test missilistici e nucleari effettuati dalla Corea del Nord che hanno portato a un sensibile e inevitabile inasprimento delle misure sanzionatorie nei suoi confronti. Inoltre, sono da segnalare anche i provvedimenti adottati per altri scenari di crisi e contenuti nelle risoluzioni che hanno istituito un Comitato per le sanzioni nei confronti del Mali, una nuova missione politica per il monitoraggio del rispetto dell'Accordo di pace tra Governo colombiano e FARC e un *Investigative Team* incaricato di raccogliere ed esaminare le prove del genocidio, dei crimini di guerra e dei crimini contro l'umanità perpetrati dallo Stato islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL) in Iraq.

2. *Il rinnovo dei mandati delle peace-keeping operations, di missioni di osservazione e di altri meccanismi.* – Il Consiglio di Sicurezza, in questo trimestre, ha adottato alcune misure per consentire il prosieguo di azioni già intraprese nel quadro di operazioni di *peacekeeping*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi. Le risoluzioni ricomprese in questo ambito, tutte adottate all'unanimità, sono: (a) la 2367 del 14 luglio, con cui ha esteso il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite per l'Iraq* (UNAMI) fino al 31 luglio 2018; (b) la 2369 del 27 luglio, che ha rinnovato il mandato della *Forza di peacekeeping delle Nazioni Unite a Cipro* (UNFICYP) fino al 31 gennaio 2018; (c) la 2373 del 30 agosto, che ha prorogato il dispiegamento della *Forza di interposizione delle Nazioni Unite in Libano* (UNIFIL) fino al 31 agosto 2018; (d) la 2376 del 14 settembre, che ha esteso il mandato della *Missione di sostegno delle Nazioni Unite in Libia* (UNSMIL) fino al 15 settembre 2018¹.

¹ Come specifica il par. 1 della risoluzione, l'UNSMIL è condotta sotto la *leadership* del Rappresentante speciale del Segretario Generale e si configura come una missione politica speciale integrata svolta nel rispetto della sovranità libica per mettere in campo una mediazione e i buoni uffici al fine di sostenere un processo politico inclusivo nel quadro dell'Accordo politico libico, un'attuazione costante dell'Accordo, il consolidamento degli accordi relativi all'economia, la sicurezza e la *governance* e, infine, le fasi successive del processo di transizione in Libia. Inoltre l'UNSMIL dovrà assolvere altri compiti quali: il supporto alle istituzioni-chiave dello Stato libico; il sostegno, se richiesto, nella fornitura di servizi essenziali e di assistenza umanitaria; il monitoraggio e il *reporting* relativo al rispetto dei diritti umani; il supporto per assicurare la messa in sicurezza delle armi non controllate e relativo materiale e per contrastare la loro proliferazione; il coordinamento dell'assistenza internazionale e la fornitura di consulenza e sostegno agli sforzi condotti dal Governo di Accordo Nazionale per stabilizzare le zone ormai esterne al conflitto, tra cui quelle liberate dalla presenza del c.d. Stato islamico/Da'esh.

3. *Una nuova missione politica per monitorare il processo di pace in Colombia.* – Nel periodo in parola, il Consiglio di Sicurezza ha adottato due risoluzioni riguardanti la Colombia e l'attuazione dell'Accordo finale per la fine del conflitto e la costruzione di una pace stabile e duratura firmato il 24 novembre 2016 dal Governo colombiano e dalle Forze armate rivoluzionarie della Colombia (FARC). La prima risoluzione è la 2366 (2017), adottata il 10 luglio, che, su esplicita richiesta del Presidente colombiano Juan Manuel Santos Calderon, formulata a nome del Governo e delle FARC, ha istituito una seconda missione politica denominata *Missione di verifica delle Nazioni Unite in Colombia* per un periodo iniziale di dodici mesi che ha sostituito la *Missione delle Nazioni Unite in Colombia* creata con risoluzione 2261 (2016). La Missione avrà il compito di verificare la corretta applicazione delle clausole dell'Accordo finale a partire dal 26 settembre 2017, ossia allo scadere del mandato della precedente missione politica istituita dalle Nazioni Unite con risoluzione 2261 (2016). La Missione di verifica dovrà lavorare in stretto coordinamento con i membri del *Country Team* delle Nazioni Unite in Colombia, in conformità dei loro rispettivi mandati. Infine, la risoluzione chiede al Segretario Generale di predisporre, entro 45 giorni dall'adozione della presente risoluzione, gli aspetti tecnici della Missione, con riferimento soprattutto alla dimensione degli effettivi e agli aspetti operativi del mandato.

La seconda risoluzione è la 2377 (2017), approvata il 14 settembre. Con essa il Consiglio, dopo aver apprezzato l'annuncio del 4 settembre 2017 del Governo colombiano e dell'Esercito di Liberazione Nazionale relativo all'entrata in vigore di un cessate-il-fuoco temporaneo dal 1° ottobre 2017 fino al 12 gennaio 2018, ha accolto con favore la relazione del Segretario Generale richiesta con la precedente risoluzione e ha approvato le sue raccomandazioni in merito alla dimensione, agli aspetti operativi e al mandato della *Missione di verifica delle Nazioni Unite in Colombia*².

4. *Test nucleari e missilistici della Repubblica Popolare Democratica di Corea e nuove misure sanzionatorie.* – La Repubblica Popolare Democratica di Corea (RPDC) non ha interrotto lo sviluppo del suo programma atomico e missilistico, anzi, nel periodo in esame, ha effettuato nuovi test missilistici (3 e 28 luglio 2017) e nucleari (2 settembre 2017). Il Consiglio di Sicurezza, incalzato soprattutto dagli

² Il Segretario Generale ha presentato il suo rapporto al Consiglio di Sicurezza il 30 agosto 2017 (UN Doc. S/2017/745) e ha proposto che i compiti di questa nuova missione dovranno essere esclusivamente la verifica del processo di reintegro nella vita politica, economica e sociale dei membri delle FARC e la verifica delle garanzie di sicurezza per la popolazione colombiana, in particolare concentrando gli sforzi sulla stabilizzazione delle zone rurali e povere del Paese, cioè quelle più compite dal conflitto, al fine di raggiungere e consolidare una pace durevole. Lo *staff* della Missione sarà composto in gran parte da personale civile e lavorerà in squadre insieme ad osservatori internazionali disarmati e sprovvisti di uniforme. Saranno costituiti gruppi di lavoro diversi in base alla scala territoriale e quindi ci saranno *team* nazionali, regionali e locali, in cui questi ultimi saranno piccoli e composti da osservatori e personale civile delle Nazioni Unite con un equilibrio di competenze militari e di polizia. Per quanto riguarda la struttura, la Missione sarà guidata dal Rappresentante speciale per la Colombia del Segretario Generale, che sarà assistito da un vice e da un capo dello *staff*, il quale dovrà garantire che il quartier generale dell'operazione, posto a Bogotá, funzioni in maniera efficiente e coordinata. L'Ufficio del Rappresentante speciale sarà composto da un consigliere militare e da un consigliere di polizia, da un ufficio di informazione pubblica, da una sezione affari legali, un'unità di analisi e *reporting* e una sezione operativa e di pianificazione. Infine la Missione si articolerà in quattro componenti, cioè una di verifica, una di sostegno alla missione, una di coordinamento sul campo e una di sicurezza.

Stati Uniti, ha immediatamente approvato all'unanimità due risoluzioni, ai sensi del capitolo VII e dell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite, per condannare queste azioni che costituiscono una grave minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale e per estendere le misure sanzionatorie ad altre persone giuridiche e a individui che ricoprono posti apicali nello Stato nordcoreano. La prima risoluzione è la 2371 (2017), adottata il 5 agosto a seguito di due test in cui sono stati lanciati missili intercontinentali capaci, secondo gli analisti, di raggiungere non solo l'avamposto militare statunitense di Guam, in pieno Oceano Pacifico, ma anche le coste occidentali degli USA. Il timore della Comunità internazionale è che su questi missili possano essere montate delle testate nucleari miniaturizzate inserite in ogive.

Con questa risoluzione il Consiglio ha deciso di congelare i fondi, le risorse economiche e altri *asset* finanziari di entità giuridiche³ e individui⁴ (e in quest'ultimo caso anche vietare i viaggi) ritenuti responsabili di contribuire a sviluppare e a sostenere il programma missilistico nordcoreano. Inoltre ha deciso che il Comitato delle sanzioni è tenuto a designare le navi responsabili delle attività vietate da questa e da tutte le altre risoluzioni riguardanti la Corea del Nord e che a queste navi sia vietato l'ingresso nei porti degli Stati membri. Ha confermato il divieto, per la RPDC, di esportazione del carbone, del ferro e dei minerali di ferro, ma ha anche specificato che questa restrizione non si applica al carbone prodotto in altri Paesi e trasportato attraverso il territorio nordcoreano esclusivamente per raggiungere il porto di Rason⁵ per la sua esportazione. Questa risoluzione è significativa perché estende il numero di prodotti e beni colpiti dal divieto di esportazione e inserisce nella lista i frutti di mare (inclusi pesce, molluschi, crostacei e tutti gli altri tipi di invertebrati acquatici), il piombo e i minerali di piombo⁶.

³ Si tratta di: Foreign Trade Bank (FTB), banca statale che fornisce un fondamentale sostegno finanziario alla Korea Kwangson Banking Corporation, già colpita da sanzioni; Korean National Insurance Company (KNIC), società finanziaria e assicurativa affiliata con l'Ufficio 39; Koryo Credit Development Bank, banca operante nell'industria dei servizi finanziari dell'economia nordcoreana; Mansudae Overseas Project Group of Companies, gruppo di società che manda lavoratori della Corea del Nord in altri Paesi a svolgere attività edili e di costruzione (tra cui statue e monumenti) per generare introiti a favore del Governo nordcoreano o del Partito dei Lavoratori di Corea. I Paesi di destinazione sono dell'Africa e del Sudest asiatico, tra cui Algeria, Angola, Botswana, Benin, Cambogia, Ciad, Repubblica Democratica del Congo, Guinea equatoriale, Malesia, Mozambico, Madagascar, Namibia, Siria, Togo e Zimbabwe.

⁴ Si tratta di: Choe Chun Yong, rappresentante dell'Ilchim International Bank, che ha tentato di aggirare le sanzioni a cui è già sottoposta ed è affiliata con l'esercito nordcoreano e in rapporti stretti con la Korea Kwangson Banking Corporation; Han Jang Su, capo rappresentante della Foreign Trade Bank; Jang Song Chol, rappresentante all'estero della Korea Mining Development Corporation (KOMID); Jang Sung Nam, capo della branca estera della Tanguin Trading Corporation, responsabile principale dell'approvvigionamento delle materie prime e delle tecnologie a supporto dei programmi di ricerca e di sviluppo del settore della difesa della Corea del Nord; Jo Chol Song, vice-rappresentante della Korea Kwangson Banking Corporation, che eroga servizi finanziari alla Tanchon Commercial Bank e alla Korea Hyoksin Trading, entità giuridiche subordinate alla Korea Ryonbong General Corporation, già sotto sanzioni; Kang Chol Su e Pak Il Kyu, funzionari della Korea Ryonbong General Corporation, specializzata in acquisizioni per le industrie della difesa della Corea del Nord e nel sostegno alla vendita all'estero di articoli militari nordcoreani; Kim Mun Chol, rappresentante della Korea United Development Bank; Kim Nam Ung, rappresentante della Ilchim International Bank.

⁵ Rason è una città portuale nordorientale della Corea del Nord a ridosso del confine con Russia e Cina. Oltre ad essere uno snodo strategico per i commerci non solo di Pyongyang ma anche degli altri due Paesi, è particolarmente importante in quanto inserita in una delle diverse zone economiche speciali create in territorio nordcoreano in cui il particolare regime fiscale dovrebbe attrarre investimenti esteri.

⁶ Il Consiglio di Sicurezza ha inserito una clausola di salvaguardia per i contratti scritti conclusi prima dell'adozione della presente risoluzione in base alla quale tutti gli Stati possono consentire che le

Infine, la risoluzione impone agli Stati di proibire ai propri cittadini o sul proprio territorio la costituzione di nuove *joint ventures* o entità cooperative con individui o entità della RPDC o l'espansione di quelle esistenti mediante investimenti aggiuntivi e autorizza tutti gli Stati membri a sequestrare e smaltire tutti i beni e i materiali proibiti che sono stati forniti, venduti, trasferiti o esportati e che sono stati identificati nel corso delle ispezioni.

La seconda risoluzione, la 2375 (2017), è stata adottata l'11 settembre in risposta al test nucleare del 2 settembre e ha innanzitutto esteso il congelamento dei beni e delle risorse finanziarie ad altri organismi dello Stato nordcoreano⁷ e a Pak Yong Sik, membro della Commissione militare centrale del Partito dei lavoratori di Corea⁸, a cui si applica anche il divieto di viaggi. Oltre a queste *targeted sanctions*, il documento inasprisce di molto il regime sanzionatorio nei confronti di Pyongyang: istituisce l'interdizione marittima per determinate navi merci, in base alla quale tutti gli Stati membri sono tenuti a ispezionare le navi nelle acque internazionali e con il consenso dello Stato di bandiera di cui si ha il fondato sospetto che trasportino materiale vietato da tutte le risoluzioni fin qui approvate. Se lo Stato di bandiera non autorizza questa ispezione allora è tenuto a condurre la propria nave in un porto adatto in cui si possa svolgere e se anche questa soluzione incontra la sua opposizione allora può intervenire il Comitato delle sanzioni che include la nave nella lista delle entità a cui estendere le misure sanzionatorie. Inoltre, tutti gli Stati membri sono tenuti a proibire ai loro cittadini, alle persone o entità soggette alla loro giurisdizione e alle navi battenti la loro bandiera di facilitare o effettuare trasferimenti nave-nave da o verso le navi nordcoreane di qualsiasi merce o bene forniti, venduti o trasferiti da o verso la Corea del Nord. Inoltre la risoluzione stabilisce il divieto per la RPDC di esportare prodotti tessili (inclusi i tessuti e i beni lavorati o semi-lavorati) e di importare gas naturale liquefatto e condensato e prodotti petroliferi raffinati, divieto, in quest'ultimo caso, articolato in due periodi: nel primo le esportazioni verso la RPDC non dovranno superare i 500mila barili nei tre mesi considerati, ossia dal 1° ottobre al 31 dicembre 2017, mentre nel secondo periodo, che parte il 1° gennaio 2018 e si estende ai successivi dodici mesi, dovranno rimanere entro due milioni di barili annui.

Infine, uesta risoluzione intensifica il divieto relativo alle *joint ventures* e alle cooperative decisa con la risoluzione precedente, in quanto il Consiglio stabilisce che gli Stati debbano chiudere le esistenti aziende di questo tipo entro 120 giorni dall'adozione della presente risoluzione se esse non sono state approvate dal Comitato delle sanzioni nel suo esame caso per caso. Tale disposizione non si

importazioni di questi beni siano effettuate entro 30 giorni dalla data di adozione della risoluzione in parola con notifica comunicata al Comitato delle sanzioni contenente tutti i dettagli entro e non oltre 45 giorni dalla data di adozione della risoluzione.

⁷ Le entità interessate da questa misura sanzionatoria sono tre: la Central Military Commission of The Workers' Party of Korea (CMC), responsabile dello sviluppo e dell'attuazione delle politiche militari del Partito e del comando e del controllo dei militari della RPDC e fornisce un sostegno diretto all'industria della difesa del Paese; l'Organization and Guidance Department (OGD), un organismo del Partito unico giudicato molto potente in quanto responsabile delle nomine del personale chiave del Partito, dell'esercito e dell'amministrazione governativa della RPDC, oltre che competente a controllare tutti gli affari politici e ad attuare le politiche di censura della RPDC; il Propaganda and Agitation Department (PAD), che ha il pieno controllo dei media ed è usato come strumento di controllo sociale per conto della *leadership* nordcoreana.

⁸ Cfr. nota 6.

applica però a due importanti progetti infrastrutturali di natura bilaterale che la Corea del Nord ha avviato con due *partner* strategici, ossia i progetti idroelettrici con la Cina e il progetto portuale e ferroviario Rason-Chasan con la Russia unicamente per l'esportazione del carbone russo, conformemente a quanto previsto dalla precedente risoluzione 2371.

5. *L'attività di mantenimento della pace e le peace-keeping operations delle Nazioni Unite.* – Con la risoluzione 2378 (2017) del 20 settembre, il Consiglio di Sicurezza è tornato a riflettere sul suo ruolo fondamentale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e in particolare sull'importanza, in tale contesto, delle operazioni di pace. Nel preambolo del documento sono contenute delle significative considerazioni sulle *peace-keeping operations*, che ne ricordano e rilanciano i contorni più rilevanti. Si ribadisce, tra le altre cose, che: una pace duratura non può essere raggiunta né può essere sostenuta attraverso le intese tecniche o militari, ma solo mediante soluzioni politiche; i principi basilari del *peace-keeping* sono il consenso delle parti, l'imparzialità e il non uso della forza se non per autodifesa e nella protezione del mandato; gli Stati hanno la primaria responsabilità di proteggere i civili e le organizzazioni regionali e subregionali quella di garantire la protezione dei civili; le donne rivestono un ruolo indispensabile nel mantenimento della pace delle Nazioni Unite; l'Unione Africana è un *partner* strategico in tale settore e può e deve continuare a sviluppare queste sue capacità.

Il dispositivo della risoluzione sottolinea, *in primis*, che per prevenire e risolvere i conflitti occorre innanzitutto partire da mezzi pacifici, a ogni livello, da quello dei singoli Stati a quello internazionale e onusiano: buoni uffici, negoziati, mediazioni, conciliazioni, arbitrati, ricorso a vie giudiziarie, cooperazione con le organizzazioni regionali e subregionali. I Quindici, poi, si sono detti soddisfatti dell'intenzione del Segretario Generale di intraprendere un percorso di riforma del *peacekeeping*, anche sulla base delle risultanze del rapporto presentato nel 2015 dal Panel indipendente di alto livello sulle operazioni di pace e le relative raccomandazioni ricavate dal Segretario Generale. Inoltre, hanno chiesto al Segretario Generale di garantire che i dati relativi all'efficacia delle *peace-keeping operations* siano centralizzati, al fine di migliorare l'analisi e la valutazione delle missioni, anche ricorrendo a *benchmarks* chiari e ben definiti. Infine, hanno riaffermato il loro impegno volto al rafforzamento della cooperazione tra Nazioni Unite e organizzazioni e accordi regionali e subregionali nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale – coerentemente al contenuto del capitolo VIII della Carta –, mediante la quale è possibile migliorare la sicurezza collettiva. A tal fine si evidenzia la strategicità di un rapporto stretto e collaborativo con l'Unione Africana e, in questo quadro, è fondamentale che quest'ultima acceleri il dispiegamento e l'entrata in funzione dell'African Standby Force e nel complesso, anche con la collaborazione del Segretariato ONU, rafforzi l'African Peace and Security Architecture.

Per concludere, il Consiglio di Sicurezza ha espresso la sua intenzione di dare seguito all'impegno di sostenere ulteriori passi pratici verso l'istituzione di un meccanismo attraverso il quale le operazioni di pace dell'Unione Africana, autorizzate dal Consiglio di Sicurezza e poste sotto il comando di quest'ultimo, possano essere parzialmente finanziate dai contributi decisi dalle Nazioni Unite e valutati caso per caso.

6. *Un comitato per le sanzioni nei confronti del Mali.* – La situazione di destabilizzazione e insicurezza in Mali non accenna a migliorare e, nonostante l'Accordo sulla pace e la riconciliazione firmato nel 2015 dal Governo maliano, dalla piattaforma della coalizione dei gruppi armati e dai gruppi armati del Coordinamento dei movimenti dell'Azawad, si sono registrate frequenti e ripetute violazioni del cessate-il-fuoco, soprattutto nelle regioni settentrionali di Kidal e Menaka. Inoltre, rimane costante l'attività nel Paese e in generale nel Sahel delle organizzazioni terroriste tra cui il Movimento per l'Unità e il Jihad nell'Africa occidentale (MUJAO), al-Qaeda nel Maghreb islamico (AQIM), al-Murābiṭūn, Ansar Dine e degli individui e dei gruppi associati quali il Gruppo per il sostegno dell'Islam e dei musulmani, lo Stato Islamico nel Grande Sahara e l'Ansaroul Islam.

Per fronteggiare con più efficacia questa situazione di oggettiva minaccia per la pace e la sicurezza nel Paese, nella regione, nell'intera Africa occidentale e nel Maghreb il Consiglio di Sicurezza, il 5 settembre, ha adottato la risoluzione 2374 (2017), con cui ha istituito un nuovo Comitato per le sanzioni e un Panel di esperti e ha deciso delle sanzioni mirate a individui e entità giuridiche individuate dal Comitato stesso. Il regime sanzionatorio si baserà sul divieto di viaggio e sul congelamento dei beni e delle risorse economiche per un iniziale periodo di un anno. Il Comitato delle sanzioni dovrà assolvere diversi compiti quali monitorare l'attuazione delle misure sanzionatorie, individuare le persone e le entità giuridiche da inserire nella lista delle sanzioni, incoraggiare il dialogo tra il Comitato e gli Stati membri e le organizzazioni internazionali, regionali e subregionali, acquisire da tutti gli Stati e le organizzazioni internazionali, regionali e subregionali tutte le informazioni utili circa le azioni intraprese da loro per attuare efficacemente le misure sanzionatorie e, infine, esaminare e adottare misure appropriate se informato riguardo presunte violazioni o non conformità con le misure contenute nella presente risoluzione.

Infine, i Quindici chiedono al Segretario Generale di creare, per un iniziale periodo di tredici mesi dall'adozione di questa risoluzione, un Panel, composto da massimo cinque esperti e posto sotto la direzione del Comitato delle sanzioni, che assolva i seguenti compiti: assistere il Comitato nello svolgimento del suo mandato; raccogliere e analizzare le informazioni provenienti dagli Stati, dagli organismi rilevanti delle Nazioni Unite, dalle organizzazioni regionali e dalle altre parti interessate riguardanti l'attuazione delle misure sanzionatorie; fornire al Consiglio, dopo una discussione con il Comitato, un aggiornamento intermedio entro il 1° marzo 2018 e un rapporto finale entro il 1° settembre 2018; assistere il Comitato nella ridefinizione e nell'aggiornamento delle informazioni circa la lista degli individui sottoposti alle misure sanzionatorie (tra cui la fornitura delle informazioni biometriche); cooperare strettamente con l'Interpol e l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine.

Per concludere, si incoraggia l'operazione di *peacekeeping* presente in Mali, la *Missione multidimensionale integrata di stabilizzazione delle Nazioni Unite in Mali* (MINUSMA), a collaborare sia con il Panel di esperti che con il Comitato delle sanzioni.

7. *Misure per arginare il terrorismo.* – Con risoluzione 2370 (2017) adottata il 2 agosto, il Consiglio di Sicurezza ha affrontato la problematica degli atti terroristici perpetrati in varie parti del mondo che rappresentano a tutti gli effetti una grave

minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Ricordando che il terrorismo non può e non deve essere associato a nessuna religione, nazionalità, civiltà o gruppo etnico, ha ribadito che gli Stati devono astenersi dal fornire qualsiasi forma di sostegno, attivo o passivo, alle persone o alle entità giuridiche coinvolte in atti terroristici. Ha invitato gli Stati a diventare parte, qualora non lo siano già, degli strumenti internazionali e regionali finalizzati all'eliminazione della fornitura di armi ai terroristi e, in tal senso, a dare piena attuazione al *Programma d'azione delle Nazioni Unite per prevenire, combattere e sradicare il commercio illecito di armi leggere e di piccolo calibro in tutti i suoi aspetti*.

