

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXIII

2018

N. 2

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

INDICE

ARTICOLI E SAGGI

- MATTEO FORNARI – I cinquant'anni della Guerra dei sei giorni: alcune questioni (irrisolte) poste dalla risoluzione 242.185

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

- FILIPPO MAZZEI – Le violenze nel sud della Thailandia alla luce del diritto internazionale. 211

OSSERVATORIO EUROPEO

- GIANPAOLO MARIA RUOTOLO – Yesterday everything was going too fast: in merito agli effetti di Brexit sugli accordi internazionali dell'Unione europea.235

NOTE E COMMENTI

- LUCA POLTRONIERI ROSSETTI – L'attivazione della competenza della Corte penale internazionale per il crimine di aggressione.247
LAURA BORZI – La Russia in Artico e la geopolitica della cooperazione.267

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Nazioni Unite

Assemblea generale (72^a sessione ordinaria), p. 293

QUESTIONI POLITICHE E DECOLONIZZAZIONE

1. Premessa, p. 293; 2. Situazione in Afghanistan, p. 293; 3. Situazione in Medio Oriente: la questione della Palestina, p. 295; 4. Necessità di porre termine all'embargo degli Stati Uniti contro Cuba, p. 302; 5. Conflitti e commercio dei diamanti, p. 302; 6. Decolonizzazione, p. 303.

Maria Vittoria Zecca

Consiglio di sicurezza (gennaio-giugno 2018), p. 309

1. Considerazioni introduttive, p. 309; 2. Il rinnovo dei mandati delle *peace-keeping operations*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi, p. 309; 3. Il rinnovo dei mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti e individui, p. 310; 4. Conferma delle misure sanzionatorie nella Repubblica Centrafricana, p. 312; 5. La situazione drammatica della Siria, p. 312; 6. Misure sanzionatorie per affrontare il conflitto armato in Yemen, p. 313; 7. Dimissioni alla Corte internazionale di giustizia, p. 313; 8. Il percorso di modifica dell'architettura del *peacebuilding*, p. 313; 9. La situazione del Sudan del Sud e rafforzamento delle sanzioni, p. 314; 10. L'estensione delle misure per fronteggiare la situazione libica, p. 315; 11. La protezione dei civili nei conflitti armati, p. 315; 12. Mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, p. 315; 13. Il meccanismo residuo internazionale per i tribunali penali, p. 316.

Luigi D'Ettorre

Istituti Specializzati delle Nazioni Unite e altre organizzazioni e istituzioni internazionali

CORTE PENALE INTERNAZIONALE

Attività della Corte nel biennio 2016-2017, p. 317

Mario Gervasi

UNIONE AFRICANA

Attività dell'UA nel biennio 2016-2017, p. 343

Giuseppe Pascale

RECENSIONI

CLAUDIO DE MOHR, UGO DE MOHR, *Odissea di un diplomatico ...che diranno i miei figli...*, Gangemi Editore, Roma, 2017, (Francesco Perfetti), p. 371.

ELOISA MURA, *All'ombra di Mancini. La disciplina internazionalistica in Italia ai suoi albori*, Edizioni ETS, Pisa, 2017, (Ivan Ingravallo), p. 374.

MARA VALENTI, *La questione del Sahara occidentale alla luce del principio di autodeterminazione dei popoli*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, (Luigi D'Ettorre), p. 377.

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXIII

2018

N. 2

QUARTERLY JOURNAL
OF THE ITALIAN SOCIETY FOR INTERNATIONAL ORGANIZATION

SUMMARY

ARTICLES AND ESSAYS

- MATTEO FORNARI – Fifty Years After the Six Day War: Some (Unresolved) Questions Raised by Resolution 242.185

HUMAN RIGHTS OBSERVATORY

- FILIPPO MAZZEI – Violence in the Deep South of Thailand. Possible Solutions from International Law.211

EUROPEAN OBSERVATORY

- GIANPAOLO MARIA RUOTOLO – Yesterday Everything Was Going Too Fast: About the Effects of Brexit on the International Agreements of the European Union.235