Inoltre, il Consiglio ha riconosciuto il bisogno per gli Stati membri di intraprendere misure appropriate e coerenti con il diritto internazionale per fronteggiare il traffico illecito di armi di piccolo calibro e leggere – in particolare a favore dei terroristi – e, al contempo, predisporre leggi, regolamenti e procedure amministrative adeguate per esercitare un controllo efficace sulla produzione, l'esportazione, l'importazione, l'intermediazione, il transito o il ritrasferimento di armi leggere e di piccolo calibro nelle loro rispettive aree di competenza giurisdizionale.

Le misure raccomandate dal Consiglio agli Stati membri per eliminare la fornitura di armi ai terroristi sono: garantire la capacità di adottare azioni legali appropriate contro coloro che sono impegnati consapevolmente a fornire armi ai terroristi; assicurare una corretta gestione e sicurezza fisica delle scorte di armi leggere e di piccolo calibro; incoraggiare l'attuazione delle procedure di marcatura di armi leggere e di piccolo calibro per migliorare la loro tracciabilità e prevenire il traffico illecito che potrebbe rifornire i terroristi; rafforzare le loro capacità giudiziarie, di controllo delle frontiere e di *law enforcement* e sviluppare le loro capacità investigative sulle reti di traffico di armi al fine di fronteggiare il legame tra criminalità organizzata transnazionale e terrorismo.

Infine, la risoluzione insiste molto sul ruolo svolto dal Comitato antiterrorismo (CTC) e dalla Direzione esecutiva antiterrorismo (CTED) delle Nazioni Unite e sull'importanza della cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti e a tutti i livelli: cooperazione tra Stati membri, cooperazione internazionale, cooperazione (e coordinamento) tra le entità e gli organismi pertinenti delle Nazioni Unite.

8. *Lo Stato islamico in Iraq e le minacce alla pace e alla sicurezza*. – Il Consiglio di Sicurezza, nel periodo in esame, è tornato sulla situazione irachena e sulla relativa minaccia globale alla pace e alla sicurezza internazionale rappresentata dallo Stato islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL). Per questo il 21 settembre ha adottato all'unanimità e dopo approfondita discussione⁹ la risoluzione 2379 (2017)

⁹ Durante il dibattito tutte le delegazioni si sono dette soddisfatte per l'adozione di una risoluzione che il Ministro degli Esteri dell'Iraq Ibrahim Abdulkarim Al-Jafari, presente durante la sessione, ha definito storica e una vittoria per la giustizia umana. I delegati hanno rimarcato il fatto che l'organo di cui la risoluzione chiede l'istituzione, cioè l'*Investigative Team*, non si sostituirà al Governo iracheno nell'accertamento dei fatti, nella raccolta delle prove sui gravi e estesi crimini perpetrati dall'ISIL e nell'istruzione dei procedimenti giudiziari a carico dei responsabili e le relative eventuali condanne, bensì assisterà il Governo e le autorità di Baghdad nella conduzione di tali attività. Se gli accenti circa il contenuto e la forma che dovrà assumere il *Team* sono stati sostanzialmente condivisi da tutti, la Federazione Russa, la Cina e la Bolivia hanno insistito particolarmente sul doveroso rispetto che questo organismo dovrà avere verso la sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza dell'Iraq. Il delegato russo, inoltre, ha evidenziato un'incoerenza nell'atteggiamento della Comunità internazionale in occasione dell'approvazione, il 21 dicembre 2016 con 116 voti a favore, 16 contro e 52 astensioni, di una

la cui bozza è stata elaborata dal Regno Unito in stretta collaborazione con il Governo iracheno e sostenuta da un nutrito gruppo di Stati membri, tra cui Stati Uniti, Francia, Germania e Italia.

Con questa risoluzione il Consiglio ha chiesto al Segretario Generale di istituire un *Investigative Team* guidato da un consigliere speciale per sostenere gli sforzi compiuti dal Governo iracheno nel raccogliere e conservare le prove degli atti compiuti dall'ISIL configurabili come crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio al fine di processare e condannare i responsabili.

Il Segretario Generale dovrà presentare al Consiglio, entro 60 giorni, per la sua approvazione, il mandato del *Team* accettato dal Governo iracheno. Questo gruppo di investigazione e inchiesta dovrà essere imparziale, indipendente e credibile e

«*illegitimate resolution*» da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite riguardante un'analoga struttura anche se con compiti diversi, in quell'occasione per la Siria (A/RES/71/248). Gatilov ha fatto notare che se per l'Iraq si è cercato, con successo, il consenso del sovrano territoriale, cioè del Governo di Baghdad, nel caso della Siria questo passaggio non c'è stato, ecco perché la Russia ha chiesto al Segretario Generale e agli Stati membri di astenersi, in futuro, dal sostenere il meccanismo internazionale, imparziale e indipendente creato per l'assistenza nell'investigazione e nell'azione penale contro le persone responsabili di crimini più gravi ai sensi del diritto internazionale commessi in Siria a partire dal marzo 2011. In aggiunta a queste considerazioni, il delegato russo ha anche ricordato che la responsabilità primaria di assicurare alla giustizia i terroristi appartiene ai governi degli Stati colpiti dagli attentati o da altri atti di questo tipo. Per questo la risoluzione in parola, a detta di Gatilov, non può in alcun modo minacciare questo principio, né rappresentare un precedente e il diritto che dovrebbe rilevare non è quello internazionale umanitario, quanto quello penale. All'opposto si situa l'opinione del delegato del Senegal, il quale ha affermato che quanto deciso con la risoluzione apre le porte a una prospettiva interessante in termini di cooperazione tra Stati membri nel campo della giustizia penale internazionale circa i crimini compiuti dall'ISIL. Ulteriori spunti interessanti si sono avuti: dal delegato del Regno Unito, che ha comunicato l'intenzione del proprio Governo di stanziare un milione di sterline per l'istituzione dell'*Investigative Team*; dai delegati di Svezia e Uruguay, che hanno sollecitato il Segretario Generale a dotare il *Team* di esperti, competenze e risorse per raccogliere prove dei crimini commessi contro donne e bambini; del delegato ucraino, il quale ha affermato che per quanto riguarda il *Team* dovrà cooperare con l'UNAMI e le organizzazioni non governative e governative internazionali e regionali, con riferimento invece alla questione dei *foreign terrorist fighters* responsabili di crimini gravi, il Governo iracheno dovrà unire gli sforzi con gli altri Stati e condividere le prove raccolte dal *Team* senza limiti e riservatezze e, collegato a ciò, questi elementi di prova dovranno essere utilizzabili non solo dai tribunali iracheni ma anche da quelli degli altri Stati che ne faranno richiesta. La posizione dell'Egitto circa i soggetti di cui indagare le responsabilità e da perseguire legalmente è ancora più precisa e circostanziata, in quanto, ad avviso del delegato Mahmoud, a rendere conto alla giustizia irachena non dovranno essere solo gli autori direttamente responsabili dei crimini, ma anche coloro che incitano, finanziano, forniscono armi o rifugi sicuri o facilitano l'attuazione di questi atti così gravi. Infine, a chiusura del dibattito, è intervenuto proprio il Ministro degli Esteri iracheno il quale, in un intervento relativamente lungo, ha fissato quelli che sono i pilastri delle «*solid foundations*» della risoluzione 2379 (2017): il primo comporta l'assistenza internazionale all'Iraq nell'area della raccolta delle prove conformemente agli *standard* giuridici internazionali riguardanti i crimini internazionali che non rientrano nell'ambito della legislazione penale irachena; il secondo è che la risoluzione invita il *Team* a garantire che le competenze giuridiche internazionali siano condivise con gli esperti e i giudici iracheni che conoscono meglio il sistema giuridico iracheno; in base al terzo pilastro il Governo di Baghdad è disponibile ad assistere, attraverso la condivisione delle prove, altri Paesi i cui cittadini potrebbero essere membri dell'ISIL; il quarto è che il successo della campagna globale per processare i *leader* dell'ISIL richiede necessariamente la cooperazione tra tutti gli Stati membri dell'ONU, a partire dalla condivisione delle informazioni; il quinto attiene all'invito formulato agli Stati membri e alle organizzazioni internazionali e regionali di fornire tutta l'assistenza possibile al *Team* in modo da rafforzare il sistema giuridico e giudiziario iracheno e promuovere lo Stato di diritto e la fine dell'impunità; il sesto ed ultimo pilastro del fondamento della risoluzione riguarda sostanzialmente la sovranità politica dell'Iraq, in quanto, in ogni momento del negoziato che ha portato all'elaborazione del documento, il Governo iracheno ha sottolineato in maniera decisa il fatto che il mandato del *Team* deve essere accettato dal Governo stesso.

dovrà operare rispettando la sovranità dell'Iraq e la sua giurisdizione riguardo i reati commessi sul suo territorio.

Dopo che il mandato sarà approvato dal Consiglio di Sicurezza e accettato dal Governo iracheno, il Segretario Generale dovrà subito predisporre i passi, le misure e gli accordi necessari per istituire velocemente il *Team* e farlo entrare pienamente in funzione. Infine la risoluzione fissa una prima revisione del mandato sia del consigliere speciale sia dell'*Investigative Team* dopo due anni con un'eventuale possibile sua estensione su richiesta e decisione del Governo iracheno.

9. *La situazione in Somalia e il ruolo dell'AMISOM.* – La Somalia continua a vivere nell'instabilità e nell'insicurezza, soprattutto per l'attività terroristica svolta dal gruppo al-Shabaab, resosi protagonista di attacchi alla popolazione civile e altre attività criminali. Per continuare a fronteggiare questa situazione i Quindici, in data 30 agosto, hanno adottato all'unanimità la risoluzione 2372 (2017) sulla base del capitolo VII della Carta con cui innanzitutto hanno condiviso il punto di vista del Segretario Generale circa l'impossibilità, allo stato attuale, di dispiegare un'operazione di *peacekeeping* delle Nazioni Unite nel Paese. Per questo il Consiglio di Sicurezza preferisce continuare con un'iniziativa regionale e, con questa risoluzione, ha deciso da una parte di prorogare il dispiegamento della *Missione dell'Unione Africana in Somalia* (AMISOM) fino al 31 maggio 2018, dall'altra di ridurre la forza a un massimo di 21.626 unità del personale in uniforme entro il 31 dicembre 2017, con una successiva ulteriore riduzione di mille unità – quindi a 20.626 – entro il 30 ottobre 2018.

Gli obiettivi strategici che la missione dovrà raggiungere sono: favorire il passaggio di consegne per quanto riguarda la responsabilità del settore sicurezza da AMISOM alle forze di sicurezza somale, ridurre la minaccia posta da al-Shabaab e da altri gruppi armati dell'opposizione e assistere le forze di sicurezza somale nel garantire che il processo politico, la stabilizzazione, la riconciliazione e il *peacebuilding* si svolgano in un ambiente sicuro e protetto.

Al fine di raggiungere questi obiettivi, AMISOM deve assolvere a diversi compiti dei quali alcuni tra i più significativi sono: mantenere una presenza nei settori definiti nel concetto operativo della missione, privilegiando i principali centri in cui è insediata la popolazione civile; assistere le forze di sicurezza somale nel proteggere le autorità del Paese al fine di aiutarle a svolgere le loro funzioni di governo, i loro sforzi per la riconciliazione e la costruzione della pace e la sicurezza per le infrastrutture chiave; proteggere il proprio personale, le strutture, le installazioni, le attrezzature e la missione nel suo complesso, garantendo al contempo la sicurezza e la libertà di movimento del suo personale e di quello delle Nazioni Unite impegnato in funzioni autorizzate dal Consiglio di Sicurezza; garantire le principali vie di approvvigionamento, incluse quelle sotto il controllo di al-Shabaab, in particolare quelle essenziali per migliorare la situazione umanitaria e quelle fondamentali per il sostegno logistico all'AMISOM; svolgere azioni offensive mirate contro al-Shabaab e altri gruppi armati di opposizione, anche in sinergia con le forze di sicurezza somale; coadiuvare le forze di sicurezza somale, sia militari che di polizia, in stretta collaborazione con la *Missione di Assistenza delle Nazioni Unite in Somalia* (UNSOM).

Infine, il Consiglio di Sicurezza ha incoraggiato tutte le realtà internazionali e regionali presenti sul terreno, cioè AMISOM, UNSOM e l'*Ufficio di Sostegno delle*

Nazioni Unite in Somalia (UNSOS), a cooperare strettamente e in maniera coordinata, e ha chiesto al Segretario Generale di continuare a fornire assistenza tecnica all'Unione Africana nella pianificazione, nel dispiegamento e nella gestione strategica di AMISOM.

Per concludere, la risoluzione chiede al Segretario Generale di informare regolarmente il Consiglio di Sicurezza in merito all'attuazione della presente risoluzione e di presentare una prima relazione scritta entro il 12 gennaio 2018 e le altre ogni 120 giorni successivi.

10. *Misure sanzionatorie contro ISIL e al-Qaeda*. – Il 20 luglio il Consiglio di Sicurezza ha adottato, all'unanimità e sulla base del capitolo VII della Carta, la risoluzione 2368 (2017), con cui ha approvato un pacchetto di misure sanzionatorie, consistenti nel congelamento dei beni, divieto di viaggi e embargo delle armi, contro alcuni individui e entità giuridiche affiliati alle due organizzazioni terroristiche che attualmente pongono le minacce più gravi alla pace e alla sicurezza internazionale, ossia l'ISIL e al-Qaeda¹⁰. La risoluzione, inoltre, ricorda che tutti gli Stati devono attuare tutta la gamma di misure sanzionatorie – ossia congelamento dei beni, divieto di viaggi e embargo sulle armi – nei confronti di individui, imprese, entità e gruppi affiliati con l'ISIL e al-Qaeda e, a tal proposito, gli atti e le attività che devono portare al loro inserimento nell'apposita lista delle sanzioni sono di tre tipi: la partecipazione al finanziamento, pianificazione, preparazione e attuazione di azioni terroristiche attraverso, in combinazione con, sotto il nome di, a nome di o a sostegno di queste due organizzazioni; la fornitura, la vendita o il trasferimento di armi e relativo materiale; il reclutamento e ogni qualsiasi altro atto a supporto delle attività di ISIL e al-Qaeda o delle loro cellule, gruppi affiliati o formazioni nate da una loro scissione.

Inoltre, il Consiglio di Sicurezza ha esteso di ulteriori 24 mesi i mandati dell'Ufficio dell'*Ombudsperson* e del *Monitoring Team* a partire dalla loro data di scadenza, ossia il dicembre 2019. Il primo ha il compito di ricevere e esaminare – e quindi accogliere o rigettare – le richieste di rimozione dalla lista delle sanzioni relative all'ISIL e ad al-Qaeda presentate da individui, gruppi, imprese e entità giuridiche in essa designate. La procedura seguita dall'organo è esplicitata nell'allegato II di questa risoluzione e lo stesso par. 60 della risoluzione rimarca il fatto che dovrà essere imparziale e indipendente e non dovrà essere condizionata da istruzioni chieste ai o impartite dai governi. Il “difensore civico” dovrà continuare a presentare le opportune osservazioni e raccomandazioni al Comitato delle sanzioni circa la cancellazione dei richiedenti dalla lista delle misure sanzionatorie, sia se la raccomandazione è di mantenimento nella, sia se di rimozione dalla lista.

Il *Monitoring Team*, invece, assiste il Comitato delle sanzioni nell'adempimento del suo mandato, supporta l'azione dell'*Ombudsperson* ed è

¹⁰ Il paragrafo di riferimento di questa, che è una risoluzione molto lunga, è il 102 e stabilisce che gli individui raggiunti da queste sanzioni sono Muhammad Bahrum Naim Anggih Tamtomo, Malik Ruslanovich Barkhanov, Murad Iraklievich Margoshvili e Oman Rochman, responsabili di aver compiuto svariate attività di sostegno, diretto e indiretto, all'ISIL e ad al-Qaeda e ai loro atti terroristici. I soggetti giuridici colpiti, invece, sono: Hanifa Money Exchange Office, struttura di supporto ai gruppi terroristici situata nella cittadina siriana di Abu Kamal; Jaysh Khalid Ibn al Waleed, gruppo jihadista-salafita affiliato all'ISIL e attivo nel sud della Siria; Jund al Aqsa, organizzazione jihadista di matrice salafita, prima affiliata al Fronte al-Nusra e poi confluita nell'ISIL; Selselat al-Thabab, società operante nel settore del *money exchange*.

tenuto ad adempiere a un mandato molto articolato e ricchissimo di responsabilità e compiti. Giusto per citarne alcuni: ogni sei mesi deve presentare al Comitato una relazione scritta, globale e indipendente – di cui la prima entro il 31 dicembre 2017 – sull’attuazione da parte degli Stati membri delle misure sanzionatorie, sulla minaccia globale posta da ISIL, al-Qaeda e Fronte al-Nusra, sulla presenza dell’ISIL in Iraq, Siria, Libia, Afghanistan e in altri Paesi e sulla minaccia rappresentata dai *foreign terrorist fighters* reclutati da o unitisi ad al-Qaeda, ISIL e altre organizzazioni terroristiche; deve assistere l’*Ombudsperson* nell’esecuzione del suo mandato, ad esempio fornendogli informazioni aggiornate sulle persone, i gruppi o le entità giuridiche che hanno avanzato richiesta di rimozione dalla lista delle sanzioni; deve coadiuvare il Comitato delle sanzioni nella revisione periodica dei nominativi presenti in questa lista; è chiamato a partecipare attivamente all’attuazione della strategia globale antiterrorismo delle Nazioni Unite istituita dall’Organizzazione per garantire una coerenza e un coordinamento globali negli sforzi riguardanti l’antiterrorismo messi in atto dal sistema ONU nel suo complesso; può consultare l’*intelligence* e i servizi di sicurezza degli Stati membri al fine di facilitare la condivisione delle informazioni e rafforzare l’attuazione delle misure sanzionatorie¹¹.

LUIGI D’ETTORRE

¹¹ I compiti che può ulteriormente svolgere il *Monitoring Team* sono ancora moltissimi e sono dettagliati dall’allegato I alla risoluzione in commento.

ISTITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE E ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE PER L'ALIMENTAZIONE E L'AGRICOLTURA

L'ATTIVITÀ DELLA FAO NEL 2015-2016

1. *Premessa.*- Il biennio 2015-2016 è stato ricco di iniziative per la FAO, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, fondata nel 1945 che ad oggi conta come membri pressoché tutti gli Stati della Comunità internazionale. L'attività della FAO è stata prevalentemente caratterizzata, nei due anni appena trascorsi, dalle tematiche scelte dalla 67^a e dalla 68^a Assemblea Generale delle Nazioni Unite che hanno rispettivamente proclamato il 2015 come Anno Internazionale dei suoli (*International Year of soils*, IYS) ed il 2016 come Anno Internazionale dei legumi (*International Year of pulses*, IYP). Con l'obiettivo di portare le tematiche agricole e alimentari sull'agenda di sviluppo globale, la FAO viene ormai da molti anni incoraggiata dalle Nazioni Unite a coordinare e contribuire alla celebrazione degli Anni Internazionali in collaborazione con governi e organizzazioni del settore, organizzazioni non governative e altri partner di rilievo.

Come avevamo già segnalato nella precedente rassegna, il 2015 rappresenta un «anno di transizione destinato, com'è noto, a segnare uno spartiacque tra ciò che si è riusciti a realizzare in termini di raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del millennio (i MDGs) e ciò che ancora rimane da fare per il futuro nell'agenda onusiana»¹ con particolare riguardo all'Agenda 2030 e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (i SDGs) ivi indicati.

L'attenzione della FAO per i settori dell'alimentazione, agricoltura e nutrizione di statutoria memoria è ovviamente al centro di ogni iniziativa, raccomandazione e studio che l'Agenzia dell'ONU ha esitato nel biennio in rassegna, costantemente all'insegna della valutazione di quanto fatto a livello nazionale e internazionale per il raggiungimento dei cinque obiettivi strategici (più un sesto volto a controllare la qualità del lavoro svolto) che l'Organizzazione internazionale si è prefissata: 1) eliminare la fame e l'insicurezza alimentare; 2) rendere l'agricoltura, la silvicoltura e il settore della pesca più produttivi e sostenibili; 3) ridurre la povertà rurale; 4) attivare sistemi agricoli ed alimentari inclusivi ed efficaci; 5) aumentare la resilienza dei mezzi di sostentamento nei confronti delle minacce e delle crisi².

¹ MOTTESE, *Rassegna sull'attività FAO nel 2014*, in questa *Rivista*, 2015, 325-335.

² Vedi sito internet www.fao.org, ove, salvo indicazione contraria, sono pubblicati i documenti ufficiali richiamati nella presente *Rassegna*.

Nel corso di questa rassegna tenderemo, allora, di dar conto delle attività e iniziative che più hanno caratterizzato l'agenda della FAO nel biennio 2015-2016, facendo innanzitutto una carrellata sulle decisioni adottate dagli organi in cui essa è articolata, senza tralasciare i risultati delle celebrazioni dei designati Anni Internazionali e delle Giornate Mondiali dell'Alimentazione, con uno sguardo ai "buoni propositi" per il futuro.

2. *Attività degli organi dell'Organizzazione.*- Dal 6 al 13 giugno 2015 si è tenuta la 39^a Conferenza FAO, organo di governo che, come noto, si riunisce con cadenza biennale con l'obiettivo di analizzare le attività svolte nei due anni precedenti ed approvare il programma di lavoro (ed il relativo *budget*) per l'esercizio relativo alle successive due annualità.

Ampio spazio è stato riservato dall'Assemblea plenaria dei Paesi membri al tema della salute dei suoli in ossequio alla proclamazione del 2015 come IYS. Ecco che nel *Report 2015* leggiamo come la Conferenza abbia salutato con entusiasmo quanto già fatto per la promozione delle attività dell'IYS e, tra l'altro, provveduto a rivisitare la *World Soil Charter* adottata con la Risoluzione 8/81 il 21 novembre 1981, nella consapevolezza che «the current threats to precious soil resources in all regions could seriously undermine the implementation of agreed goals and objectives for hunger eradication and sustainable development»³.

La Conferenza non ha mancato di esprimere il proprio supporto alla preparazione, per il 2016, dell'Anno internazionale dei legumi riconoscendo il ruolo che essi rivestono «to sustainable food production and their contribution to global food security and nutrition»⁴.

Evidente è il richiamo ai temi centrali sui quali da tempo si concentra l'azione dell'Organizzazione, quali la sicurezza del cibo, la corretta alimentazione, la lotta alla fame nel mondo, lo sviluppo sostenibile. Non è certo un caso che gli slogan che hanno accompagnato la celebrazione degli ultimi due Anni Internazionali siano rispettivamente "*Healthy soils for a healthy life*" per IYS e "*Nutritious seeds for a*

³ Cfr. C/2015/Rep, Report of the Conference of FAO, Thirty-ninth Session Rome, 6-13 June 2015, par. 65: «The Conference: a) acknowledged the progress report on the activities undertaken during the International Year of Soils 2015 (IYS); b) noted with appreciation the role of FAO for the timely facilitation and coordination of the Secretariat and welcomed the varied composition of the International Year of Soils Steering Committee; c) expressed support for the activities under the IYS 2015 in support of soil fertility and to reverse soil degradation; d) welcomed the effective linkage advocated during the year between healthy soils and food security and nutrition; and e) invited all FAO Members, international organizations and others to be involved in the promotion and observance of the IYS at national, regional and international levels, as well as to attract voluntary contributions from stakeholders, including the private sector».

⁴ *Ibidem*, par. 64: «The Conference: a) acknowledged and welcomed the progress report on the preparation of the International Year of Pulses 2016 (IYP) declared by the UN General Assembly at its 68th Session; b) expressed support for the IYP 2016 and its objectives, particularly on the need to raise awareness on the role of pulses to sustainable food production and their contribution to global food security and nutrition; c) noted with appreciation the role of FAO for the timely facilitation and coordination of the preparatory activities of the IYP, such as the establishment of the IYP Steering Committee (SC) in collaboration with FAO Members, international organizations and relevant stakeholders; d) underlined the need to ensure adequate funding for the IYP and encouraged FAO Members to respond generously with extra-budgetary resources, as well as attracting voluntary contributions from other stakeholders including the private sector, to support the implementation of the IYP activities and attain its objectives; and e) invited all FAO Members, international organizations and others in the promotion and observance of the IYP at national, regional and international levels».

sustainable future” per l’IYP, ad evidenziare come solo la salute della terra/Terra possa garantire il benessere dell’umanità; benessere che passa attraverso sia una corretta alimentazione che il rispetto delle risorse e del cibo da garantire tanto alle generazioni presenti quanto e soprattutto a quelle future, nella consapevolezza che solo uno sviluppo sostenibile è vero sviluppo.

Speciale rilievo è stato dato dalla Conferenza alla cerimonia tenutasi il 7 giugno 2015 in occasione della quale sono stati ufficialmente annunciati i 72 Stati che hanno raggiunto uno dei *Millennium Development Goals (MDGI)*, cioè quello di dimezzare il numero di affamati⁵.

Da segnalare è anche la riconferma alla Direzione Generale del brasiliano José Francisco Graziano da Silva, già eletto a primo mandato nel 2011.

Tra le attività più rilevanti del biennio in rassegna non possiamo non ricordare quelle promosse da uno dei più importanti organi della FAO, il Consiglio: organo esecutivo e vero motore dell’Organizzazione, che si occupa tra l’altro di delineare l’agenda, predisporre il bilancio biennale, valutare i profili costituzionali ed amministrativi dell’Organizzazione. Il Consiglio – che statutariamente deve adunarsi almeno due volte l’anno – si è riunito a Roma nel marzo, nel giugno e dicembre 2015 e nel giugno e dicembre 2016, occupandosi *in primis* di discutere dei *Reports* provenienti dai Comitati tecnici – Programmazione, Finanza, Affari Costituzionali, Agricoltura, Beni agricoli primari, Pesca, Foreste –, che con la loro attività coprono sostanzialmente tutti i campi di attività della FAO al fine di raggiungere sinergicamente, grazie ad una attenta programmazione a medio e lungo termine, gli obiettivi strategici più sopra ricordati.

L’ultimo Consiglio 2016⁶ si è prevalentemente focalizzato sulla predisposizione dell’Agenda per la Conferenza 2017, individuando, tra l’altro, progetti e azioni da porre in essere per raggiungere i risultati di cui all’Agenda ONU 2030; da evidenziare l’esortazione affinché l’obiettivo strategico n. 6 «provided the basis for strengthening and monitoring the technical quality of FAO’s work, as well as the cross-cutting themes across the Strategic Objectives, and recommended that Objective 6 be retitled to better reflect its scope, as: technical quality, statistics and cross-cutting themes as climate change, gender, governance and nutrition». Grande attenzione, quindi, a temi trasversali come le questioni di genere, la *global governance* ed il cambiamento climatico, apparentemente lontani tra loro, ma le cui

⁵ *Ibidem*, par. 95: «a) countries that met the 1c target by halving the proportion of hungry people or bringing it under 5 percent by 2015 (31 countries): Algeria, Bangladesh, Benin, Bolivia, Cambodia, Costa Rica, Ethiopia, Fiji, Gambia, Indonesia, Iran, Jordan, Kiribati, Lao People’s Democratic Republic, Malawi, Malaysia, Maldives, Mauritania, Mauritius, Mexico, Morocco, Mozambique, Nepal, Niger, Nigeria, Panama, Philippines, Solomon Islands, Suriname, Togo, Uzbekistan; b) countries that have reached both the MDG 1 c target and the World Food Summit (WFS) goal of halving the number of hungry people by 2015 (29 countries): Angola, Armenia, Azerbaijan, Brazil, Cameroon, Chile, China, Cuba, Djibouti, Dominican Republic, Gabon, Georgia, Ghana, Guyana, Kuwait, Kyrgyzstan, Mali, Myanmar, Nicaragua, Oman, Peru, Saint Vincent and the Grenadines, Samoa, Sao Tome and Principe, Thailand, Turkmenistan, Uruguay, Venezuela (Bolivarian Republic of) and Viet Nam; and c) countries that have maintained undernourishment below or close to 5 percent since 1990-92 (12 countries): Argentina, Barbados, Brunei Darussalam, Egypt, Kazakhstan, Lebanon, Republic of Korea, Saudi Arabia, South Africa, Tunisia, Turkey and United Arab Emirates».

⁶ CL 155/Rep, *Report of the Council of Fao, Hundred and fifty-fifth session Rome, 5–9 december 2016*.

reciproche influenze possono produrre ricadute significative⁷ sugli Stati della Comunità internazionale. Basti, a tal proposito, riflettere sulle indicazioni fornite dallo *State of Food 2011*: «If women had the same access to productive resources as men, they could increase yields on their farms by 20–30 per cent».

Da segnalare alcuni tra i temi salienti emergenti dalla lettura dei *Reports* dei quattro Comitati tecnici che si riuniscono ad anni (pari) alterni. Quello sull'Agricoltura⁸ ha posto l'accento sull'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile ricordando le tre dimensioni «of sustainable development: economic, environment and social» e richiamando gli Stati a sviluppare un'agricoltura sostenibile come perno per il raggiungimento dei SDGs⁹ e ciò attraverso politiche coerenti e trasversali ed approcci sempre più integrati tra settore pubblico e *stakeholders* privati. Il Comitato sulle materie prime¹⁰, in ossequio al proprio mandato, ha esortato gli Stati a porre attenzione a qualsiasi manovra che possa causare un aumento del prezzo delle materie prime di origine agricola o che possa negativamente influenzarne il mercato. Il Comitato Pesca, riunitosi a Roma dall'11 al 15 luglio 2016¹¹, nel mostrare continuità alla lotta alla pesca illegale delle risorse ittiche, non ha mancato di evidenziare l'importante ruolo che la pesca su piccola scala può avere sulla riduzione della povertà e sull'incremento degli standard di sicurezza del cibo.

L'attenzione trasversale della FAO nei confronti della tematica del *climate change* e del *global warming* emerge anche dal *Report* del Comitato Pesca, che ha posto l'accento sulla circostanza che la promozione e lo sviluppo di un uso sostenibile delle foreste può sia arginare i fenomeni della deforestazione e del degrado forestale che «contribute to the objectives of the Paris Agreement and the SDGs, including moving forward to halting deforestation by 2020»¹².

Tra gli organi di governo le cui segnalazioni giungono in Consiglio per essere ivi valutate, discusse e portate all'attenzione della Conferenza Generale, non dimentichiamo le Conferenze Regionali che si riuniscono anch'esse ad anni alterni. Rinviamo, in proposito, ai documenti conclusivi della 29^a Conferenza Regionale per l'Africa¹³ (svoltasi in Costa d'Avorio il 4-8 aprile 2016), che ha inviato al Consiglio l'invito a stimolare la *partnership* pubblico-privata per favorire la crescita di un'agricoltura inclusiva e a realizzare un compiuto decentramento amministrativo degli uffici FAO per rafforzarne la efficienza; in questo senso si è espressa anche la

⁷ Interessante, sul tema della «intersection of climate change, gender and agricultural development», è la pubblicazione della FAO, *Training guide gender and climate change research in agriculture and food security for rural development*.

⁸ C 2017/21, *Report of the 25th Session of the Committee on Agriculture* (Rome, 26-30 September 2016).

⁹ Nel settembre 2015, i 193 Stati membri dell'ONU hanno adottato una nuova cornice per lo sviluppo mondiale – the 2030 *Agenda for Sustainable Development* – che include 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) da raggiungere entro il 2030.

¹⁰ V. CCP 71, *Fortieth Session Rome, 3–8 July 2017 Report of the 71st Session of the Committee on Commodity Problems* (Rome, 4–6 October 2016).

¹¹ V. FIAP/R1167, *Report of the Thirty-second Session of the Committee on Fisheries* (Rome, 11–15 July 2016).

¹² COFO 2016/REP, *REPORT of the twenty-third session of the Committee on Forestry* (Rome, 18–22 July 2016).

¹³ ARC/16/REP, *Report of the Twenty-Ninth FAO Regional Conference for Africa*.

34^a Conferenza Regionale per l'America Latina e i Caraibi¹⁴ (che ha avuto luogo in Messico il 29 febbraio-3 marzo 2016). La 33^a Conferenza Regionale per l'Asia e il Pacifico¹⁵ (svoltasi in Malaysia il 7-11 marzo 2016) non ha mancato di sottolineare come i risultati positivi nella lotta alla fame e alla malnutrizione compiuti nella regione non siano ancora sufficienti a ritenere risolto il problema dell'egualitaria distribuzione qualitativa e quantitative delle risorse alimentari e ha posto come obiettivo locale «revitalizing the rural economy through enhanced linkages between small-scale agricultural production and value chains». La 30^a Conferenza Regionale per l'Europa¹⁶ (ERC, ha avuto luogo in Turchia il 4-6 maggio 2016), nel sollecitare l'impegno dell'Organizzazione per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, ha esortato il Consiglio all'adozione di misure efficaci per migliorare l'accesso ad una alimentazione bilanciata all'interno di un sistema alimentare che sia il più sano (*healthy*) possibile. Con ciò accogliendo, tra l'altro, le esortazioni provenienti dal 155° Consiglio, l'ultimo del 2015, che ha valutato e aggiornato i progressi nell'attuazione dei principi della Seconda Conferenza Internazionale sulla Nutrizione (ICN2), – organizzata nel 2014 dalla FAO e dall'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) per fare il punto sullo stato mondiale della nutrizione – e sollecitato gli Stati ad implementare i principi della Dichiarazione di Roma sulla Nutrizione del 19-21 novembre 2014.

La 33^a Conferenza per il Medio Oriente¹⁷ (NERC, svoltasi a Roma il 9-13 maggio 2016), infine, ha toccato argomenti centrali per l'Organizzazione tra cui quello degli investimenti in “*sustainable development of the livestock sector to increase local production*” e “*blu growth*” ma soprattutto il tema della resistenza agli antibiotici – tanto negli uomini quanto negli animali –, che sempre più sta allertando i consessi internazionali attenti a trovare soluzioni che possano sollecitare la riduzione massiccia dell'uso di questo tipo di farmaci.

3. *L'Anno Internazionale dei suoli (IYS)*.- «Suoli sani sono fondamentali per la produzione mondiale di cibo ma non prestiamo abbastanza attenzione a questo importante e silenzioso alleato»: così si è espresso il Direttore Generale della FAO, José Graziano da Silva, alla vigilia della Giornata Mondiale del suolo, che si è celebrata il 5 dicembre 2015. Come si è detto in premessa, il 2015 è stato l'Anno Internazionale dei suoli, celebrato sotto l'egida della FAO nella consapevolezza manifestata dall'Assemblea Generale ONU¹⁸, al momento della proclamazione, «that soils constitute the foundation for agricultural development, essential ecosystem functions and food security and hence are key to sustaining life on Earth, recognizing that the sustainability of soils is key to addressing the pressures of a growing population and that recognition, advocacy and support for promoting sustainable management of soils can contribute to healthy soils and thus to a food secure world and to stable and sustainably used ecosystems».

Strettamente connesso al problema della sicurezza del suolo e del cibo è la lotta che tutte le istituzioni locali ed internazionali hanno, purtroppo, solo

¹⁴ LARC/16/REP, *Report of the Thirty-fourth FAO Regional Conference for Latin America and the Caribbean*.

¹⁵ APRC/16/REP, *Report of the Thirty-third FAO Regional Conference for Asia and the Pacific*.

¹⁶ ERC/16/REP, *Report of the Thirtieth FAO Regional Conference for Europe*.

¹⁷ NERC/16/REP, *Report of Thirty-third FAO Regional Conference for the Near East*.

¹⁸ A/RES/68/232, *Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2013*.

recentemente ingaggiato contro l'uso dei pesticidi. Sul tema risultano illuminanti le parole dello *Special Rapporteur on the right to food* che nel suo *Report* annuale ha ricordato che, se è vero che l'uso di pesticidi ha certamente permesso un notevole balzo in avanti nella domanda di alimenti provenienti dalla produzione agricola, «however, this has come at the expense of human health and the environment. Equally, increased food production has not succeeded in eliminating hunger worldwide. Reliance on hazardous pesticides is a short-term solution that undermines the rights to adequate food and health for present and future generations»¹⁹. Le conseguenze negative dell'uso di pesticidi sono, peraltro, evidenti non solo per i consumatori finali ma, probabilmente ancor prima e con effetti ancor più gravi, per gli agricoltori che ne fanno uso e per i bambini impiegati in agricoltura che, secondo l'ILO (International Labour Organization), rappresentano circa il 60% dei bambini lavoratori ed una parte considerevole della forza lavoro agricola nei Paesi in via di sviluppo.

Un corretto *management* delle terre e della terra contribuisce alla crescita economica, alla riduzione della povertà e della fame, allo sviluppo di un'agricoltura sostenibile, all'ampliamento dell'accesso alle riserve idriche, nonché ad arginare il fenomeno della desertificazione, della siccità e del degrado del terreno: tutte sfide di dimensione globale che si pongono centrali nell'agenda delle organizzazioni ed istituzioni internazionali – la FAO tra le principali – che si occupano di alimentazione, di sviluppo sostenibile, di diritto al cibo e di diritti umani.

È opportuno segnalare che l'attenzione della FAO nei confronti del suolo nasce ben prima della proclamazione del 2015 come Anno Internazionale; già nel 2012, infatti, è stato istituito il Partenariato mondiale del suolo (*Global Soil Partnership*) al fine di sviluppare la collaborazione e la sinergia fra tutti gli *stakeholders*, dai proprietari terrieri al mondo politico. L'obiettivo del GSP e dei suoi organi, quali l'assemblea plenaria, è, quindi, quello di promuovere un uso consapevole e sostenibile della terra, quale risorsa – come recitava lo slogan della giornata mondiale del suolo – “da dove il cibo ha inizio”. Dal suolo non nasce solo il cibo, ma più genericamente “una solida base per la vita”: “*Soils a solid ground for life*” è stato, infatti, il tema della Giornata Mondiale del suolo 2015 che si è tenuta in contemporanea il 4 dicembre presso il quartier generale della FAO a Roma, e negli uffici regionali di New York e delle isole Fiji, ancora una volta ad evidenziare l'importanza di una risorsa non rinnovabile, che l'uomo non può permettersi di non preservare se vuole garantire la propria stessa sopravvivenza.

Dalla consapevolezza²⁰ che, se il *trend* negativo di degrado del terreno non si dovesse arrestare, nel 2020 saranno in media disponibili solo duemila metri di terreno coltivabile per persona (meno di quanto ve ne era nel 1960) ed entro il 2050 solo mille, nasce l'istituzione del Fondo per i suoli sani, “*operational arm*” del *Global Soil Partnership*, espressione concreta del fare cooperazione tra gli Stati del mondo, attorno a questioni globali e sempre più interconnesse nelle cause e negli effetti.

4. L'Anno Internazionale dei legumi (IYP).- La centralità del suolo nel dibattito

¹⁹ Il Report è consultabile sul sito dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani presso l'ONU, ap.ohchr.org.

²⁰ V. FAO's *State of Land and Water Report (SOLAW, 2012)*.

dell'Organizzazione per l'Agricoltura e l'Alimentazione è evidente anche nella scelta del tema da dedicare all'Anno Internazionale 2016²¹, vale a dire i legumi a cui l'ONU riconosce «properties which can contribute to increasing soil fertility and have a positive impact on the environment»²², Grazie alle loro proprietà di fissaggio dell'azoto nel suolo migliorano, infatti, la fertilità dei terreni e riducono le emissioni di CO2 nell'atmosfera oltre a rivestire un ruolo fondamentale «as part of sustainable food production aimed towards food security and nutrition».

Il suolo e i legumi possono dare un importante contributo alla sfida di nutrire la crescente popolazione mondiale e contrastare il cambiamento climatico. Questo è il messaggio centrale del rapporto della FAO, *Soil and Pulses: Symbiosis for Life*. Anche il Direttore Generale Da Silva ha ribadito che «l'Anno Internazionale dei Legumi aumenterà la consapevolezza riguardo queste coltivazioni, che sono essenziali per un'agricoltura e una nutrizione sostenibili», nella misura in cui tutte le maggiori organizzazioni internazionali in materia di salute raccomandano di mangiare legumi come parte di una dieta sana per evitare obesità, malattie croniche, cancro.

Le leguminacee sono, pertanto, uno strumento prezioso per affrontare le sfide poste al centro dell'Agenda della FAO, dato che aiutano l'ambiente riducendo gli effetti devastanti del cambiamento climatico, migliorano la produttività del terreno in cui sono coltivati, hanno un alto contenuto nutrizionale che permette di sfamare correttamente, tanto in quantità che in qualità, le popolazioni più svantaggiate e malnutrite.

A chiusura dell'Anno Internazionale 2016 la vice-Direttrice Generale della FAO, Maria-Helena Semedo, ha dichiarato come sia fondamentale “mantenere alto l'interesse suscitato” e proseguire nella campagna di promozione della coltivazione e del consumo di legumi, in primo luogo avviando programmi di formazione sul loro valore rivolti in particolare a studenti e ad agricoltori, meglio ancora se su piccola scala e giovani, nel rispetto e valorizzazione delle pratiche agricole indigene.

5. Le Giornate Mondiali dell'alimentazione (WFD) 2015-2016.- Ogni anno la Giornata Mondiale dell'alimentazione viene celebrata nella data di fondazione della FAO, il 16 ottobre (1945); nel 2015 questa ricorrenza ha assunto un valore speciale coincidendo con il 70° anniversario della nascita dell'Agenzia specializzata ONU che dal dopoguerra in poi si è occupata in prima linea di tutte le sfide che l'alimentazione e l'agricoltura hanno posto alle comunità umane. In occasione di un compleanno così importante, la FAO non ha mancato di realizzare un pregevole volume che raccoglie la storia, i protagonisti, i successi dell'Organizzazione²³ descrivendo, in particolare, alcuni (dieci) tra i maggiori risultati conseguiti a livello internazionale²⁴.

²¹ Per maggiori approfondimenti può essere interessante visitare il sito internet a esso dedicato, all'intero di quello della FAO.

²² A/RES/68/231, *Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2013*.

²³ V. il sito internet dedicato al 70° anniversario, all'intero di quello della FAO.

²⁴ Ecco in sintesi i dieci obiettivi più importanti raggiunti dalla FAO: 1) Nel 1963 FAO e Organizzazione mondiale della sanità (OMS) danno vita alla Commissione del Codex Alimentarius. L'obiettivo era quello di sviluppare dei codici di condotta, a livello internazionale, che fossero uniformati in materia alimentare sia per una tutela della salute dei consumatori, sia per la promozione di pratiche leali nel commercio dei prodotti alimentari. 2) La Rivoluzione verde degli anni '60 e '70 salvò milioni di persone dalla fame. Fu realizzata grazie ad un aumento senza precedenti della coltivazione di varietà ad

I festeggiamenti si sono aperti a Milano in occasione dell'EXPO che con lo slogan "Nutrire il pianeta, energia per la vita" ha dedicato ampio spazio ai temi cari alla FAO. "*Social Protection and Agriculture*" per spezzare il ciclo della povertà rurale è lo slogan della Giornata 2015, che pone al centro dell'agenda politica, locale, nazionale ed internazionale la sponsorizzazione di programmi di protezione sociale che si sono rivelati una delle armi più efficaci per la lotta alla fame nel mondo. «This year's World Food Day theme – "Social Protection and Agriculture" – relates to the challenges at the core of the 2030 Agenda. Chronic hunger and famine are the worst manifestations of malnutrition. This is the greatest injustice of our time, as the Secretary-General of the U.N. just reminded us: that many, in our world of plenty, still cannot live with health and dignity, and die early because of their hunger [...]. With social protection, the hungry are no longer a mere statistic. They become individuals, with registered names and addresses. They become empowered to escape hunger through their own efforts, and thus lead dignified and productive lives»²⁵.

Anche la Giornata Mondiale 2016 ha rappresentato un passaggio rilevante nelle attività FAO: dedicata al tema "Il clima sta cambiando. Il cibo e l'agricoltura anche", è stata celebrata qualche settimana prima della Conferenza sul Cambiamento Climatico delle Nazioni Unite che si è tenuta in Marocco dal 7 al 18 novembre 2016. La Dichiarazione di Marrakech, sottoscritta da tutti gli Stati Parte, al termine della 22^a *Conference of the Parties (COP 22) to the UN Framework Convention on Climate Change*, ha chiesto a gran voce «il più alto impegno politico per combattere il cambiamento climatico, come una questione di priorità urgente,

alto rendimento di cereali, in particolare frumento e riso, nei Paesi in via di sviluppo, soprattutto Messico e India; 3) nel 1974, in collaborazione con altre organizzazioni, la FAO lanciò un programma che debellò l'oncocercosi in una dozzina di Paesi dell'Africa occidentale, evitando che il contagio colpisse 40 milioni di persone e la cecità 600.000 individui; 4) nel 1995, fu adottato, dai Paesi membri della FAO, il Codice di condotta per una pesca responsabile, al fine di promuovere una pesca sostenibile. Questo codice fornisce un quadro per gli sforzi compiuti, sia a livello nazionale che internazionale, per garantire lo sfruttamento sostenibile delle risorse marine, nel pieno rispetto dell'ambiente; 5) nel 2001, è stato adottato il Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura, giuridicamente vincolante, dalla Conferenza della FAO. Il trattato incoraggia l'agricoltura sostenibile attraverso l'equa condivisione del materiale genetico e dei relativi vantaggi fra selezionatori di specie vegetali, agricoltori e istituti di ricerca pubblici e privati; 6) nel 2008, l'aumento dei prezzi alimentari scatenò proteste diffuse, che obbligarono i governi ad adottare provvedimenti, compresa la riforma del Comitato per la sicurezza alimentare mondiale (CSA). Fu un tentativo di prevenire il ripetersi di crisi analoghe e di affrontare problemi, sia a breve che a lungo termine. 7) nel 2010, il G20 ha incaricato varie organizzazioni internazionali di presentare proposte su come ridurre la probabilità di rialzi eccessivi dei prezzi degli alimenti. Così, nel 2011 è stato creato il Sistema d'informazione dei mercati agricoli (AMIS), che permette di creare un collegamento tra le diverse agenzie, migliorando la trasparenza all'interno dei mercati alimentari mondiali e promuovendo il coordinamento politico in tempi di crisi; 8) il 2011, ha segnato una vittoria storica per la scienza veterinaria con l'annuncio da parte della FAO e dell'Organizzazione mondiale per la salute animale (OIE) del successo ottenuto nell'eliminazione della peste bovina; 9) nel 2012, il Comitato per la sicurezza alimentare mondiale ha approvato ufficialmente le Direttive volontarie per una *governance* responsabile dei regimi di proprietà applicabili alle terre, alla pesca e alle foreste nel contesto della sicurezza alimentare nazionale, al fine di promuovere diritti sicuri in materia di regimi di proprietà e un accesso equo a terre, pesca e foreste; 10) nel 2013, la FAO ha elevato il suo obiettivo da "ridurre" a "eliminare" la fame nel mondo. Una decisione accompagnata da un impegno politico internazionale senza precedenti da parte dei governi nazionali e dei raggruppamenti regionali, compresa la Comunità degli Stati dell'America Latina e dei Caraibi (CELAC) e l'Unione africana, i cui *leader* si sono impegnati nel 2014 a debellare la fame entro il 2025.

²⁵ In questi termini si è espresso il Direttore Generale della FAO nel suo discorso di apertura della Giornata Mondiale dell'alimentazione 2015.

[...] forte solidarietà con quei Paesi più vulnerabili agli impatti del cambiamento climatico, [...] bisogno di sostenere gli sforzi mirati ad aumentare la loro capacità di adattamento, rafforzare la resilienza e ridurre la vulnerabilità; [...] rafforzare e sostenere gli sforzi per sradicare la povertà, garantire la sicurezza del cibo ed adottare azioni stringenti per affrontare le sfide del cambiamento climatico in agricoltura».

Il *focus* della GM 2016 è stato dedicato alla correlazione tra cambiamento climatico, agricoltura, fame e povertà, rivolgendo alle autorità politiche, alle organizzazioni internazionali e alla società civile un monito affinché questi temi vadano affrontati congiuntamente anche al fine di raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile concordati dalla Comunità internazionale per il 2030. Ridurre gli sprechi alimentari e usare sistemi produttivi agricoli più sostenibili è ormai dimostrato che abbiano importanti riflessi sulla gestione del cambiamento climatico così come un'azione concertata che blocchi la potenziale irreversibilità di questo fenomeno ha ricadute virtuose sull'intero sistema agroalimentare, forestale e faunistico mondiale. In questo senso, Da Silva – in occasione della cerimonia di apertura della Giornata Mondiale a Roma – ha ricordato la centralità per la Comunità internazionale dell'Accordo di Parigi²⁶ che «recognizes the fundamental priority of safeguarding food security and ending hunger, and the particular vulnerabilities of food production systems to the adverse impacts of climate change».

6. *State of Food and Agriculture 2015-2016*.- Tra le maggiori attività realizzate dalla FAO nel biennio 2015-2016 è opportuno ricordare la pubblicazione di studi e ricerche nei settori in cui essa opera: attraverso la predisposizione di tali documenti, la FAO non solo si occupa di raccontare lo stato dell'arte di un certo settore e delle problematiche ad esso collegate, ma di darne la più ampia diffusione possibile. Tra gli studi di maggior rilievo vale la pena di indicare brevemente le linee guida dello *State of Food and Agriculture (SOFA)*, il documento che più di ogni altro si occupa di fornire una fotografia nitida dello stato del tema scelto di anno in anno e che è, solitamente, in linea con quello cui è dedicata la giornata mondiale dell'alimentazione. E così il SOFA 2015 è rivolto a *Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty*, mentre quello 2016²⁷ a *Climate change, agriculture and food security*.

Quest'ultimo, nell'evidenziare che «the agriculture sectors face a unique challenge: to produce more food while reducing greenhouse gas emissions caused by food production», ha suggerito che per far ciò è necessario modificare le politiche agricole e di sviluppo rurale, nonché quelle che attengono alla sicurezza dell'alimentazione e della nutrizione, evitando sprechi, aiutando i piccoli proprietari terrieri ad adattarsi al cambiamento climatico. La Comunità internazionale deve allora continuare a finanziare studi e progetti sul tema e a supportare soprattutto i Paesi in via di sviluppo e le loro politiche indirizzandole verso la sostenibilità: «How we mitigate climate change and adapt it today will determine whether humanity succeeds in eradicating hunger and poverty by 2030». Sradicare la

²⁶ Il Trattato di Parigi, sottoscritto il 12 dicembre 2015, è entrato in vigore il 4 novembre 2016 ed è stato, ad oggi, ratificato da 166 Stati.

²⁷ Entrambi sono disponibili sul sito dell'Organizzazione.

povertà, soprattutto quella rurale, si può e lo dimostra il gran numero di Stati²⁸ che è riuscito entro il 2105 a raggiungere questo obiettivo (*MDGs 1*) e se ciò è stato possibile, evidenzia lo *State of Food 2015*, lo si deve ai sistemi di *welfare*, di protezione sociale²⁹ che sono stati attivati ed efficacemente messi a punto. Questi sistemi sia che si declinino nelle forme delle prestazioni monetarie o della fornitura di servizi a sostegno ai lavoratori o alla famiglia. (per esempio alle donne lavoratrici), sono senza dubbio di fondamentale importanza nel ridurre le sperequazioni reddituali aiutando le fasce più deboli e vulnerabili ma senza adeguate politiche agricole, non riescono a sradicare povertà, fame e malnutrizione. «Notwithstanding its proven effectiveness, social protection alone cannot sustainably move people out of poverty and hunger. Agriculture and social protection are fundamentally linked in the context of rural livelihoods. Poor and food insecure families depend primarily on agriculture for their livelihoods, and make up a large proportion of the beneficiaries of social protection programs. Stronger coherence between agriculture and social protection interventions can help protect the welfare of poor, small-scale agriculturalists, helping them manage risks more effectively and improve agricultural productivity, leading to more sustainable livelihoods and progress out of poverty and hunger»³⁰. Si rivelano utili, allora, sussidi all'agricoltura sotto forma di aiuti per l'acquisto di fertilizzanti, estensione del credito e micro-credito agli agricoltori, realizzazione di programmi finalizzati a garantire ai piccoli produttori un mercato per la collocazione delle loro produzioni (c.d. *Institutional procurement programmes*).

7. *Dai MDGs ai SDGs: 2015-2016: un biennio che chiude e (ri)apre il dibattito sul futuro dell'umanità.* - Le attività avviate e/o portate a termine dalla FAO nel biennio che abbiamo passato in rassegna sono state di particolare valore perché sono riuscite a guardare contemporaneamente al passato e al futuro. La circostanza che il 31 dicembre 2015 spirasse il termine per il conseguimento, da parte della Comunità internazionale, degli Obiettivi del Millennio ed il 1° gennaio 2016 si avviasse un nuovo termine di tre lustri per la realizzazione di 17 nuovi Obiettivi di sviluppo³¹, ha fatto sì che il lavoro dell'Organizzazione si sia concentrato per un

²⁸ V. *supra* nota 6.

²⁹ «Social protection encompasses initiatives that provide cash or in-kind transfers to the poor, protect the vulnerable against risks and enhance the social status and rights of the marginalized – all with the overall goal of reducing poverty and economic and social vulnerability. Social protection includes three broad components: social assistance, social insurance and labour market protection. Social assistance programmes are publicly provided conditional or unconditional cash or in-kind transfers or public works programmes. Social insurance programmes are contributory programmes that provide cover for designated contingencies affecting household welfare or income. Labour market programmes provide unemployment benefits, build skills and enhance workers' productivity and employability», SOFA 2015.

³⁰ SOFA 2015 in brief.

³¹ I 17 *SDGs* sono i seguenti: 1. Porre fine alla povertà in tutte le sue forme. 2. Azzerare la fame, realizzare la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere l'agricoltura sostenibile. 3. Garantire le condizioni di salute e il benessere per tutti a tutte le età. 4. Offrire un'educazione di qualità, inclusiva e paritaria e promuovere le opportunità di apprendimento durante la vita per tutti. 5. Realizzare l'uguaglianza di genere e migliorare le condizioni di vita delle donne. 6. Garantire la disponibilità e la gestione sostenibile di acqua e condizioni igieniche per tutti. 7. Assicurare l'accesso all'energia pulita, a buon mercato e sostenibile per tutti. 8. Promuovere una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, la piena e produttiva occupazione e un lavoro decoroso per tutti. 9. Costruire infrastrutture resistenti, promuovere l'industrializzazione sostenibile e inclusiva e favorire l'innovazione. 10. Riduzione delle disuguaglianze tra i Paesi. 11. Rendere le città e le comunità sicure, inclusive, resistenti e sostenibili.

verso su quanto fatto e per un altro sulle nuove ed ancor più ambiziose scommesse indicate dall'ONU nell'Agenda 2030 adottata il 15 settembre 2015.

Alimentazione e agricoltura rimangono, quindi, al centro dell'Agenda 2030 ed anzi acquisiscono ancor più risalto, ponendosi come settori cruciali attorno ai quali gira e si gioca il futuro dell'umanità: un mondo sempre più popoloso destinato a scomparire se non riuscirà ad invertire o modificare sostanzialmente il modello di sviluppo insostenibile praticato fino ad ora. La "vision" delle Nazioni Unite si concentra su quelle che potremmo definire le cinque "P": *people, planet, peace, prosperity e partnership*. A quest'ultima l'Agenda riconosce – in una ipotetica scala gerarchica tra valori che non sono certo suscettibili di essere in tal modo ordinati – una certa superiorità, nella misura in cui il partenariato, la cooperazione e la solidarietà sono l'unico strumento efficace per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile nelle aree delle cinque "P": «The scale and ambition of the new Agenda requires a revitalized Global Partnership to ensure its implementation. We fully commit to this. This Partnership will work in a spirit of global solidarity, in particular solidarity with the poorest and with people in vulnerable situations. It will facilitate an intensive global engagement in support of implementation of all the Goals and targets, bringing together Governments, the private sector, civil society, the United Nations system and other actors and mobilizing all available resources»³².

Il concetto di *Global Partnership* significa che tutti gli Stati sono esortati a contribuire fattivamente allo sforzo di portare il mondo verso l'adozione di un modello di sviluppo sostenibile, senza più alcuna differenziazione tra Paesi sviluppati, emergenti e in via di sviluppo. Se questi sono gli appuntamenti che il mondo ha preso per i prossimi quindici anni, la FAO è uno dei soggetti che insieme ad altri e più di altri è statutariamente chiamata ad agire e a garantire l'*enforcement* delle iniziative intraprese.

E, come abbiamo potuto constatare dalla rassegna delle attività svolte nel biennio 2015-2016, l'Agenzia specializzata, ad onta dei suoi settanta anni, esita ricerche, studi, piani di azione costantemente finalizzati a raggiungere i propri obiettivi strategici e quelli posti dall'Agenda post-2015.

Non dimentichiamo l'attenzione che la FAO ha rivolto al rispetto dei diritti, momento imprescindibile di uno sviluppo umano, sociale, individuale e collettivo attraverso cui passa e deve passare qualsiasi idea di *sustainable development*. Lo ha ricordato l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (*We reaffirm the importance of the Universal Declaration of Human Rights, as well as other international instruments relating to human rights and international law*³³) nel redigere l'Agenda

12. Garantire modelli di consumo e produzione sostenibili. 13. Combattere il cambiamento climatico e il suo impatto. 14. Salvaguardare gli oceani, i mari e le risorse marine per un loro sviluppo sostenibile. 15. Proteggere, ristabilire e promuovere l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, la gestione sostenibile delle foreste, combattere la desertificazione, fermare e rovesciare la degradazione del territorio e arrestare la perdita della biodiversità. 16. Promuovere società pacifiche e inclusive per lo sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia, realizzare istituzioni effettive, responsabili e inclusive a tutti i livelli. 17. Rinforzare i significati dell'attuazione e rivitalizzare le collaborazioni globali per lo sviluppo sostenibile. Per approfondimenti v. il sito ONU dedicato: www.un.org/sustainabledevelopment.

³² A/70/L.1, par. 39 "Draft resolution referred to the United Nations summit for the adoption of the post-2015 development agenda by the General Assembly at its sixty-ninth session Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development", su www.un.org.

³³ *Ibidem*, par. 19.

2030 e più nello specifico lo ha ribadito lo *Special Rapporteur on the right to food* che ha colto l'importanza di saper declinare in modo ampio i diritti umani, permettendo così di dare garanzia di protezione anche a diritti non espressamente riconosciuti ma la cui mancata tutela pregiudicherebbe inevitabilmente la giustiziabilità anche di altri diritti: «While international human rights laws provide substantive protections against excessive and unsafe pesticide practices, implementation and enforcement remain major challenges. Most commonly, a human right that contemplates the negative effects of pesticides is implicit in the right to health. For example, in the African system, which does not recognize the right to food, the African Commission on Human and Peoples' Rights has interpreted the right to health to require Governments to take action to prevent third parties from destroying or contaminating food sources».

ELISABETTA MOTTESE

ORGANIZZAZIONI REGIONALI NELL'AREA DEI PAESI POST-SOCIALISTI

L'ATTIVITÀ NEL 2016-2017

1. *Premessa.* – Anche in relazione al biennio 2016/2017 l'analisi delle attività condotte dalle organizzazioni regionali dell'area dei Paesi post-socialisti ha incontrato non poche difficoltà, a causa della scarsa apertura delle stesse a fornire informazioni complete. Trova infatti conferma la tendenza a non rendere pubblici i documenti ufficiali (ad es. comunicati e dichiarazioni approvati a conclusione dei *summit*, trattati o altri atti di varia natura giuridica adottati), ovvero a pubblicarli esclusivamente in russo, con la conseguente ovvia difficoltà nella loro comprensione. Pertanto, la presente rassegna si è basata sulle limitate informazioni accessibili e sulle notizie talora reperibili da fonti giornalistiche.

Nel merito, come si vedrà di seguito nel dettaglio, anche nel biennio in esame trova conferma la tendenza delle organizzazioni dell'area a limitarsi per lo più all'approvazione di atti raccomandatori o di carattere meramente declaratorio e, in generale, allo svolgimento di attività di "ordinaria" amministrazione. Pertanto, solo di rado, le riunioni degli organi decisionali, che pure tendono ad avere luogo con cadenza regolare, si concludono con l'adozione di atti significativi nella prospettiva di un approfondimento della cooperazione interstatale. Tale atteggiamento di sostanziale immobilismo è, talora, imputabile all'instabilità politica interna di alcuni Stati (come nel caso dell'Ucraina nella ODED-GUAM).

2. *Comunità degli Stati Indipendenti (CIS).* – La succitata tendenza si riflette a pieno nella CIS che, pur caratterizzandosi nel biennio in esame per lo svolgimento regolare delle riunioni tanto degli organi intergovernativi, quanto di quelli non-governativi, non sembra aver conseguito risultati significativi. Così, il *meeting* annuale dei Capi di Stato¹ e gli incontri – più frequenti – dei Capi di Governo² e dei Ministri degli Esteri³ sono stati dedicati, in buona sostanza, alla discussione dei medesimi temi (lotta al terrorismo internazionale e sicurezza regionale, trasporti,

¹ Cfr. Riunione annuale del Consiglio dei Capi di Stato della CIS, Bishkek, 16.9.2016. Il prossimo incontro annuale è in programma per ottobre 2017.

² Cfr. Riunione del Consiglio dei Capi di Governo della CIS, Bishkek, 7.6.2016; Riunione del Consiglio dei Capi di Governo della CIS, Minsk, 28.10.2016; Riunione del Consiglio dei Capi di Governo della CIS, Kazan, 26.5.2017.

³ Cfr. Riunione del Consiglio dei Ministri degli Esteri della CIS, Mosca, 8.4.2016; Riunione del Consiglio dei Ministri degli Esteri della CIS, Bishkek, 16.9.2016; Riunione del Consiglio dei Ministri degli Esteri della CIS, Tashkent, 7.4.2017.

sviluppo economico, sanità, energia, ecc.) e si sono conclusi, come da prassi, con l'adozione di atti specifici su questioni eterogenee, di cui, peraltro, non è sempre chiara la natura giuridica⁴. In particolare, il *meeting* dei Capi di Stato del 2016 ha visto l'approvazione di alcune dichiarazioni di carattere politico-diplomatico⁵ e l'adozione di una serie di decisioni; fra queste, si segnala un provvedimento in tema di lotta al terrorismo contenente misure organizzative e pratiche volte a migliorare l'armonizzazione delle legislazioni nazionali, il coordinamento di azioni di polizia e lo scambio di informazioni⁶. Sembra sia stata altresì adottata una Convenzione sulla cooperazione interregionale fra gli Stati membri della CIS in ambito economico, finalizzata, fra l'altro, alla semplificazione delle procedure di controllo alle frontiere⁷.

Per quanto riguarda le riunioni dei Capi di Governo, di particolare rilievo sul piano economico-commerciale risulta l'adozione di un Protocollo fra gli Stati parti del Trattato sulla zona di libero scambio del 2011, relativo alle norme e le procedure di regolamentazione degli appalti pubblici, e di una Convenzione sulla conservazione della biodiversità agricola. Si segnalano altresì la conclusione di un Accordo di cooperazione in ambito minerario e di uno nel settore automobilistico, nonché l'adozione di un protocollo sul progetto di accordo sulla cooperazione in materia di lotta alla produzione e distribuzione di prodotti contraffatti⁸. Durante l'incontro i Capi di Governo hanno, infine, discusso della necessità di una migliore delimitazione delle competenze fra i vari organi intergovernativi, elaborando in merito un progetto di decisione che sarà sottoposto all'attenzione dei Capi di Stato nel prossimo *meeting*. Come già accennato, le questioni sulle quali si sono espressi il Consiglio dei Capi di Stato ed il Consiglio dei Capi di Governo nei rispettivi incontri sono state precedentemente dibattute dai Ministri degli Esteri, che hanno elaborato al riguardo i propri progetti di decisione. Appare opportuno ricordare, poi, che i lavori degli organi intergovernativi succitati sono stati preparati dal Consiglio dei rappresentanti permanenti della CIS, il quale ha il compito di definirne l'ordine del

⁴ Appare opportuno notare come tali atti e documenti siano accessibili esclusivamente in lingua russa. Pertanto, non risulta possibile esprimere considerazioni di merito sul loro contenuto né, talora, sulla loro natura giuridica. Infatti, non è chiaro se i termini "accordo" e "decisioni" debbano intendersi in senso a-tecnico, ovvero se stiano ad indicare atti vincolanti dotati di specifiche caratteristiche giuridiche.

⁵ Nello specifico, sono state approvate: una dichiarazione per il 25° anniversario dall'istituzione della CIS; una dichiarazione per il 70° anniversario dalla conclusione del processo di Norimberga; una dichiarazione in tema di lotta al terrorismo internazionale; una dichiarazione sul problema mondiale della droga.

⁶ Durante l'incontro sono state altresì adottate decisioni in ambito culturale di scarso rilievo ed il Protocollo di attuazione della convenzione sulla protezione dei partecipanti ai processi penali (del 28.11.2006), concernente il rimborso dei costi connessi all'attuazione di misure di protezione.

⁷ Tuttavia, il testo di tale Convenzione non risulta essere stato pubblicato.

⁸ Significativa risulta anche l'adozione di: una decisione contenente misure volte all'armonizzazione delle normative nazionali in tema di sicurezza dei trasporti; un accordo finalizzato a sviluppare una politica coerente ed una disciplina uniforme nel campo dell'uso dell'energia nucleare a scopi pacifici.

giorno⁹, mentre in ambito economico rileva l'attività preparatoria ed istruttoria del Consiglio economico¹⁰.

Per quanto riguarda l'attività degli organi non-governativi, nel periodo considerato la Corte economica ha reso solo cinque pronunce, di carattere interpretativo, in seguito a ricorsi su questioni eterogenee presentati da organi/istituzioni della CIS (nello specifico, l'Assemblea interparlamentare, il Consiglio dei Ministri della Difesa e l'*Interstate Fund for Humanitarian Cooperation*) e da un organo giurisdizionale interno (la Corte economica suprema del Tagikistan)¹¹.

Del pari poco "vivace" è apparsa l'*Inter-Parliamentary Assembly* (CIS-IPA). In occasione delle consuete sessioni annuali, ha infatti elaborato e sottoposto all'attenzione degli organi intergovernativi solo due raccomandazioni, volte a promuovere i flussi di turisti negli Stati membri della CIS, ed un progetto di convenzione sulla conservazione del patrimonio culturale della CIS; inoltre, ha approvato una serie di *model-laws* in tema di istruzione e scienza, difesa e sicurezza, destinati a favorire l'avvicinamento delle legislazioni nazionali¹².

3. *Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva (CSTO)*. – A ben vedere, poco significative risultano essere anche le attività condotte dalla CSTO, per lo più incentrate sulla necessità di definire nuove strategie contro le attuali minacce alla sicurezza regionale¹³. Così, il Consiglio di Sicurezza Collettiva, organo apicale dell'Organizzazione, si è limitato ad approvare la *Collective Security Strategy 2025* ed una serie di decisioni – di cui, anche in questo caso, non è chiara la natura

⁹ Cfr. Riunione del Consiglio dei rappresentanti permanenti degli Stati membri della CIS, Minsk, 12.7.2016; Riunione del Consiglio dei rappresentanti permanenti degli Stati membri della CIS, Minsk, 20.7.2017.

¹⁰ Cfr. 69^a riunione del Consiglio economico della CIS, Mosca, 18.3.2016; 70^a riunione del Consiglio economico della CIS, Mosca, 27.5.2016; 71^a riunione del Consiglio economico della CIS, Mosca, 9.9.2016; 72^a riunione del Consiglio economico della CIS, Mosca, 9.12.2016; 73^a riunione del Consiglio economico della CIS, Mosca, 17.3.2017; 74^a riunione del Consiglio economico della CIS, Mosca, 23.6.2017.

¹¹ Cfr. Ricorso n. 01-1/2-16 (12.2.2016) e Ricorso n. 01-1/1-16 (17.6.2016) entrambi relativi all'interpretazione dell'art. 8 dell'accordo sulla risoluzione delle controversie relative alla realizzazione di attività economiche (20.3.1992); Ricorso n. 01-1/3-16 (21.3.2017) relativo all'interpretazione dell'art. 1 dell'accordo sull'attribuzione di pensioni ai militari e alle loro famiglie (15.5.1992); Ricorso n. 01-1/4-16 (3.4.2017) relativo all'interpretazione dell'art. 2 dell'accordo sull'attribuzione di pensioni e assicurazione statale ai dipendenti di affari interni degli Stati (24.12.1993); Ricorso n. 01-1/5-16 (14.4.2017) relativo all'interpretazione dell'art. 1 dell'accordo sullo status giuridico dei funzionari e dipendenti della CIS (25.4.2003).

¹² Cfr. 44th Plenary Session of the IPA CIS, San Pietroburgo, 19.5.2016; 45th Plenary Session of the IPA CIS, San Pietroburgo, 25.11.2016; 46th Plenary Session of the IPAS CIS, San Pietroburgo, 27.3.2017. Durante le sessioni, la *Inter-Parliamentary Assembly* ha altresì discusso di questioni legate alla promozione della cultura, dello sport nelle scuole, dello sviluppo giovanile.

¹³ Il tema della definizione di nuove strategie militari è stato in particolare al centro dei lavori dell'incontro del Consiglio dei Ministri della Difesa, i quali hanno valutato l'opportunità potenziare la formazione settoriale del personale militare. Cfr. Riunione ordinaria del Consiglio dei Ministri della Difesa della CSTO, Minsk, 13.6.2017. L'incontro è stato seguito dal *meeting* del *CSTO Committee of Secretaries of Security Councils* (Minsk, 15.6.2017), dei cui risultati non si hanno, tuttavia, notizie.

giuridica¹⁴ – volte a rinforzare il potenziale dell’Organizzazione e a migliorare i suoi meccanismi di sicurezza¹⁵. In tema di terrorismo internazionale, ha invece predisposto una *black list* di organizzazioni ritenute “affiliate al terrorismo” e deciso l’istituzione di una *Crisis Response Centre*.

Ancora meno significativa appare l’attività del Consiglio dei Ministri degli Esteri, le cui riunioni hanno avuto carattere meramente declaratorio. Negli incontri annuali¹⁶ si è infatti discusso di questioni eterogenee, fra cui di *cyber-security* e dell’uso illegale della tecnologia dell’informazione¹⁷, nonché della situazione in Siria, in relazione alla quale si è ribadita la necessità di una rapida soluzione della crisi interna attraverso mezzi politico-diplomatici. Di fatto, sul piano sostanziale, rileva solo l’approvazione degli emendamenti all’*Agreement on the Basic Principles of Military and Technical Cooperation*, volti a definire l’ordine dei prezzi per i prodotti militari consegnati ai *partner* a condizioni preferenziali.

4. *Unione Economica Euro-Asiatica (EAEU)*. – Contrariamente alla tendenza generale, la EAEU, la più “giovane” fra le fattispecie associative dell’area dei Paesi post-socialisti, si conferma l’Organizzazione più attiva e, nel complesso, efficiente. Infatti, non solo i suoi organi hanno svolto con regolarità i propri incontri, ma hanno anche adottato decisioni, più o meno significative, funzionali alla piena realizzazione dell’unione economica. Così, nel biennio in esame, il *Supreme Eurasian Economic Council*¹⁸ ha adottato complessivamente 44 decisioni, relative sia a questioni organizzative¹⁹, che riguardanti aspetti economico-commerciali. In particolare, ha approvato le linee-guida per le politiche economiche degli Stati membri nel 2016-2017 ed ha definito *concepts* per la realizzazione del mercato comune del gas, del petrolio e dei prodotti petrolchimici.

¹⁴ Gli atti approvati a conclusione del Consiglio di Sicurezza Collettiva non sono stati resi pubblici, pertanto non si possono esprimere considerazioni sulla loro natura giuridica, né ulteriori valutazioni di merito sul loro contenuto.

¹⁵ Cfr. Riunione ordinaria del Consiglio di Sicurezza Collettiva, Yerevan, 14.10.2016. Con riguardo alle questioni di politica regionale, il Consiglio di Sicurezza Collettiva ha altresì affrontato il problema del conflitto in Nagorno-Karabakh, peraltro manifestando la necessità di ridimensionare l’influenza degli Stati Uniti nell’area.

¹⁶ Cfr. Riunione ordinaria del Consiglio dei Ministri degli Esteri della CSTO, Yerevan, 5.7.2016; Riunione ordinaria del Consiglio dei Ministri degli Esteri della CSTO, Astana, 17.7.2017.

¹⁷ A tale riguardo, i Ministri degli Esteri hanno proposto di intensificare le attività del *CSTO Coordination Counseling Centre* per garantire la sicurezza dei computer e degli impianti informatici e stabilire una collaborazione fra esperti, volta allo scambio di informazioni ed esperienze. Le misure destinate a tal fine sono state espresse in uno *Statement*, che però non risulta essere stato pubblicato.

¹⁸ Cfr. *Meeting of the Supreme Eurasian Economic Council*, Astana, 31.5.2016; *Meeting of the Supreme Eurasian Economic Council*, San Pietroburgo, 26.12.2016; *Meeting of the Supreme Eurasian Economic Council*, Bishkek, 14.4.2017.

¹⁹ Con riguardo agli aspetti organizzativi, per esempio, il *Supreme Eurasian Economic Council* ha conferito nuovi poteri in materia di regolamentazione doganale alla Commissione. Per quanto riguarda la *membership*, invece, ha conferito lo *status* di osservatore alla Moldavia.

Altrettanto intensa è stata l'attività dell'*Intergovernmental Council* che, in occasione dei suoi innumerevoli incontri²⁰, ha adottato una pluralità di decisioni (all'incirca 43) relative alla disciplina di questioni legate al perfezionamento dell'unione doganale²¹, ovvero ad aspetti organizzativi e di funzionamento²². Così, ad esempio, particolarmente significative risultano essere l'approvazione di misure per la creazione di un mercato comune dei medicinali, l'adozione di un accordo sulla circolazione di servizi e armi civili fra gli Stati membri e la conclusione del Trattato sul codice doganale²³. Il testo di tale Trattato, approvato dai Primi ministri, è stato successivamente firmato dai vari Stati e la sua formale entrata in vigore è subordinata alla ratifica da parte di tutti i membri dell'Organizzazione.

Nell'ottica della piena realizzazione del mercato comune, di assoluto rilievo si conferma, poi, l'attività normativa della Commissione che, nel periodo in esame, ha adottato, nella sua duplice articolazione di Consiglio e *Board*, all'incirca 950 atti di

²⁰ Cfr. *Meeting of the EAEU Intergovernmental Council*, Gorki, 13.4.2016; *Meeting of the EAEU Intergovernmental Council*, Yerevan, 20.5.2016; *Meeting of the EAEU Intergovernmental Council*, Sochi, 12.8.2016; *Meeting of the EAEU Intergovernmental Council*, Gorki, 26.11.2016; *Meeting of the EAEU Intergovernmental Council*, Kazan, 26.5.2017; *Meeting of the EAEU Intergovernmental Council*, Astana, 14.8.2017.

²¹ Fra l'altro, sono stati adottati: 1) *a decision On Measures to Establish a System of Goods Tracking in Commercial Turnover in the Eurasian Economic Union Member States*; 2) *a decision On Certain Aspects of Goods Imports and Trade Turnover in the Customs Territory of the Eurasian Economic Union following the Republic of Kazakhstan's Accession to the WTO*; 3) *Instruction On the Timeframe for Drafting the Agreement on the Customs Code of the Eurasian Economic Union*; 4) *Directive on the Customs Code Agreement of the Eurasian Economic Union*; 5) *Resolution on the Implementation of the Mechanism for Marking Certain Categories of Goods with Control (Identification) Signs*; 6) *Directive on Basic Approaches to Creating a Mechanism to Ensure the Traceability of Goods in the Eurasian Economic Union Member States*; 7) *Instruction on the Progress in Drafting the Agreement on the Goods Traceability Mechanism within the Eurasian Economic Union*; 8) *Directive on the Creation of a Commission within the Eurasian Intergovernmental Council for Investigating Flight Accidents*; 9) *Instruction on the Monitoring of Customs Declarations of Goods Imported by Eurasian Economic Union Member States from the People's Republic of China*; 10) *Instruction on the Progress in Drafting the Treaty on Pension Coverage for Workers from Eurasian Economic Union Member States*; 11) *Instruction on Access for Eurasian Economic Union Member States, Who Are Exporters, to the Infrastructure Services in the Seaports of the Russian Federation*; 12) *Directive on Crediting Import Duties to the Budgets of Eurasian Economic Union Member States and Distributing the Duties Among Them in 2016*; 13) *Directive on Certain Issues Related to Using Trade Platforms for Centralizing Trade Within a Common Electricity Market in the Eurasian Economic Union and Financing Initiatives Designed to Create a Common Electricity Market in the Eurasian Economic Union*; ecc. Tuttavia, alla luce delle informazioni a disposizione, non è chiara la natura giuridica e l'efficacia di tali atti.

²² Così, ad esempio, l'*Intergovernmental Council* ha approvato: *Instruction On the Annual Report of the Eurasian Economic Commission on Monitoring the Impact of Regulating the Eurasian Economic Commission's Draft Decisions Made in 2015*; *Instruction On the Report on Calculating and Distributing Import Customs Duties Between the Budgets of the Eurasian Economic Union Member States in 2015*; *Instruction On the Date and Venue for the Next Regular Meeting of the Eurasian Intergovernmental Council*.

²³ *Treaty on the EAEU Customs Code*, Gorki, 16.11.2016. La procedura di firma del Trattato, che consta di circa 1200 pagine, si è conclusa l'11 aprile 2017 e, ad oggi, è in corso la fase di ratifica da parte degli Stati membri dell'Organizzazione.

varia natura giuridica (decisioni, *orders*, raccomandazioni), volti a disciplinare per lo più aspetti specifici dell'unione doganale²⁴.

Meno attiva sembra essere stata, invece, la Corte che, alla luce delle informazioni riportate dal sito ufficiale dell'Organizzazione, risulta aver emesso solo cinque sentenze. Sembra trattarsi di pronunce rese a seguito di ricorsi concernenti l'interpretazione di norme di diritto derivato, ovvero la conformità al Trattato istitutivo dell'EAEU di atti adottati dalla Commissione²⁵.

Per quanto riguarda le relazioni esterne, il *Supreme Eurasian Economic Council* ha adottato decisioni per l'*enforcement* dell'Accordo sulla zona di libero scambio fra la EAEU ed il Vietnam firmato nel 2015. Sono stati, inoltre, avviati i negoziati per la conclusione di *free trade agreements* rispettivamente con Serbia ed Iran. Nella stessa direzione sembrano muoversi i rapporti con l'India²⁶ e con la Cina²⁷.

5. *Organizzazione di Shanghai per la Cooperazione (SCO)*. – Nel periodo in esame il dato più significativo relativo alla SCO concerne l'ampliamento della sua *membership*, con l'ammissione ufficiale di India e Pakistan quali membri pieni²⁸. È curioso notare come, alla luce di tale ammissione, questa "piccola" organizzazione sub-regionale, che conta solo 8 membri, racchiuda oltre il 40% della popolazione mondiale. Peraltro, l'ingresso di questi due nuovi Stati ha determinato uno spostamento del baricentro della SCO verso est e, allo stesso tempo, ha rafforzato il fenomeno dell'*overlapping membership*. Sia India che Pakistan sono, infatti, già membri della SAARC, le cui attività risultano di fatto ostacolate proprio dalle rivalità politiche fra questi due Stati²⁹. Appare quindi, legittimo nutrire qualche perplessità sull'opportunità di questa apertura verso est della SCO, la cui funzionalità potrebbe risentire delle ostilità fra i due nuovi membri.

Nel merito, nel periodo in esame l'Organizzazione ha continuato ad operare secondo il modello classico di cooperazione, confermando il carattere sostanzialmente dichiaratorio delle riunioni degli organi intergovernativi. Queste, svoltesi con regolarità³⁰, si sono infatti concluse, come da prassi, con l'adozione di mere dichiarazioni o comunicati congiunti. Così, in occasione dei consueti *meetings annuali*³¹, i Capi di

²⁴ Non è ad oggi possibile esprimere ulteriori considerazioni di merito circa il contenuto di tali atti normativi, in quanto sono pubblicati sul sito ufficiale dell'Organizzazione esclusivamente in cirillico.

²⁵ Il testo delle pronunce in questione è al momento disponibile solo in lingua russa.

²⁶ Cfr. *Joint declaration on launching negotiations on a Free Trade Agreement (FTA) between the Eurasian Economic Union (EAEU) and the Republic of India*, San Pietroburgo, 3.6.2017.

²⁷ L'*Intergovernmental Council* ha infatti fornito direttive per lo svolgimento dei negoziati con la Cina, tesi alla conclusione di un accordo economico e commerciale.

²⁸ Con riguardo alla *membership*, si segnala l'attribuzione dello status di *dialogue partner* a Azerbaijan, Armenia, Cambogia e Nepal.

²⁹ V. questa *Rivista*, 2016, 483 ss.

³⁰ Gli incontri tenutisi nel 2016 sono stati ampiamente dedicati alla celebrazione del 15° anniversario dell'Organizzazione. Al riguardo, cfr. *Tashkent Declaration of the 15th Anniversary of the SCO*, Tashkent, 24.6.2016, in cui si è espresso apprezzamento per i risultati conseguiti, si sono ribaditi gli obiettivi della cooperazione in seno alla SCO e si sono reiterati gli impegni assunti dagli Stati membri.

³¹ Cfr. 16th *meeting of the SCO Heads of State Council – Tashkent Declaration*, Tashkent, 23-24.6.2016; 17th *meeting of the SCO Heads of State Council – Astana Declaration*, Astana,

Stato si sono sostanzialmente limitati ad esprimere compiacimento per l'attività svolta dagli altri organi e a reiterare l'impegno a cooperare in settori quali sicurezza, economia, trasporti, cultura, ecc. Di carattere sostanzialmente declaratorio è stata altresì l'attività del Consiglio dei Capi di Governo³², che ha approvato i risultati degli incontri degli organi ministeriali, auspicando una rapida implementazione degli accordi già conclusi in vari settori³³. Del pari, non particolarmente significativi appaiono i risultati degli incontri periodici dei Ministri *ratione materiae*³⁴. Carattere istruttorio hanno avuto invece i *meetings* dei Ministri degli Esteri³⁵, che hanno preparato i lavori degli organi gerarchicamente superiori. Nel complesso, si segnalano, in materia di turismo, la firma del *Tourism Cooperation Development Programme of the SCO Member States* (Tashkent, 14.6.2016) e, in ambito di sicurezza, l'approvazione dello *SCO Defence Ministers' Cooperation Plan for 2018-2019* (Astana, 7.6.2017) e la sottoscrizione della *SCO Convention on Countering Extremism* (Astana, 9.6.2017)³⁶. Procedono, poi, i lavori del gruppo di esperti commissionati dal Consiglio dei Capi di Governo per l'istituzione della *SCO Development Bank* e dello *SCO Development Fund*.

Per quanto riguarda le relazioni esterne, si segnala l'incontro fra il Segretario generale della SCO e l'omologo dell'ASEAN (Manila, 6.8.2017), teso ad uno scambio di opinioni su questioni di politica regionale ed internazionale di interesse comune e sull'opportunità di un approfondimento della cooperazione. Il Segretario generale della SCO ha, inoltre, sottoscritto un *memorandum of understanding* con il Comitato internazionale della Croce Rossa (Astana, 9.6.2017), impegnandosi al dialogo su questioni relative al diritto internazionale umanitario.

6. *Organizzazione della Cooperazione Economica del Mar Nero (OBSEC)*. – Un sostanziale immobilismo si è registrato, nel periodo in esame, anche nella OBSEC. I Capi di Stato e di Governo, che dal 2000 tendono a riunirsi mediamente ogni cinque anni, hanno infatti tenuto un incontro meramente celebrativo del 25° anniversario dell'Organizzazione. Pertanto, si sono limitati ad esprimere compiacimento per i risultati conseguiti e a ribadire gli impegni assunti al momento dell'isti-

9.6.2017. Appare opportuno ricordare che i *meetings* dei Capi di Stato sono stati, come da prassi, preceduti dall'incontro dello *SCO Business Council*.

³² Cfr. *15th Meeting of the SCO Heads of Government Council, Joint Communiqué*, Bishkek, 2-3.11.2016.

³³ Al riguardo, il Consiglio dei Capi di Governo ha discusso l'adozione di misure volte all'attuazione dello *SCO intergovernmental agreement on research and technical cooperation for 2016-2020*, nonché una serie di provvedimenti per promuovere *project activities* nel periodo 2017-2021.

³⁴ Cfr. *Meeting of Education Ministers of the SCO member States*, Dushanbe, 20.10.2016; *Meeting of Justice Ministers of the SCO member States*, Almaty, 28.10.2016; *Meeting of Ministers of Culture of the SCO member States*, Astana, 2.6.2017; *Meeting of Defence Ministers of the SCO member States*, Astana, 7.6.2017.

³⁵ Cfr. *Regular Meeting of the SCO Council of Ministers of Foreign Affairs*, Tashkent, 23-24.5.2016; *Regular Meeting of the SCO Council of Ministers of Foreign Affairs*, Astana, 20-21.4.2017.

³⁶ Si segnala altresì l'entrata in vigore, il 20 gennaio 2017, dell'*Intergovernmental Agreement on Facilitation of International Road Transport* (Dushanbe, 12.9.2014).

tuzione dell'OBSEC, auspicando un ulteriore rafforzamento della cooperazione³⁷. Invero, neppure gli incontri semestrali del Consiglio dei Ministri degli Esteri³⁸, organo decisionale dell'OBSEC, risultano essersi conclusi con l'adozione di decisioni significative nella prospettiva di un approfondimento della cooperazione inter-statale³⁹. Si è, infatti, meramente discusso del rinnovo degli *status* di osservatore e di *dialogue partners* e si è preso atto delle attività condotte dagli organi ministeriali, sub-ministeriali e dei gruppi di lavoro, nonché degli organi non-governativi (come il *Business Council*, il PABSEC⁴⁰ e la *Black Sea Trade Development Bank*), incoraggiando ovvero commissionando *focus* su specifiche questioni⁴¹. Complessivamente poco rilevanti appaiono altresì i risultati degli incontri degli organi di rango ministeriale *ratione materiae* (in particolare, turismo⁴², economia⁴³, trasporti⁴⁴, agricoltura⁴⁵, sicurezza⁴⁶) che, come da prassi, si sono conclusi con la sola approvazione di un comunicato congiunto o di una dichiarazione.

³⁷ Cfr. *Declaration of the 25th Anniversary Summit of the Organization of Black Sea Economic Cooperation*, Istanbul, 22.5.2017.

³⁸ Gli incontri del Consiglio dei Ministri degli Esteri sono stati sempre preceduti dai *meetings* del *BSEC Committee of Senior Officials*. Ai lavori hanno preso parte i rappresentanti dei *BSEC related bodies* (come il *Business Council* ed il PABSEC) e degli Stati che godono dello *status* di osservatore o di *dialogue partner*.

³⁹ Cfr. 34th *Meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs of the BSEC Member States*, Sochi, 1.7.2016; 35th *Meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs of the BSEC Member States*, Belgrado, 13.12.2016; 36th *Meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs of the BSEC Member States*, Istanbul, 29.6.2017.

⁴⁰ Invero, nel periodo considerato l'attività condotta dalla PABSEC è apparsa alquanto limitata. Ha infatti sottoposto all'attenzione del Consiglio dei Ministri degli Esteri solo tre raccomandazioni, relative rispettivamente al problema dei rifugiati e dei migranti illegali (Doc.: GA47/EC46/REC149/16, *Recommendation n. 149/2016*, 30.6.2016), agli investimenti internazionali degli Stati membri della OBSEC (Doc.: GA48/EC47/REC152/16, *Recommendation n. 152/2016*, 30.11.2016), allo sviluppo di nuove fonti di energia rinnovabili (Doc.: GA49/EC48/REC155/17 *Recommendation n. 155/2017*, 5.7.2017). La PABSEC ha poi adottato: *Declaration "Through Economic Cooperation to Peace, Stability and Prosperity in the BSEC Region"* (Mosca, 30.6.2016); *Declaration on the "25th Anniversary of the BSEC"* (Istanbul, 5.7.2017); *Declaration on the "role of the parliaments in ensuring peace and security in the Black Sea Region"* (Istanbul, 5.7.2017).

⁴¹ Cfr. BS/FM/R(2017)1, Annex VIII to BS/FM/R(2017)1.

⁴² Cfr. *Meeting of the Ministers in charge of Culture and Tourism of the BSEC Member States – Joint Declaration (BS/CM/C&CT/R(2016)1*, Sochi, 23.6.2016. I Ministri hanno convenuto di intensificare lo scambio di dati statistici concernenti i flussi turistici fra gli Stati membri, ai fini di un ulteriore approfondimento della cooperazione nell'ambito del turismo e della cultura.

⁴³ Cfr. *Meeting of the Ministers in charge of economy of the BSEC Member States – Joint Declaration (BS/EM/R(2017)1*, Istanbul, 11.5.2017. Durante l'incontro si è auspicata la pronta predisposizione, da parte di un gruppo di esperti, del testo della *Regional Trade Facilitation Strategy for the BSEC Region* e del *Framework for BSEC Single Window Cooperation* destinati a promuovere un incremento degli scambi commerciali fra gli Stati membri. Si è altresì sottolineata la necessità di rafforzare la cooperazione in materia di pesca e acquacoltura.

⁴⁴ Cfr. *Meeting of the BSEC Ministers of Transport – Sochi Joint Declaration (BS/TM/R(2016)1*, Sochi, 1.6.2016; *Meeting of the Ministers of the BSEC Member States in charge of Transport – Belgrade Joint Declaration (BS/TM/R(2016)2*, Belgrado, 1.11.2016.

⁴⁵ Cfr. *Meeting of the Ministers of Agriculture of the BSEC Member States*, Istanbul, 17.5.2017. Durante l'incontro si è discusso dell'opportunità di istituire il *BSEC Regional*

Per quanto concerne le relazioni esterne si segnalano gli incontri del Segretario generale dell'OBSEC rispettivamente con il Commissario europeo per l'ambiente, le questioni marittime e la pesca (Istanbul, 25.4.2016)⁴⁷ e con il Segretario generale del Consiglio degli Stati del Mar Baltico (Stoccolma, 10.5.2016), durante i quali, in maniera retorica, si è posto l'accento sull'opportunità di un rafforzamento dei rapporti reciproci⁴⁸. Più significativa appare la firma di un *Memorandum of Understanding on International Union of Railways* (Istanbul, 3.3.2016), finalizzato a migliorare la qualità del trasporto su rotaie nell'area del Mar Nero, a semplificare le procedure doganali e a facilitare l'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia, contribuendo, conseguentemente, ad incrementare il volume del transito di merci fra gli Stati membri. Infine, si segnala la firma di un *Memorandum of Understanding* con la *Conference of Peripheral Maritime Regions*⁴⁹, nel quale le parti convengono sull'organizzazione di *workshops* e seminari su temi di interesse (Istanbul, 20.4.2017)⁵⁰.

7. *Organizzazione per la Democrazia e lo Sviluppo Economico (ODED-GUAM)*. – Nella ODED-GUAM, oltre alla sostanziale assenza di risultati che, come visto, caratterizza la maggior parte delle forme associative dell'area dei Paesi post-socialisti, nel biennio in esame si è registrata altresì una scarsa "vitalità". Si sono infatti tenuti, con relativa frequenza, solo di incontri dei gruppi di lavoro in tema di sicurezza⁵¹ e di lotta al terrorismo, all'immigrazione illegale e alla criminalità in

Cooperation Centre for Sustainable Food Systems che, in collaborazione con la FAO, dovrebbe assistere gli Stati membri nell'implementazione di programmi congiunti di ricerca.

⁴⁶ Cfr. *Meeting of the Ministers and Heads of Emergencies and Rescue Governmental Agencies of the BSEC Member States – Joint Statement (BS/M/CEA/R(2016)1)*, Sochi, 8.6.2016. Durante l'incontro si è decisa un'intensificazione nello scambio di informazioni fra i centri nazionali di gestione delle crisi e di tecnologie avanzati nella riduzione del rischio di disastri.

⁴⁷ In particolare, nel colloquio con il Commissario europeo, il Segretario generale della OBSEC ha auspicato il coinvolgimento dell'Organizzazione in progetti promossi nell'ambito della politica marittima integrata dell'UE per il Mar Nero. Le relazioni con l'Unione Europea si sono anche tenute a livello di gruppo di esperti. Cfr. *Meeting of the Ad Hoc Working Group on BSEC-EU Interaction*, Istanbul, 25.4.2017.

⁴⁸ Durante il periodo in esame, il Segretario generale dell'OBSEC ha altresì preso parte dell'*Annual Coordination Meeting of Regional Organizations* (Trieste, 27-28.3.2017), realizzato con l'intento di far sì che i partecipanti acquisiscano familiarità con le attività condotte dalle altre organizzazioni regionali europee, così da facilitare cooperazione e sinergie su questioni di interesse comune.

⁴⁹ La *Conference of Peripheral Maritime Regions* già godeva dello status di *sectorial dialogue partner* nella OBSEC.

⁵⁰ In occasione della 71^a sessione, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha approvato per *consensus* una risoluzione con la quale si è ribadita l'importanza del rafforzamento della cooperazione fra l'OBSEC, da un lato, e le Nazioni Unite ed i suoi istituti specializzati, dall'altro. Cfr. A/RES/71/18, *Cooperation between the United Nations and the Black Sea Economic Cooperation Organization*, 21.11.2016.

⁵¹ Cfr. 4th *Meeting of the working group on cyber security*, Kiev, 12-13.5.2016; 5th *Meeting of the working group on cyber security*, Kiev, 31.10-1.11.2016; 6th *Meeting of the working group on cyber security*, Kiev, 25-26.4.2017.

genere⁵², al traffico di droga⁵³, alla corruzione⁵⁴. Al contrario, non si ha notizia di riunioni di organi di rango ministeriale⁵⁵ e il *meeting* annuale del Consiglio dei Capi di Governo del 2016 si è tenuto solo a marzo 2017⁵⁶. Peraltro, in quella sede, non sembra siano state assunte decisioni significative, ad eccezione della conclusione di un breve accordo sul mutuo riconoscimento di specifiche procedure doganali per la libera circolazione di merci e veicoli⁵⁷. Così, nel sintetico comunicato finale, i Capi di Governo si sono limitati retoricamente ad auspicare un approfondimento della cooperazione e lo sviluppo del *GUAM Transport Corridor*. Poco significativa è apparsa, altresì, l'attività dell'Assemblea parlamentare. Si ha, infatti, notizia esclusivamente di un incontro con l'Assemblea baltica, in cui le parti hanno retoricamente confermato l'impegno alla cooperazione reciproca e al rispetto dei principi classici del diritto internazionale, auspicando una pronta soluzione dei conflitti che stanno interessando l'area⁵⁸.

In buona sostanza, può ritenersi che la scarsa operatività dell'Organizzazione sia imputabile proprio alla persistente instabilità politica di alcuni degli Stati membri, in particolare l'Ucraina, in cui continuano gli scontri fra il Governo centrale di Poroshenko ed i "ribelli"⁵⁹.

ELISA TINO

⁵² Cfr. 16th *Meeting of the working group on combating terrorism*, Kiev, 31.5-1.6.2016; 17th *Meeting of the working group on combating terrorism*, Kiev, 17-18.11.2016; 18th *Meeting of the working sub-group on combating trafficking in persons and illegal migration*, Kiev, 21-22.11.2016; 19th *Meeting of the working group on coordination of combating crime*, Kiev, 2.12.2016.

⁵³ Cfr. 18th *Meeting of the working sub-group on combating drug trafficking*, Kiev, 2-3.6.2016; 19th *Meeting of the working sub-group on combating drug trafficking*, Kiev, 15-16.11.2016.

⁵⁴ Cfr. 15th *Meeting of the working sub-group on combating corruption and money laundering*, Kiev, 6-7.11.2016; 16th *Meeting of the working sub-group on combating Corruption and Money Laundering*, Kiev, 27-28.4.2017;

⁵⁵ Il sito web dell'ODED-GUAM riporta esclusivamente lo svolgimento del 37th *Meeting of the GUAM Council of National Coordinators* (Baku, 15-16.3.2017), di cui però non risulta essere stato pubblicato il comunicato finale.

⁵⁶ Cfr. *Meeting of Heads of Government of the GUAM Member States – Joint Statement*, Kiev, 27.3.2017.

⁵⁷ Cfr. *Protocol between the customs administration of GUAM Member States on mutual recognition of certain results of customs procedures regarding goods and vehicles moved across the state borders of GUAM member States*, Kiev, 27.3.2017.

⁵⁸ Cfr. *Joint Statement of the GUAM Parliamentary Assembly and Baltic Assembly*, Baku, 15.12.2016.

⁵⁹ In proposito, i Capi di Governo degli Stati membri hanno sostenuto: «[...] our aspirations for the soonest settlement of the continuing conflicts in the territories of the GUAM Member States on the basis of sovereignty, territorial integrity and inviolability of internationally recognized borders of States with the understanding that the territory of a State cannot be the object of acquisition of another State resulting from the threat or use of force, and that no territorial acquisition, military occupation or annexation resulting from such act shall be recognized as legal» (*Joint Statement... Heads of Government*, cit.).

COMITATO DI CONTROLLO DELLA CONVENZIONE
SULL'ELIMINAZIONE DI TUTTE LE FORME DI DISCRIMINAZIONE
CONTRO LE DONNE

LE OSSERVAZIONI CONCLUSIVE DEL COMITATO CEDAW AL SETTIMO
RAPPORTO PERIODICO DELL'ITALIA

1. *Premessa: l'Italia e la CEDAW*. - La Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, o CEDAW), conclusa a New York il 18 dicembre 1979 ed entrata in vigore il 3 settembre 1981, fu ratificata dall'Italia il 10 giugno 1985¹. Quindici anni più tardi, l'Italia ratificò altresì il Protocollo opzionale alla Convenzione, che consente la presentazione di ricorsi individuali. Ad oggi la CEDAW è stata ratificata da 189 Stati: gli Stati Uniti e Palau hanno firmato ma non ratificato la Convenzione; mentre Iran, Somalia, Sudan e Tonga non l'hanno né firmata né ratificata. Il numero di ratifiche del Protocollo opzionale, adottato il 6 ottobre 1999 ed entrato in vigore il 22 dicembre 2000, ammonta invece a 109².

Fra gli obblighi contratti dagli Stati parti della Convenzione vi è anche quello – procedurale – di presentare periodicamente al Comitato CEDAW, che consta di 23 esperti indipendenti e monitora l'esecuzione della Convenzione, rapporti sulle misure adottate per dare attuazione agli obblighi sostanziali contenuti nella Convenzione: dopo un primo rapporto da trasmettere entro un anno dall'entrata in vigore della CEDAW per lo Stato interessato, i successivi devono essere presentati almeno ogni quattro anni, o anche prima su richiesta del Comitato³. I termini peraltro non sono sempre rispettati dagli Stati parti, e l'Italia ha non di rado trasmesso in ritardo i propri rapporti ai Comitati ONU per i diritti umani (c.d. *treaty bodies*), incluso il Comitato CEDAW.

L'Italia ha ad oggi sottoposto al Comitato CEDAW sette rapporti: dopo quello iniziale del 1992, ha inviato rapporti negli anni 1996, 1997, 2004 (unitamente quarto e quinto rapporto periodico), 2010, e alla fine del 2015. Le osservazioni conclusive del Comitato CEDAW relative a quest'ultimo rapporto formano l'oggetto della presente rassegna. Prima di procedere a tale esame, è tuttavia utile illustrare brevemente il processo che conduce all'adozione delle osservazioni conclusive, negli anni divenuto più rigoroso, razionale e aperto alla partecipazione di altri attori in aggiunta allo Stato sotto esame e al Comitato CEDAW.

¹ A seguito dell'approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica L. 14 marzo 1985, n. 132.

² Per un elenco aggiornato degli Stati che hanno firmato o ratificato il Protocollo opzionale, si veda: treaties.un.org.

³ CEDAW, art. 18.

2. *L'esame dei rapporti periodici degli Stati da parte del Comitato CEDAW.*

Ogni ciclo d'esame inizia con la trasmissione da parte dello Stato interessato di un rapporto «sulle misure legislative, giudiziarie, amministrative o di altro tipo» adottate dallo Stato stesso al fine di dare esecuzione alle norme della Convenzione; il rapporto può anche fare riferimento ai «fattori e le difficoltà che influiscono sul grado di adempimento degli obblighi previsti» dalla CEDAW⁴. I rapporti successivi al primo, inoltre, devono prendere le mosse dalle raccomandazioni emesse all'esito dell'esame precedente da parte del Comitato, segnalando le misure adottate e in generale i progressi compiuti rispetto alla situazione preesistente⁵: questo al fine di rendere i rapporti governativi il più possibile mirati e utili a valutare i concreti passi avanti nell'esecuzione della Convenzione.

Conformemente alla prassi e alle linee-guida sviluppate da molti Comitati ONU, il Comitato CEDAW stila quindi una "lista delle questioni" (*list of issues*), basata sul rapporto governativo e su altre informazioni in possesso del Comitato e contenente una serie di domande per lo Stato interessato, che costituiranno il punto di partenza della discussione insieme alle risposte fornite dallo Stato stesso. In anni più recenti, diversi Comitati ONU hanno introdotto una procedura c.d. semplificata, per la quale il Comitato prepara una *list of issues prior to reporting* (LOIPR), che precede la presentazione del rapporto governativo, il quale consisterà appunto nelle risposte alla LOIPR. Il Comitato CEDAW ha introdotto la procedura semplificata nel 2014, ma la ammette solo a certe condizioni: anzitutto, essa è limitata ai rapporti periodici tardivi (*overdue*)⁶.

Durante la sessione orale, la delegazione dello Stato presenta il proprio rapporto e risponde alle domande dei membri del Comitato (che non sono limitate in ogni caso alla lista delle questioni): si realizza così il c.d. dialogo costruttivo tra lo Stato e il Comitato. Pur essendo la sessione pubblica, solo la delegazione dello Stato esaminato e i membri del Comitato possono prendere parte alla discussione. Ciononostante, la procedura d'esame nel suo complesso si è notevolmente aperta nel tempo al contributo di altri soggetti, anzitutto organizzazioni non governative (ONG) e organi e agenzie specializzate delle Nazioni Unite. Questi ultimi sempre più di frequente trasmettono rapporti che seguono quello dello Stato e precedono la sessione orale; nel caso delle ONG si parla comunemente di "rapporti alternativi" (o *shadow reports*), che costituiscono per il Comitato un'importante fonte alternativa di informazioni rispetto a quella rappresentata dal governo e consentono quindi un dialogo sì costruttivo, ma anche significativo. Il contributo delle ONG, in particolare, si è poi esteso oltre la presentazione di rapporti alternativi, a includere l'elaborazione di documenti di risposta alla lista delle questioni, la partecipazione a incontri (formali e informali) con i membri del Comitato in prossimità della discussione, la trasmissione di rapporti di *follow-up* relativamente all'esecuzione

⁴ CEDAW, art. 18. Una traduzione completa della Convenzione, del Protocollo opzionale, nonché delle raccomandazioni generali del Comitato CEDAW e di altri documenti rilevanti è fornita dal Comitato Interministeriale per i Diritti Umani ed è consultabile al seguente indirizzo: www.cidu.esteri.it.

⁵ Cfr. capitolo 1, par. 29, e capitolo V, par. E.3, di *Compilation of Guidelines on the Form and Content of Reports to Be Submitted by States Parties to the International Human Rights Treaties – Report of the Secretary-General*, 3 giugno 2009, HRI/GEN/2/Rev.6. Il documento costituisce una compilazione delle linee guida dei diversi Comitati ONU, incluso il Comitato CEDAW, e delle linee-guida c.d. armonizzate, comuni a tutti i Comitati, relative ai rapporti iniziali e periodici degli Stati.

⁶ Per ulteriori informazioni riguardo l'applicazione della procedura semplificata da parte del Comitato CEDAW, si consulti la seguente pagina web: www.ohchr.org.

delle osservazioni conclusive del Comitato. Sempre più rilevante, nell'ambito dell'esame dei rapporti periodici degli Stati, è poi l'intervento delle istituzioni nazionali per i diritti umani (*National Human Rights Institutions*, NHRIs), ossia quegli organismi indipendenti creati dagli Stati per la promozione e la protezione dei diritti umani in conformità ai c.d. Principi di Parigi⁷: tuttavia, dal momento che l'Italia non ha ancora creato una tale istituzione⁸, il loro ruolo non sarà qui esaminato.

Terminata la sessione, lo Stato può ancora inviare informazioni aggiuntive in forma scritta per rispondere in maggior dettaglio a questioni emerse durante la discussione; i tempi sono comunque piuttosto stretti, dal momento che la pubblicazione delle osservazioni conclusive da parte del Comitato segue di poco la discussione.

Il ciclo d'esame dell'Italia qui considerato ha visto la presentazione del rapporto governativo in data 27 ottobre 2015; la lista delle questioni è stata diffusa il 25 novembre 2016, mentre le risposte dell'Italia sono state ricevute dal Comitato il 5 maggio 2017. Nel periodo tra l'inizio di maggio e la fine di giugno 2017, dieci rapporti alternativi sono stati inviati da ONG al Comitato CEDAW⁹; nessuna informazione è stata invece trasmessa da organi o agenzie ONU (durante il sesto esame dell'Italia, ad esempio, rapporti erano stati presentati da, FAO, OIL e UNESCO). La discussione si è svolta il 4 luglio, alcune informazioni aggiuntive sono state inviate in forma scritta dal Governo italiano due giorni dopo, e il 21 luglio le osservazioni del Comitato CEDAW sono state pubblicate. Questo a dimostrazione che l'esame più scrupoloso verte sul rapporto presentato dallo Stato e sulle sue risposte alla lista delle questioni; la discussione orale è più che altro funzionale ad affrontare questioni non sufficientemente approfondite in tali documenti o sviluppi successivi alla loro trasmissione.

3. *Le osservazioni conclusive del Comitato CEDAW al settimo rapporto italiano.* - Come da prassi ormai consolidata, le osservazioni conclusive del Comitato CEDAW (e di altri Comitati ONU) si aprono – dopo una breve introduzione – con una sezione dedicata agli “aspetti positivi” dell'azione dello Stato nel periodo considerato, che comunemente concernono le riforme legislative adottate, le modifiche apportate all'assetto istituzionale e strategico e la ratifica di trattati internazionali.

Rispetto al sesto rapporto, il Comitato CEDAW ha accolto con favore l'adozione dei seguenti strumenti normativi: il D.P.C.M. 16 giugno 2017, in materia di bilancio di genere; la L. 22 maggio 2017, n. 81, che *inter alia* promuove il lavoro flessibile; la L. 13 luglio 2015, n. 107, di riforma del sistema scolastico, che

⁷ I “Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali” o “Principi di Parigi”, elaborati durante un *workshop* tenutosi a Parigi nell'ottobre del 1991, furono sostenuti dall'Assemblea Generale e annessi alla sua risoluzione 48/134, *Istituzioni nazionali per la promozione e protezione dei diritti umani*, adottata il 20 dicembre 1993 senza voto (per consensus).

⁸ V. *infra*, par. 3.

⁹ Le seguenti ONG hanno presentato rapporti: Forum Italiano sulla Disabilità (3 maggio 2017), Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children (12 giugno), Piattaforma CEDAW Lavori in Corsa (12 giugno), IBFAN – International Baby Food Action Network (13 giugno), StopIGM.org (13 giugno), INWR –Italian Network for Women's Rights (13 giugno), WILPF – Women's International League for Peace and Freedom (15 giugno), International Planned Parenthood Federation European Network, Laiga - Libera Associazione Italiana Ginecologi per Applicazione Legge 194, Vita di Donna e Center for Reproductive Rights IPPF (rapporto congiunto, 21 giugno), Human Rights Watch (23 giugno) e Associazione 21 luglio onlus (30 giugno).

promuove l'educazione alla parità tra i generi e la prevenzione della violenza di genere nelle scuole; il D.lgs. 15 giugno 2015, n. 80, contenente misure per conciliare le esigenze di cura, vita e lavoro; il D.lgs. 4 marzo 2014, n. 24, che attua la direttiva UE 2011/36 in materia di prevenzione e repressione della tratta di esseri umani; la L. 23 novembre 2012, n. 215, che promuove l'equilibrio di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali; e la L. 12 luglio 2011, n. 120, che stabilisce "quote minime" per il genere meno rappresentato tra amministratori e sindaci di società quotate¹⁰. Il Comitato CEDAW ha inoltre "preso nota" dell'adozione della L. 20 maggio 2016, n. 76, che disciplina le unioni civili tra persone dello stesso sesso¹¹.

Sempre tra gli aspetti positivi si registrano l'adozione di alcuni "piani d'azione nazionali" (quali quello su donne, pace e sicurezza; contro la tratta e il grave sfruttamento; e quello straordinario contro la violenza sessuale e di genere), nonché la ratifica di alcuni accordi internazionali: in particolare, il Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo, che stabilisce una procedura di presentazione di comunicazioni; la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate; la Convenzione sulla riduzione dell'apolidia; la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (c.d. Convenzione di Istanbul); il Protocollo opzionale relativo alla Convenzione contro la tortura; e la Convenzione dell'OIL n. 189 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici¹².

Questa (piuttosto asettica) lista di progressi normativi è seguita da un ben più lungo e dettagliato elenco delle «principali aree di preoccupazione e raccomandazioni». Esse seguono perlopiù la struttura della CEDAW, la quale contempla una prima parte di carattere generale che include l'obbligo principale per gli Stati di condannare ed eliminare la discriminazione contro le donne in tutte le sue forme e fa riferimento alle misure per perseguire tale scopo; nella stessa parte sono inclusi alcuni temi trasversali, quali l'eliminazione degli stereotipi e dei pregiudizi di genere e dello sfruttamento della prostituzione. Le parti successive essenzialmente declinano il principio di non discriminazione in relazione a certi gruppi di diritti: quali i diritti c.d. civili e politici, con particolare riferimento alla partecipazione delle donne alla vita politica e pubblica, alla loro capacità di rappresentanza, al loro diritto di acquisire la cittadinanza di uno Stato alle stesse condizioni degli uomini; e i diritti c.d. economici, sociali e culturali, quali il diritto all'educazione, al lavoro, alla salute, a sussidi e altre prestazioni sociali ed economiche. Una quarta parte contiene due sole previsioni, che trattano rispettivamente della parità di donne e uomini davanti alla legge e della loro eguale capacità giuridica, e dell'eliminazione delle discriminazioni contro le donne «in tutte le questioni relative al matrimonio e ai rapporti familiari». Le parti quinta e sesta della Convenzione constano invece di norme di carattere procedurale e disposizioni conclusive, e vengono quindi in rilievo solo marginalmente nelle osservazioni conclusive del Comitato.

Il Comitato CEDAW esprime anzitutto preoccupazione per il fatto che la crisi economica e finanziaria che ha colpito il nostro Paese, così come le misure di

¹⁰ Comitato CEDAW, *Osservazioni conclusive al settimo rapporto periodico dell'Italia*, adottate alla 67ª sessione (3-21 luglio 2017), CEDAW/C/ITA/CO/7, par. 4; di seguito semplicemente denominate *Osservazioni conclusive*.

¹¹ *Ibidem*, par. 5.

¹² *Ibidem*, paragrafi 6 e 7.

austerità adottate per farvi fronte, hanno avuto e continuano ad avere un impatto sproporzionato sulle donne, e chiede allo Stato di condurre studi approfonditi sul tema e porre rimedio alle criticità individuate¹³. Altre considerazioni generali riguardano l'insufficiente conoscenza della CEDAW e delle osservazioni conclusive del Comitato da parte delle donne che potrebbero avvalersene: si raccomandano quindi opportune campagne di sensibilizzazione, unitamente al potenziamento della formazione di giudici, pubblici ministeri, avvocati e altri operatori relativamente agli stessi strumenti¹⁴.

Il Comitato nota altresì e condanna le disparità regionali nell'applicazione della Convenzione¹⁵: è questo un tema che riaffiora più volte nel corso delle *Osservazioni*, ad esempio in relazione alla disponibilità e qualità dei servizi di assistenza offerti alle donne vittime di violenza¹⁶ e ai livelli essenziali di assistenza sanitaria¹⁷. Nella lista delle questioni, specifico riferimento è fatto ai dati, forniti dallo stesso Stato italiano, secondo i quali quasi il 90% delle donne delle regioni del centro-nord si sottoporrebbe allo *screening* mammografico per il tumore del seno, contro meno del 50% delle donne delle regioni del sud¹⁸; altra area colpita dal fenomeno delle disuguaglianze geografiche è quella dei servizi di interruzione volontaria di gravidanza¹⁹.

Pur riconoscendo l'esistenza di numerosi atti legislativi e regolamentari volti a combattere le discriminazioni contro le donne, il Comitato CEDAW chiede all'Italia di fare di più per eliminare le discriminazioni ancora frequenti nei fatti e per assicurare, tra le altre cose, un effettivo accesso alla giustizia da parte delle donne, spesso penalizzate da stereotipi prevalenti nel sistema giudiziario e da procedimenti lunghi e costosi²⁰. Menzione è fatta delle forme intersezionali di discriminazione, per le quali la persona è discriminata sulla base di un cumulo – difficilmente separabile – di fattori: condizione che in Italia affligge in particolare le donne LGBTI (lesbiche, bisessuali, transgender e intersessuali), ma anche le donne disabili, migranti e appartenenti a minoranze²¹.

Una specifica sezione tratta il tema “donne, pace e sicurezza”, cui il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha dedicato un'importante risoluzione volta a evidenziare il ruolo delle donne nella prevenzione e risoluzione dei conflitti, ad assicurare la loro partecipazione in tali processi, e a proteggere le stesse da forme di violenza di genere in situazioni di conflitto²². Il Comitato, nel lodare l'adozione di un piano nazionale sul tema da parte dell'Italia, si mostra tuttavia preoccupato per le esportazioni di armi verso Paesi in guerra in assenza di un'attenta valutazione dell'impatto delle esportazioni stesse, in particolare in termini di un aumentato

¹³ *Ibidem*, paragrafi 9 e 10.

¹⁴ *Ibidem*, paragrafi 11 e 12.

¹⁵ *Ibidem*, paragrafi 13 e 14.

¹⁶ *Ibidem*, par. 27(g).

¹⁷ *Ibidem*, par. 41(b).

¹⁸ Comitato CEDAW, *Lista delle questioni e delle domande in relazione al settimo rapporto periodico dell'Italia*, 25 novembre 2016, CEDAW/C/ITA/Q/7, par. 15.

¹⁹ *Ibidem*, par. 17.

²⁰ *Osservazioni conclusive*, cit., paragrafi 17 e 18.

²¹ *Ibidem*, paragrafi 17 e 18. Per un'analisi fondamentale dei concetti di discriminazione multipla e intersezionale, cfr. MAKONEN, *Multiple, Compound and Intersectional Discrimination: Bringing the Experiences of the Most Marginalized to the Fore*, Institute for Human Rights – Åbo Akademi University, aprile 2002.

²² Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 1325, adottata il 31 ottobre 2000.

rischio di episodi di violenza di genere; l'adozione di uno specifico meccanismo a tal fine è raccomandato²³.

La parte finale di questa sezione per così dire preliminare del documento fa riferimento ad aspetti più prettamente istituzionali, quali il sistema (*machinery*) nazionale per l'avanzamento dei diritti delle donne, criticato per la sua frammentarietà e l'insufficienza delle risorse allocate. Tra le altre cose, si chiede di considerare la ricostituzione del Ministero per le Pari opportunità (dal 2013 sostituito da un Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio) e di assicurare che il Dipartimento per le politiche della famiglia agisca nel rispetto delle norme della Convenzione: il Comitato esprime infatti preoccupazione riguardo la «priorità attribuita dal Dipartimento per la politiche della famiglia alla protezione della famiglia rispetto all'eliminazione delle discriminazioni contro le donne»²⁴. Inoltre, il Comitato rimprovera il nostro Paese per la perdurante mancanza di un'istituzione nazionale in conformità ai Principi di Parigi: come accennato, trattasi di istituzioni che, pur create dai rispettivi governi, sono da questi indipendenti; idealmente investite di un ampio mandato in materia di promozione e protezione dei diritti umani, esse possono svolgere funzioni consultive nei confronti delle autorità nazionali, di promozione della ratifica di trattati internazionali, di dialogo con la società civile e le ONG, di cooperazione con le organizzazioni internazionali, di ricerca e formazione in materia di diritti umani, e anche di ricezione e gestione di reclami individuali. I disegni di legge per la costituzione di un tale ente indipendente risalgono almeno al 2000: tuttavia, nonostante le raccomandazioni di numerosi comitati e organi ONU e gli impegni solennemente assunti dall'Italia in tal senso²⁵, questi sforzi non hanno ad oggi ancora prodotto risultati. Il Comitato CEDAW si dichiara quindi preoccupato dai continui ritardi nell'approvazione della legge istitutiva.

Addentrandosi in aspetti di carattere sostanziale, il Comitato lamenta la persistenza di stereotipi di genere nella società italiana e chiede interventi più decisi nel sistema scolastico (attraverso l'adeguamento di programmi e libri di testo) e rispetto ai media, che perpetuano una visione tradizionale e patriarcale della società e dei ruoli di donne e uomini²⁶. Non sono peraltro da meno alcune iniziative istituzionali, quali la creazione e pubblicizzazione del controverso "Fertility Day"²⁷.

²³ *Osservazioni conclusive*, cit., paragrafi 19 e 20. Il rapporto alternativo della Women's International League for Peace and Freedom, dal titolo *The impact of Italy's arms transfers on women: Italy's extraterritorial obligations under CEDAW*, è dedicato specificamente a questo tema.

²⁴ *Osservazioni conclusive*, cit., paragrafi 21 e 22. Dubbi in tal senso sono sollevati nel rapporto dell'Italian Network for Women's Rights (INWR), *CEDAW Alternative Report – Italy Article 2 and Article 5*, par. 1.3.

²⁵ Pur in assenza di espliciti obblighi in tal senso nei rispettivi trattati, tutti i Comitati ONU per i diritti umani raccomandano ormai da anni agli Stati parti l'istituzione di enti nazionali indipendenti per assicurare l'attuazione dei trattati stessi. La creazione di tali istituzioni è altresì costantemente incoraggiata dall'Assemblea Generale e dal Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, oltreché spesso raccomandata dagli altri Stati membri in occasione della Revisione Periodica Universale (UPR). Il nostro Paese aveva inoltre inserito la creazione di una commissione indipendente tra gli impegni volontariamente assunti (i c.d. *voluntary pledges*) per l'elezione a membro del Consiglio per i Diritti Umani tanto nel 2007 quanto nel 2011.

²⁶ *Osservazioni conclusive*, cit., paragrafi 25 e 26. Per un'attenta disamina del rapporto tra donne e media, cfr. il rapporto alternativo redatto da Piattaforma Lavori in Corsa, *CEDAW Shadow Report – Written by the Italian platform "CEDAW: Work in progress"*, 4-7.

²⁷ *Lista delle questioni*, cit., par. 5. Cfr. sul punto anche il rapporto dell'Italian Network for Women's Rights, cit., par. 2.2.1.

Anche in materia di violenza di genere l'Italia può e deve fare di più secondo il Comitato, che sottolinea l'estensione del fenomeno, cui tuttavia corrisponde un ridotto numero di denunce da parte delle vittime e un ancor più ridotto numero di azioni penali e condanne²⁸. Le difficoltà incontrate dalle donne nell'ottenere ordini restrittivi e la possibilità che donne vittime di violenza siano rinviate a procedimenti alternativi di risoluzione delle controversie (quali mediazione e conciliazione) costituiscono ulteriori gravi mancanze del nostro Paese²⁹. Gli ampi margini di miglioramento dell'Italia sul tema, testimoniati anche da recenti fatti di cronaca, sono stati confermati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che nel marzo 2017 ha condannato il nostro Paese per la sua inazione a fronte di numerosi episodi di violenza (seguiti da denunce) a danno della ricorrente da parte del marito – episodi che ebbero come esito il tentato omicidio della stessa e l'omicidio del figlio³⁰. Il Comitato CEDAW raccomanda l'adozione di una legge che disciplini in modo organico la prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne, l'allocatione di risorse adeguate per la sua effettiva attuazione, la valutazione della risposta di polizia e sistema giudiziario alle denunce di violenza e la formazione degli operatori rilevanti, la sensibilizzazione delle donne in materia di violenza domestica e sessuale, l'accesso effettivo delle stesse a ordini restrittivi contro i loro *partner*, l'abolizione del ricorso a forme di giustizia conciliativa nei casi di violenza di genere, il rafforzamento dei servizi di protezione e assistenza forniti alle vittime di violenza, e infine la raccolta di dati statistici sulle violenze³¹.

Aree di intervento simili riguardano il contrasto alla tratta di donne e ragazze e allo sfruttamento della prostituzione: si raccomandano l'adozione di una legge organica e *gender-sensitive*, l'avvio dell'azione penale in tutti i casi di tratta e l'imposizione di condanne adeguate, il rafforzamento del sistema di protezione delle vittime di tratta, la raccolta di dati³². Ulteriori indicazioni specifiche riguardano la predisposizione di meccanismi adeguati per il riconoscimento delle vittime di tratta, di misure per la riabilitazione e reintegrazione delle vittime nella società e di opportunità di reddito alternative alla prostituzione³³. Anche in questo caso le previsioni normative non difettano: l'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione, che prevede il permesso di soggiorno “per motivi di protezione sociale” in favore delle vittime di sfruttamento della prostituzione (cui nel 2013 si è aggiunto l'art. 18bis, che introduce un ulteriore tipo di permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica) è spesso citato come esempio di *best practice*. Ciò che sembra mancare, tuttavia, è l'effettiva attuazione delle norme presenti, dovuta soprattutto all'insufficienza delle risorse finanziarie e umane, ma anche al persistere di una mentalità per la quale le donne che si prostituiscono sono considerate delinquenti piuttosto che vittime e agli sforzi insufficienti per ridurre la domanda³⁴.

Quanto alla partecipazione delle donne alla vita politica e pubblica, il Comitato loda l'Italia per le norme che hanno introdotto le quote di genere per alcuni uffici

²⁸ Osservazioni conclusive, par. 27.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 2 marzo 2017, ricorso n. 41237/14, *Talpis c. Italia*.

³¹ Osservazioni conclusive, cit., par. 28.

³² *Ibidem*, par. 30.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*, paragrafi 29 e 30.

elettivi nazionali e locali e nelle società quotate³⁵ – norme che rientrano tra quelle “misure speciali temporanee” che la Convenzione esplicitamente contempla per raggiungere più rapidamente la parità tra i sessi e che devono venire meno una volta che tale obiettivo sia stato raggiunto (art. 4 CEDAW). La strada appare comunque ancora lunga: nonostante i risultati concreti conseguiti dai citati provvedimenti³⁶, le donne rimangono ancora sotto-rappresentate nelle posizioni rispetto alle quali la legge è intervenuta così come in altre – ad esempio nei ministeri, nel settore giudiziario, nei consigli di amministrazione e nelle posizioni di rilievo nella pubblica amministrazione, inclusa la carriera diplomatica³⁷. Peraltro la partecipazione delle donne alla vita pubblica è ostacolata da attacchi sessisti e dal permanere di stereotipi di genere all'interno dei partiti e dei media, nonché tra gli elettori³⁸. La polemica che negli ultimi anni ha avuto come protagonista la Presidente della Camera Laura Boldrini, frequentemente bersaglio di insulti sessisti, ne è forse l'esempio più eclatante, ma non certamente l'unico. Tra le misure raccomandate rientrano l'adozione di ulteriori provvedimenti speciali temporanei, come l'introduzione di un sistema per la rapida selezione di donne per funzioni di alto livello nella Pubblica amministrazione; l'introduzione della parità di genere per entrambe le camere; campagne di sensibilizzazione rivolte a politici, giornalisti, insegnanti e al pubblico in generale in tema di pari partecipazione delle donne alla vita politica e pubblica; la promozione di corsi di formazione per donne in tema di leadership; la possibile adozione di una legislazione mirata per contrastare gli attacchi sessisti³⁹.

Il Comitato passa quindi ad esaminare le discriminazioni che le donne in Italia subiscono nel godimento dei loro diritti economici, sociali e culturali. In tema di educazione, il Comitato riconosce l'alto tasso di iscrizione di donne e ragazze in tutti i livelli di istruzione, incluso quello universitario; ciononostante, le donne rimangono sotto-rappresentate nei corsi di studio e nei progetti di ricerca in ambito scientifico e tecnologico⁴⁰. A questo riguardo, l'importanza dell'eliminazione degli stereotipi di genere, in particolare nel sistema scolastico, è reiterata⁴¹. Sotto altro profilo, si chiede all'Italia di rimediare alla mancanza di un'istruzione obbligatoria, onnicomprensiva e appropriata all'età in tema di salute e diritti sessuali e riproduttivi, in conformità alle linee guida dell'OMS⁴².

In materia di salute, il Comitato – dopo aver sollevato alcune questioni di carattere generale, quali i tagli alla spesa sanitaria, la crescente privatizzazione del settore e la disparità nei livelli essenziali di assistenza⁴³ – si sofferma sulla riduzione delle risorse stanziare per la prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili⁴⁴ e

³⁵ *Ibidem*, par. 31.

³⁶ Dati dettagliati sono riportati al par. 69 ss. della risposta dell'Italia alla lista delle questioni: *Lista delle questioni e delle domande in relazione al settimo rapporto periodico dell'Italia – Addendum: Risposte dell'Italia* (di seguito: *Risposte dell'Italia*), ricevuto in data 5 maggio 2017 e pubblicato in data 12 maggio.

³⁷ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 31.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*, par. 32.

⁴⁰ *Ibidem*, par. 35.

⁴¹ *Ibidem*, par. 36(a) e (b).

⁴² *Ibidem*, par. 36(c).

⁴³ *Ibidem*, par. 41(a) e (b).

⁴⁴ *Ibidem*, par. 41(c). Ciò nonostante, ad esempio, il numero di nuove diagnosi di infezione da HIV rimanga stabile e cresce l'incidenza tra i più giovani. Dati aggiornati sono disponibili sul sito web del Centro Operativo AIDS dell'Istituto Superiore di Sanità.

sulle notevoli difficoltà incontrate dalle donne nell'accesso ai servizi di interruzione di gravidanza, a causa dell'alto numero di medici obiettori di coscienza⁴⁵. L'Italia è costantemente ammonita a livello internazionale per gli ostacoli in concreto frapposti all'esercizio dei diritti riconosciuti alle donne dalla L. 194/1978: tra gli ultimi in ordine di tempo, nel maggio 2016, il Comitato Europeo dei Diritti Sociali del Consiglio d'Europa, su ricorso presentato dalla CGIL, ha riscontrato una violazione dell'art. 11 della Carta Sociale Europea (che protegge il diritto alla salute), nonché dell'art. E (non-discriminazione) in combinato disposto con l'art. 11, per le considerevoli difficoltà che le donne incontrano in pratica nell'usufruire di questi servizi⁴⁶. Secondo dati dello stesso Ministero della Salute, gli obiettori di coscienza costituivano il 70,7% dei ginecologi in Italia nel 2014, con picchi quasi del 90% in alcune regioni (Basilicata, Molise, Sicilia e Provincia di Bolzano); secondo dati del 2016, l'aborto è praticato solo nel 59,6% delle strutture ospedaliere del nostro Paese⁴⁷. Le ONG lamentano altresì l'interruzione della raccolta centralizzata di dati sul numero di medici obiettori, la mancata raccolta di dati sul numero di aborti rifiutati, l'inesistenza dell'obbligo per medici od ospedali di indicare alle donne strutture dove il servizio sia accessibile, il permanere di una forte stigmatizzazione dell'aborto nel nostro Paese, con conseguenze gravi per il benessere psicofisico delle donne e importanti ricadute anche per i medici non obiettori⁴⁸. Il Comitato CEDAW, in maniera simile a quanto già fatto dal Comitato sui Diritti Economici Sociali e Culturali e dal Comitato per i Diritti dell'Uomo⁴⁹, raccomanda al nostro Paese di armonizzare l'accesso al servizio sul territorio nazionale, di predisporre adeguati sistemi per riferire le donne a strutture che forniscano servizi di interruzione di gravidanza, e in generale di assicurare che l'obiezione di coscienza non impedisca alle donne di abortire⁵⁰. Uno dei pochi progressi registrati in materia consiste nell'abolizione dell'obbligo di ricetta medica per la c.d. pillola del giorno dopo, almeno per le donne maggiorenni⁵¹.

Le discriminazioni persistono anche in ambito lavorativo: il tasso di disoccupazione è più alto tra le donne, e maggiormente colpite sono le giovani laureate che vivono nel sud Italia; le donne più spesso svolgono lavori *part-time* e a basso reddito; permane il divario salariale tra uomini e donne; un numero elevato di donne smette di lavorare dopo la gravidanza⁵². Lo stesso Governo italiano, nel suo

⁴⁵ *Ibidem*, par. 41(d). Al tema è specificamente dedicato il rapporto ombra presentato al Comitato CEDAW da un gruppo di ONG: *Supplemental Information on Italy for the periodic review by the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women by International Planned Parenthood Federation European Network, Laiga - Libera Associazione Italiana Ginecologi per Applicazione Legge 194, Vita di Donna and the Center for Reproductive Rights*.

⁴⁶ Comitato Europeo dei Diritti Sociali, decisione adottata il 12 ottobre 2015 e pubblicata l'11 aprile 2016, ricorso n. 91/2013, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) c. Italia*. Il Comitato aveva già condannato l'Italia per le stesse violazioni in un precedente caso: decisione adottata il 10 settembre 2013 e pubblicata il 10 marzo 2014, ricorso n. 87/2012, *International Planned Parenthood Federation – European Network (IPPF EN) c. Italia*.

⁴⁷ I dati sono riportati nel rapporto di *International Planned Parenthood et al.*, cit., par. 3(a).

⁴⁸ *Ibidem*, paragrafi 3 e 4.

⁴⁹ Cfr. rispettivamente CESCR, *Osservazioni conclusive al quinto rapporto periodico dell'Italia*, 28 ottobre 2015, E/C.12/ITA/CO/5, par. 49; e CCPR, *Osservazioni conclusive al sesto rapporto periodico dell'Italia*, 1 maggio 2017, CCPR/C/ITA/CO/6, par. 17.

⁵⁰ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 42(d).

⁵¹ *Risposte dell'Italia*, cit., par. 125.

⁵² *Osservazioni conclusive*, cit., par. 37.

rapporto, riconosce l'esistenza di questi problemi, nonostante l'adozione di provvedimenti che combattono le c.d. dimissioni in bianco (che interessano soprattutto le donne incinte o con figli piccoli) e introducono il congedo di paternità obbligatorio (che passerà dagli attuali due giorni a quattro nel 2018), il c.d. *bonus* bebè (un assegno mensile pari a 80 euro per le famiglie con bambini nati o adottati tra il 1 gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017, con ISEE inferiore a 25.000 euro, fino ai tre anni del bambino), il c.d. *bonus* nido (un contributo annuale di 1.000 euro per bambini fino a 3 anni per la frequenza di asili nido), e iniziative per facilitare l'accesso al credito per le imprese gestite da donne⁵³. Il Comitato CEDAW esorta l'Italia a intraprendere ulteriori e strutturali azioni per superare i suddetti squilibri – da corsi di formazione specifici per donne disoccupate alla promozione dell'imprenditorialità femminile, da misure per eliminare il divario salariale alla promozione dell'equa condivisione dei compiti domestici e familiari, di servizi adeguati di assistenza all'infanzia e del congedo parentale per i padri⁵⁴.

Nella sezione dedicata al matrimonio e alle relazioni familiari, il Comitato si concentra in particolare sulla protezione della donna e dei figli in situazioni di separazione o divorzio, chiedendo che sia definitivamente eradicato il ricorso al concetto di "sindrome da alienazione genitoriale" (già screditato da varie istituzioni del nostro Paese, ma che continua a essere posto da alcune corti alla base di decisioni in materia di affidamento dei figli); che dinamiche di violenza domestica siano tenute nella dovuta considerazione nelle decisioni circa l'affidamento dei figli; che si tenga conto, al momento della separazione o del divorzio, della diversa capacità di guadagno dei coniugi, anche in ragione del maggior tempo dedicato dalla donna alla cura dei figli e al lavoro domestico; che le donne siano informate delle conseguenze degli accordi prematrimoniali che sottoscrivono⁵⁵; che a tutti i bambini siano riconosciute le stesse garanzie nel caso in cui il padre ometta di pagare il loro assegno di mantenimento (il Comitato riscontra infatti differenze tra le corti interne sul punto)⁵⁶. D'altro lato, il Comitato saluta con favore la legge che ha introdotto in Italia il c.d. divorzio breve, che riduce il tempo che deve intercorrere tra separazione e divorzio a un anno (rispetto ai precedenti tre anni), e ulteriormente a sei mesi in caso di separazione consensuale⁵⁷.

Le osservazioni del Comitato si indirizzano infine ad alcune categorie di donne in situazione di particolare svantaggio – donne migranti, richiedenti asilo e rifugiate, donne appartenenti a minoranze (in particolare Rom, Sinti e Camminanti), donne con disabilità, donne rurali, donne in stato di detenzione. Qui spesso problematiche

⁵³ *Considerazione dei rapporti presentati dagli Stati parti in base all'articolo 18 della Convenzione: Settimo rapporto periodico degli Stati parti previsto per il 2015 – Italia*, ricevuto in data 27 ottobre 2015 e pubblicato in data 11 gennaio 2016, CEDAW/C/ITA/7, par. 101 ss.

⁵⁴ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 38.

⁵⁵ In realtà gli accordi prematrimoniali, intesi come patti volti a disciplinare i propri rapporti patrimoniali e personali in caso di separazione o divorzio, sono considerati nulli nel nostro Paese da consolidata giurisprudenza. Ammesse sono, ad oggi, sono le c.d. convenzioni matrimoniali, che consentono di derogare al regime patrimoniale (legale) della comunione dei beni, stabilendo la separazione dei beni o altro regime atipico durante il matrimonio. Peraltro, è in corso d'esame presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati un disegno di legge volto a introdurre gli accordi prematrimoniali nel nostro ordinamento: C.2669, "Modifiche al codice civile e altre disposizioni in materia di accordi prematrimoniali", presentato in data 15 ottobre 2014.

⁵⁶ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 52.

⁵⁷ *Ibidem*, par. 51. Cfr. L. 6 maggio 2015, n. 55, "Disposizioni in materia di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio nonché di comunione tra i coniugi".

di carattere generale, come la sovrappopolazione delle carceri italiane, o le difficoltà nella gestione dei flussi migratori, interagiscono con le tradizionali discriminazioni contro le donne, o hanno un impatto particolarmente negativo sulle donne appartenenti a questi gruppi. Si prenda l'esempio delle donne migranti e richiedenti asilo, che soffrono specialmente – insieme ai loro figli minori – per le condizioni precarie e il sovraffollamento dei centri di accoglienza; sempre più spesso vittime di violenza durante il loro viaggio verso l'Europa (soprattutto in Libia) non ricevono adeguata assistenza sanitaria e psicologica⁵⁸; sono facilmente soggette a tratta o prostituzione forzata, nonché a lavoro irregolare e sfruttamento lavorativo, in particolare nel settore agricolo⁵⁹; hanno maggiori difficoltà a trovare un'occupazione (in questo senso analogamente agli altri gruppi summenzionati)⁶⁰. Le donne Rom, Sinti e Camminanti, ad alto rischio di atti discriminatori e xenofobici, spesso alimentati anziché condannati da esponenti politici, devono inoltre fare i conti con procedure eccessivamente complicate per il riconoscimento della nazionalità per sé e per i propri figli; mentre le ragazze Rom spesso abbandonano (o non iniziano mai) il loro percorso scolastico⁶¹. Il Comitato esorta altresì il nostro Paese a promuovere l'accesso ai servizi socio-sanitari, le opportunità economiche e il c.d. *empowerment* economico delle donne rurali⁶², e a rafforzare le misure per l'inserimento nel lavoro e l'inclusione sociale delle donne con disabilità⁶³; chiede infine, con riguardo alle donne detenute, che lo Stato investa in educazione, programmi di lavoro e servizi sanitari (anche per le donne in custodia cautelare) e sostenga il ricorso a misure alternative alla detenzione, specialmente per le donne incinte o con figli piccoli⁶⁴.

Il Comitato CEDAW invoca l'intervento del Parlamento italiano, individuato come *partner* strategico nell'esecuzione della Convenzione, affinché alle raccomandazioni emanate sia data attuazione prima della presentazione dell'ottavo rapporto, prevista per luglio 2021⁶⁵; chiede inoltre che esse siano disseminate e tradotte presso tutte le competenti autorità italiane, e che informazioni scritte sulle misure adottate rispetto ad alcuni specifici punti siano fatte pervenire al Comitato entro due anni⁶⁶.

4. *Conclusioni*. In molte aree, il nostro Paese non sembra aver compiuto sostanziali progressi rispetto al precedente esame da parte del Comitato CEDAW: po-

⁵⁸ Su questo problema si focalizza il rapporto di Human Rights Watch: *Submission to the United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women on the seventh periodic report of Italy*.

⁵⁹ La L. 29 ottobre 2016, n. 199, c.d. legge sul caporalato, mira a combattere tale diffuso fenomeno: tuttavia il provvedimento è molto recente ed è difficile ad oggi misurarne gli effetti. Per dettagli sul provvedimento, cfr. *Risposte dell'Italia*, cit., par. 130.

⁶⁰ *Osservazioni conclusive*, cit., paragrafi 15, 29, 37 e 39.

⁶¹ *Ibidem*, paragrafi 25, 33 e 35. Cfr., sulle discriminazioni subite da donne Rom, Sinti e Camminanti, il rapporto alternativo dell'Associazione 21 luglio: *Submission to the UN Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women at its 67th session - 03 July – 23 July 2017*.

⁶² *Osservazioni conclusive*, cit., par. 46.

⁶³ *Ibidem*, par. 48.

⁶⁴ *Ibidem*, par. 50.

⁶⁵ *Ibidem*, paragrafi 8 e 58.

⁶⁶ *Ibidem*, paragrafi 55 e 57. Il Comitato chiede che informazioni di *follow-up* siano fornite rispetto ai seguenti aspetti: la mancanza di una disciplina organica per l'identificazione e l'assistenza di rifugiati e richiedenti asilo con necessità e vulnerabilità specifiche (in particolare donne e ragazze), il numero insufficiente di centri d'accoglienza e le loro precarie condizioni; l'assenza di una strategia complessiva integrata in materia di parità di genere a livello nazionale; la persistente assenza di un'istituzione nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani.

co è stato fatto per superare gli stereotipi di genere attraverso programmi nelle scuole e codici di condotta per i media; il numero degli episodi di violenza di genere e dei femminicidi rimane pericolosamente elevato; elevato rimane anche il tasso di disoccupazione femminile e il “gap” salariale tra uomini e donne; le donne e i loro figli non appaiono sufficientemente tutelati nelle situazioni di separazione e divorzio; le donne Rom e Sinti, così come le donne migranti e richiedenti asilo, sono ancora frequentemente discriminate e incontrano molte difficoltà nell’accesso ai servizi e al mercato del lavoro. In alcuni casi si registrano addirittura passi indietro – ad esempio con l’eliminazione del Ministero per le Pari opportunità, o la riduzione dei fondi per la prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili.

Le modifiche in senso positivo in ogni caso non mancano, e includono *inter alia* l’adozione di appropriate misure speciali temporanee (le c.d. quote di genere) per rafforzare la partecipazione delle donne alla vita politica ed economica, la promozione di misure di conciliazione tra vita familiare e lavorativa, incentivi per l’imprenditoria femminile, un – almeno parziale – cambiamento di approccio relativamente allo sfruttamento della prostituzione (anche attraverso il superamento del c.d. pacchetto sicurezza del 2008), norme per combattere lo sfruttamento lavorativo e le c.d. dimissioni in bianco, la legge sul divorzio breve, la legge sulle unioni civili, l’introduzione della persecuzione per motivi di genere tra le forme di persecuzione che permettono la concessione dello *status* di rifugiato.

Queste ed altre misure si rivelano tuttavia perlopiù inefficaci in assenza di stanziamenti sufficienti per la loro attuazione e di un concomitante radicale cambiamento culturale della società, che superi finalmente stereotipi di genere e discriminazioni. A questi fattori si aggiungono ulteriori complesse dinamiche, non completamente sotto il controllo del nostro Paese, quali la crisi economica che ha colpito l’Eurozona e i consistenti flussi migratori dalla Libia e da altri Paesi del Nord Africa: sotto quest’ultimo profilo, ad esempio, il Comitato CEDAW auspica un più deciso sostegno degli altri Stati membri dell’Unione Europea. Permane tuttavia l’obbligo per lo Stato italiano di adottare i correttivi necessari perché queste dinamiche non abbiano un impatto sproporzionato sulle donne. In conclusione, benché alcuni cambiamenti siano destinati a realizzarsi nel lungo periodo, e nonostante taluni ostacoli obiettivi, il Comitato CEDAW indica la via da seguire e raccomanda all’Italia precise misure da adottare per l’eliminazione delle discriminazioni contro le donne nel nostro Paese.

CHIARA TEA ANTONIAZZI

RECENSIONI

LAURENT MANDERIEUX, MICHELE VELLANO (sous la direction de), *Étique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017, pp. XXIII-184.

Il volume, pubblicato nella collana del Centro Interuniversitario sul diritto delle organizzazioni internazionali (CIDOIE), trae spunto dai lavori presentati al Congresso internazionale francofono organizzato nel 2015 dal Dipartimento di Scienze economiche e politiche dell'Università della Val d'Aosta, in collaborazione con l'Académie des Sciences d'Outre-Mer, nel contesto di un comune itinerario di ricerca e didattica nel settore del diritto internazionale dell'economia e delle organizzazioni economiche internazionali. Ad esso partecipano numerosi ricercatori appartenenti a Università italiane e francesi. Come è sottolineato nell'introduzione dei curatori, Laurent Manderieux e Michele Vellano, e nella prefazione di Albert Lourde, Rettore dell'Università francofona di Senghor, la diversità linguistica rappresenta uno strumento interculturale suscettibile di agevolare anche lo sviluppo di relazioni economiche basate sulla condivisione e la moralizzazione delle relazioni internazionali.

Obiettivo del volume è quello di fornire elementi tratti dall'osservazione della condotta degli Stati e delle organizzazioni internazionali suscettibili di far emergere un modello "etico" di sviluppo economico, rispettoso delle necessità fondamentali dell'uomo e accettabile per la collettività umana, oltre che per i privati che operano sul mercato e nel settore finanziario mondiale. Il tema richiede aperture verso aspetti che si trovano ai confini del settore del diritto internazionale. Tuttavia la maggior parte dei contributi mantiene un taglio di carattere "positivistico" incentrato sugli elementi normativi e della prassi internazionale. Il libro non affronta in maniera sistematica la natura e la definizione dei principi di etica globale rilevanti nella gestione dei rapporti economici internazionali. Tale impostazione lo distingue da altri lavori dedicati alla ricostruzione di principi etici riferibili al contesto internazionale, come la recente raccolta di scritti a cura di Darrel Moellendorf e Heather Widdows, *The Routledge Handbook of Global Ethics*, London, Routledge, 2014, che contiene una serie di contributi di stampo filosofico o politologico in parte già pubblicati nella rivista *Journal of Global Ethics* nell'ultimo quinquennio. È possibile invece tracciare una linea di continuità rispetto al manuale pubblicato nel 2013 di Dominique Carreau e Patrick Juillard (il primo è autore di un contributo al volume qui recensito dal titolo: *Le Fonds monétaire international et la gouvernance équitable*), che traccia la storia dell'affermarsi di una prospettiva etica nel diritto internazionale dell'economia indicando, tra le prime manifestazioni di tale tendenza, l'elaborazione di codici di condotta per la moralizzazione delle attività delle imprese multinazionali. Vi si accenna nel contributo introduttivo di Annamaria Monti dal titolo *Besoins humains fondamentales, éthique et droit des affaires: brèves remarques du point de vue historique*.

Le riflessioni contenute nel volume si riferiscono ai concetti di *éthique globale*, e *bonne gouvernance*, intesi come l'insieme delle regole attinenti al metodo che governi ed istituzioni internazionali devono seguire ai fini di una efficiente esecuzione del mandato loro conferito dagli Stati: il mandato risulta "inceppato" quando gli Stati fanno un uso esasperato dei poteri sovrani. Talvolta ciò si esprime nella tattica del voto negativo o dell'astensione, che priva le organizzazioni economiche internazionali delle maggioranze necessarie per tradurre le norme statutarie in scelte concrete, ad esempio in materia di finanziamenti o di assistenza allo sviluppo. Ciò comporta, alla lunga, il rischio dell'abbandono della via multilaterale e il moltiplicarsi dei casi di ricorso al metodo delle intese con i privati per lo svolgimento delle attività di tipo economico. La crescente rilevanza e l'influenza di centri di potere alternativi rispetto agli Stati, anche se privi della soggettività di diritto internazionale, hanno attenuato l'efficacia degli strumenti multilaterali di controllo sulle transazioni commerciali e finanziarie internazionali a fronte del ruolo crescente delle società multinazionali. Si tratta del fenomeno che anche nel volume qui recensito viene indicato con il termine non tecnico di "globalizzazione", al quale non si è accompagnato un adeguato sviluppo di forme di regolamentazione e di soluzione delle controversie che garantiscano il rispetto dei diritti fondamentali. In questo contesto, le regole "etiche", nel senso della *bonne gouvernance*, dovrebbero servire ad assicurare e consolidare una gestione dell'economia diversa, meno sbilanciata a vantaggio delle forze che controllano il capitale, e che assicuri la redistribuzione delle risorse e lo sviluppo economico e sociale. I contributi raccolti nel volume sono tutti intesi alla identificazione di un nucleo di principi di quel tipo applicabili in vari settori del diritto dell'economia, nonostante che la materia risulti di per sé assai eterogenea e frammentaria.

Già nel volume a cura di Paolo Picone e Giorgio Sacerdoti dal titolo *Diritto internazionale dell'economia* (Milano, Franco Angeli, 1994), frutto di una riflessione maturata dall'inizio degli anni '80, veniva proposta una visione d'insieme del diritto internazionale dell'economia, individuando nel Nuovo ordine economico internazionale un progetto politico-economico capace di imprimere alla materia una prospettiva organica e sistematica. Non si parlava di principi etici, ma della possibilità di considerare l'emergere di specificità proprie di questo settore disciplinare, alla luce sia della prassi dell'ONU, sia degli sviluppi che stava assumendo la regolamentazione internazionale del commercio nell'ambito del GATT. Oggi quella chiave di lettura non sembra più sufficiente di fronte alla eterogeneità delle fonti ed alla varietà degli attori in grado di influenzare le relazioni commerciali e gli investimenti (cfr. al riguardo le osservazioni di Giorgio Sacerdoti nel contributo dal titolo *Nascita, affermazione e scomparsa del Nuovo ordine economico internazionale: un bilancio trent'anni dopo*, in *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia*, Liber amicorum in onore di Paolo Picone, a cura di Ligustro e Sacerdoti, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 151 s.).

Tra i principi etici e di *bonne gouvernance*, cui sono dedicati i vari contributi, riveste una posizione preminente il metodo del dialogo interculturale, in una prospettiva che va oltre la persona singola e dà espressione al principio di non discriminazione riferito ai rapporti tra diverse collettività di individui. Il superamento della contrapposizione derivante dalla diversità culturale è legato, da un lato, al riconoscimento della esistenza di diversi modelli di sviluppo, dall'altro, all'apertura a metodi di produzione e di trattamento delle risorse diversi da quelli

prevalenti nel mondo sviluppato, anche superando la resistenza degli operatori del mercato e degli investitori determinati a non veder diminuito il proprio profitto. Il problema viene affrontato nel contributo di Miriam Allena (*Le droit à un environnement salubre: quels nouveaux enjeux Nord-Nord et Nord-Sud?*), che sottolinea come il mancato superamento della contrapposizione di modelli culturali impedisce di attuare la difesa del patrimonio culturale o di affrontare l'emergenza ambientale: il rispetto delle norme ambientali comporta un costo, dato che tali norme limitano la libertà individuale e d'impresa e si traducono in un limite alla crescita economica e alla produttività, anche se nel lungo termine possono rappresentare un incentivo alla innovazione delle tecnologie di produzione, generando un dinamismo nel mercato. L'autrice evidenzia come la sostituzione del principio "chi inquina paga" con quello dello sviluppo durevole, valorizzando la responsabilità nei confronti delle generazioni future, può consentire di superare la contrapposizione culturale tra Nord e Sud nell'ottica dello sviluppo e della tutela dei diritti umani.

Il tema della diversità culturale viene ripreso da Gabriele Gagliani (*Regards croisés sur les conventions UNESCO et le droit international de l'économie: entre interaction pratiques et gouvernance mondiale*), che sottolinea come gli strumenti di protezione del commercio e degli investimenti possono contribuire alla promozione della cultura e alla tutela del patrimonio culturale anche dei Paesi in via di sviluppo. Occorre a tal fine adeguare il tenore degli accordi di investimento e dedicare una rinnovata attenzione agli strumenti multilaterali, che devono operare in modo complementare fra loro (l'autore si riferisce soprattutto all'Organizzazione Mondiale del Commercio e all'UNESCO).

L'altro principio che emerge dalle trattazioni, quello della solidarietà, dovrebbe anch'esso facilitare il superamento delle divisioni culturali (come rileva Laurent Manderieux in *Accès à la culture: pourquoi le droit de la culture contribue à la bonne gouvernance et à l'éthique dans la vie des affaires*). Nell'ambito della Banca Mondiale, l'esigenza del rispetto dei diritti umani, pur non costituendo un elemento di valutazione strategica in sede di scelta degli obiettivi e delle modalità di finanziamento, ha trovato espressione in taluni meccanismi di controllo. Il contributo di Fabrizio Marrella e Arianna Vettorel (*Banca mondiale e diritti umani: il ruolo dell'Inspection Panel*) valorizza, al riguardo, la presenza di un *Panel* di ispezione istituito nel 1993, composto di esperti indipendenti, con funzioni di inchiesta e di promozione. Si tratta di un meccanismo che funziona su iniziativa di gruppi di individui o di rappresentanti di comunità locali che denuncino il rischio di un pregiudizio causato da una attività o da una omissione della Banca. Come sottolineano gli autori, nonostante i limiti inerenti alle modalità di composizione del *Panel*, la sua creazione ha consentito di elaborare rapporti contenenti valutazioni circa la compatibilità tra le modalità di gestione dei progetti da parte della Banca Mondiale a livello locale e il rispetto dei diritti umani, favorendo un esame più attento delle scelte operate nel contesto di quella Organizzazione.

Il principio di solidarietà riveste particolare rilievo nell'ambito delle organizzazioni internazionali regionali, per la maggiore omogeneità degli Stati che ne fanno parte. Ad esse fanno riferimento soprattutto i contributi raccolti nella terza parte del volume, dedicati alle norme dell'Unione Europea prima e dopo Lisbona e agli sviluppi successivi alle vicende monetarie e degli afflussi di migranti (Pietro Manzini: *La solidarietà tra Stati membri della Unione europea: un panorama*

costituzionale), ai valori religiosi nel diritto dell'Unione Europea (Andrea Santini: *I valori religiosi nel diritto dell'Unione europea*) e all'azione esterna (Fabien Terpan: *L'action extérieure de l'Union européenne entre idéalisme et réalisme*). A differenza del Vellano, che nel suo contributo contenuto nella parte iniziale del volume (*Religione, etica e sovranità economica e finanziaria nel mondo contemporaneo*) ravvisa taluni aspetti critici che denotano una mancanza di effettiva solidarietà economica tra gli Stati dell'Unione Europea sotto il profilo della cooperazione in campo monetario, nel contributo di Pietro Manzini, incentrato sull'analisi delle norme contenute nel Trattato di Lisbona relative alla solidarietà tra gli Stati nei settori della PESC, Libertà, sicurezza e giustizia, dell'Energia e dell'Unione monetaria e finanziaria, si sottolineano degli elementi che denotano una tendenza verso il rafforzamento della solidarietà tra gli Stati membri, tra i quali la creazione del Meccanismo di stabilità europea (ESM) e il *Fiscal compact*.

Dal volume emergono interessanti elementi di riflessione, ricavati da una prassi internazionale spesso incerta e da enunciazioni generali contenute in convenzioni o in dichiarazioni di principio, di rado sostenute da meccanismi che ne consentano la concreta applicazione: questa carenza di strumenti operativi e sanzionatori viene rilevata da Claudio Dordi, nel contributo dedicato alla cooperazione in materia di corruzione (*Le droit international et la corruption: perspectives historiques et considérations actuelles*). In altri campi, come quello delle strategie degli Stati in materia di utilizzo dei fondi di investimento appartenenti al potere centrale o a quello locale, manca tutt'oggi una normativa internazionale e una regolamentazione a livello statale (con poche eccezioni, come quella della Norvegia), che consenta di ravvisare l'affermarsi di un modello rispettoso dei diritti umani e dell'ambiente (Fabio Bassan, *Les fonds souverains et les normes éthiques pour l'investissement*). Pur con questi limiti, dalla ricchezza degli spunti forniti dal volume, sorretti da un ampio apparato di riferimenti bibliografici ed alla prassi, emerge la consapevolezza, maturata soprattutto a livello di organizzazioni internazionali, circa il rilievo da dare ai diritti e ai valori fondamentali quale metodo necessario per assicurare l'efficienza nello svolgimento del proprio mandato e la promozione dello sviluppo economico.

Antonietta Di Blase

LUCA MICHELETTA, LUCA RICCARDI (a cura di), *La politica della pace. La Società delle Nazioni tra multilateralismo e balance of power*, CEDAM, Milano, 2016, pp. 132.

L'opera collettanea che qui si presenta è il frutto della raccolta dei contributi resi il 28 ottobre 2015 al Convegno presso la SIOI nell'ambito del programma ufficiale delle commemorazioni del centenario della Prima guerra mondiale dal titolo *Dalla guerra alla pace: la Società delle Nazioni nelle relazioni internazionali*. Il volume offre una prospettiva multidisciplinare sull'operato dell'Organizzazione nella garanzia della pace e della sicurezza internazionali e sul ruolo dei diversi attori, statali e non, durante l'esperienza della Lega ginevrina.

Il lavoro, curato da Luca Micheletta e Luca Riccardi, si apre con una introduzione dei due curatori ed è organizzato in contributi che prendono le mosse dal quattordicesimo ed ultimo punto del discorso tenuto l'8 gennaio 1918 dal Presidente Wilson ed arrivano a tratteggiare le crisi di diversa natura degli anni '30, che incrinano definitivamente le speranze sulla capacità della Lega di evitare l'insorgere di conflitti armati.

L'Opera si apre con un saggio di Italo Garzia che dà conto, mediante uno spaccato storico, del travagliato *iter* che ha condotto alla stesura ed all'approvazione del Patto della Società delle Nazioni. L'Autore condivide nella sostanza la posizione di chi, all'epoca dei fatti, definì l'Accordo un "parto della gatta frettolosa". Rispetto all'entusiasmo iniziale ed alle numerose aspettative che avevano accompagnato il dibattito, il *Covenant* fu un testo di compromesso tra opinioni profondamente divergenti sulle funzioni e gli strumenti a disposizione della nascente Organizzazione. Sin dall'inizio, infatti, ci si rese conto che le carenze della Lega non erano solo tecniche, ma anche politiche: mancava cioè, prima ancora che gli strumenti per permettere la soluzione pacifica delle controversie, la volontà di fare in modo che la Società funzionasse.

Il contributo di Ugo Villani evidenzia come il fine principale della Società delle Nazioni fosse non tanto quello di bandire la guerra *tout court*, ma di vincolare il ricorso alla stessa ad una serie di condizioni. Sebbene la pace veniva «a configurarsi come un valore condiviso» del sistema societario, la guerra rimaneva uno strumento lecito al verificarsi di certi presupposti. A salvaguardia della pace e della sicurezza era posto il regolamento delle controversie che si basava sulla triade arbitrato, sicurezza collettiva e disarmo. L'Autore, infine, si concentra sulle ragioni di debolezza del Patto, individuandone diverse e prendendo le mosse dall'inclusione dello stesso all'interno del Trattato di Versailles, sintomatico della natura conservatrice del Patto, percepito come strumentale alla salvaguardia dei confini definiti sulla base del Trattato di pace.

La riflessione di Luciano Tosi si sofferma su aspetti che riguardano le attività della Lega in campo economico e finanziario. La Conferenza di Bruxelles dell'autunno del 1920 segna, come ricordato dall'Autore, la nascita dell'Organizzazione economica e finanziaria quale tentativo volto alla gestione multilaterale dei rapporti economici del dopoguerra ed alla concessione di aiuti e consulenze per la ricostruzione postbellica di alcuni Paesi dell'Europa Centrale. L'Organizzazione raggiunse risultati incoraggianti tanto che, come fosse un proseguimento della discussione tenutasi a Bruxelles, la Società delle Nazioni convocò un'ulteriore Conferenza economica a Ginevra nel 1927. Nonostante la corretta analisi fatta al suo interno in merito alle cause di debolezza economica dell'Europa, diversamente da quelle di Bruxelles, nessuna delle raccomandazioni conclusive della Conferenza di Ginevra venne seguita. Ci si avvicinava infatti alla grande depressione, al nazionalismo economico e all'abbandono dei principi economici liberali: un tornante storico che segnerà profondamente l'esperienza societaria.

L'intervento di Luca Riccardi pone in evidenza come l'inverno del 1929, iniziato con la crisi di Wall Street, e le conseguenti difficoltà economiche, abbiano oscurato i progressi compiuti con il Patto Briand-Kellogg, considerato la massima espressione dello spirito societario ed attraverso cui, almeno sulla carta, le Parti contraenti si impegnavano a risolvere le controversie con il ricorso esclusivo a mezzi pacifici. A ciò si aggiunse la crisi manciuriana, che vide contrapporsi Cina e

Giappone e che contribuì in modo decisivo a svelare «le debolezze della Società delle Nazioni e il crescente distacco che gli Stati fondatori manifestavano verso di essa». Il contributo si sofferma poi sul dilatarsi delle divisioni tra grandi e piccole potenze in merito al ruolo della Società nella crisi manciuriana e sul drammatico epilogo della stessa, con l'abbondono della Lega da parte del Giappone «che coincise con una nuova fase per la vita dell'Organizzazione».

Il ruolo britannico e francese nella vita della Società è l'oggetto dell'analisi di Luca Micheletta. Nel contributo si mette principalmente in luce la distanza tra la visione francese, che si materializzò già durante i negoziati del Patto e che venne portata avanti durante gli anni successivi all'entrata in vigore dello stesso, di dotare la Società di un apparato militare, e la visione britannica che, almeno inizialmente, vedeva la Lega come un mero apparato di agevolazione dei rapporti internazionali e che in alcun modo avrebbe potuto scalfire la sovranità dei suoi membri. Dopo la conclusione del Patto, l'atteggiamento inglese nei confronti della Lega rimase ambiguo al punto tale da indebolirne considerevolmente il ruolo nel mantenimento della sicurezza collettiva.

Enrica Costabona si occupa del ruolo dell'Italia nella Lega, partendo dal periodo liberale sino al recesso del 1937 a seguito dell'attacco all'Etiopia. In modo puntuale, l'Autrice ripercorre le tappe di tale ruolo, soffermandosi segnatamente sull'ondivaga posizione dello Stato fascista, stretto tra tendenze nazionalistiche e timori di isolamento di fronte allo spirito societario.

L'intervento di Americo Miranda si concentra, infine, sui contatti tra la Santa Sede e la Società delle Nazioni, ricostruiti sulla base dei documenti custoditi nell'Archivio segreto vaticano nell'arco di tempo che va tra il pontificato di Benedetto XV e quello di Pio XI, anche per il tramite del ruolo assunto dal Segretario di Stato di Pio XI e futuro Papa, mons. Pacelli.

In definitiva, il volume ripercorre in modo accurato le fasi dell'esperienza societaria concentrando, inoltre, l'attenzione su alcuni passaggi cruciali e sul rapporto tra la Società ed alcuni Paesi. Esso si pone criticamente rispetto a quel copioso filone di studi che nel passato ha troppo frettolosamente bollato l'esperienza complessiva della Società delle Nazioni mediante l'utilizzo di una grande varietà di espressioni negative come “fallimento”, “impotenza” o “utopismo”. Se è vero che l'incapacità della Società di incidere significativamente su alcune crisi internazionali, quali quelle verificatesi in Etiopia e Manciuria, fu il preludio della catastrofe della Seconda guerra mondiale, tali crisi non furono certo imputabili all'azione dell'Organizzazione, semmai alla sua delegittimazione continua da parte soprattutto dei membri più influenti. In definitiva, la Società, come sostenuto dai curatori nell'introduzione, «propose soluzioni che, se correttamente applicate, avrebbero potuto rispondere, almeno in parte, alle esigenze di carattere generale emerse con grande forza negli anni tra le due guerre». Se si può attribuire un limite all'operato della Società, esso fu quello di «non essere stato rappresentativo dello *Zeitgeist* degli anni tra le due guerre», circostanza per certi aspetti inevitabile e di cui di lì a poco si sarebbero manifestate le drammatiche conseguenze.

Federico Di Dario

COLLABORATORI DEL PRESENTE FASCICOLO

Per la sezione *Articoli e Saggi*:

GIUSEPPE NESI – Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Trento.

MARIA VITTORIA ZECCA – Dottore di ricerca in Diritto internazionale e dell’Unione Europea – Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

Per la sezione *Osservatorio Diritti Umani*:

SABRINA VANNUCCINI – Dottore di ricerca in Diritto internazionale e dell’Unione Europea – Università degli Studi di Firenze.

Per la sezione *Osservatorio Europeo*:

ALFREDO RIZZO – Già *Jean Monnet Chair* – Università per stranieri di Perugia.

Per la sezione *Note e Commenti*:

FRANCESCA GRAZIANI – Professore associato di Diritto internazionale – Seconda Università degli Studi di Napoli.

Per la sezione *Rassegne*:

TOBIA CANTELMO – Dottore di Ricerca in Diritto internazionale – Università degli Studi di Napoli “Federico II”.

LUIGI D’ETTORRE – Dottore di Ricerca in Multi-level governance: analisi critica dell’azione pubblica e delle sue trasformazioni – Università degli Studi di Teramo.

ELISABETTA MOTTESE – Assegnista di ricerca in Diritto internazionale – Università degli Studi di Catania.

ELISA TINO – Assegnista di ricerca in Diritto internazionale – Università degli Studi di Salerno.

CHIARA T. ANTONIAZZI – Dottoranda presso la Scuola di Studi Internazionali – Università degli Studi di Trento.

Per la sezione *Recensioni*:

ANTONIETTA DI BLASE – Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Roma Tre.

FEDERICO DI DARIO – Dottorando in Governo dell’Impresa, dell’Amministrazione e della Società nella Dimensione Internazionale – Università degli Studi di Teramo.