NOTES AND COMMENTS

- LUCA POLTRONIERI ROSSETTI – The Activation of the ICC's Jurisdiction over the Crime of Aggression.247
LAURA BORZI – Russia in the Arctic and the Geopolitics of Cooperation.267

SURVEYS

ACTIVITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

United Nations

General Assembly (72nd ordinary session), p. 293

POLITICAL QUESTIONS AND DECOLONIZATION

1. Introduction, p. 293; 2. The situation in Afghanistan, p. 293; 3. The situation in the Middle East: the Palestinian issue, p. 295; 4. Necessity to put an end to the United States embargo against Cuba, p. 302; 5. Conflicts and diamond trade, p. 302; 6. Decolonization, p. 303.

Maria Vittoria Zecca

Security Council (January-June 2018), p. 309

1. Preliminary remarks, p. 309; 2. The renewal of the mandates of peace-keeping operations, of observatory missions and other mechanisms, p. 309; 3. The renewal of the mandates of the mechanisms established under Chapter VII of the Charter, of the authorizations to multinational forces and of the sanctions imposed against States, other bodies and individuals, p. 310; 4. The renewal of the sanctions in the Central African Republic, p. 312; 5. The serious situation in Syria, p. 312; 6. Sanctions to tackle armed conflicts in Yemen, p. 313; 7. Resignations at the International Court of Justice, p. 313; 8. The path of change of the peace-building framework, p. 313; 9. The situation in South Sudan and the strengthening of the sanctions, p. 314; 10. The extension of the measures to address the situation in Libya, p. 315; 11. The protection of civilians in armed conflicts, p. 315; 12. Maintenance of international peace and security, p. 315; 13. The international residual mechanism for the criminal courts, p. 316.

Luigi D'Ettorre

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

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT

The activities of the ICC in 2016-2017, p. 317

Mario Gervasi

AFRICAN UNION

The activities of the AU in 2016-2017, p. 343.

Giuseppe Pascale

REVIEWS

CLAUDIO DE MOHR, UGO DE MOHR, *Odissea di un diplomatico ...che diranno i miei figli...*, Gangemi Editore, Roma, 2017, (*Francesco Perfetti*), p. 371.

ELOISA MURA, *All'ombra di Mancini. La disciplina internazionalistica in Italia ai suoi albori*, Edizioni ETS, Pisa, 2017, (*Ivan Ingravallo*), p. 374.

MARA VALENTI, *La questione del Sahara occidentale alla luce del principio di autodeterminazione dei popoli*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, (*Luigi D'Ettorre*), p. 377.

ARTICOLI E SAGGI

I CINQUANT'ANNI DELLA GUERRA DEI SEI GIORNI: ALCUNE QUESTIONI (IRRISOLTE) POSTE DALLA RISOLUZIONE 242

MATTEO FORNARI

While Resolution 242 could not be described as an Israeli victory, it certainly correspond more closely to our basic interests than we could have dared to expect from the United Nations a short time before.

A. EBAN, *An Autobiography*, New York, 1977, p. 453.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Attualità della risoluzione 242. – 3. Il principio dell'inammissibilità dell'acquisizione dei territori occupati con la forza. – 4. La richiesta di ritiro da(i) territori occupati. – 5. Conclusioni.

1. Il 23 dicembre 2016 il Consiglio di sicurezza adottava la risoluzione 2334, con la quale condannava tutte le misure adottate da Israele volte ad alterare la composizione demografica e lo *status* dei territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme est, in violazione del diritto internazionale umanitario e riaffermava che la costruzione di insediamenti nei territori, compresa Gerusalemme est, non aveva alcuna validità giuridica¹; un anno dopo, lo scorso 6 dicembre, il Presidente degli Stati Uniti, Donald Trump, dichiarava di riconoscere ufficialmente Gerusalemme la capitale di Israele².

Queste due decisioni sono evidentemente di opposto significato, ma entrambe devono essere viste alla luce della risoluzione 242 del

¹ Preambolo e par. 1 della risoluzione 2334 (2016) del 6 dicembre 2016.

² *Statement by President Trump on Jerusalem*, 6 dicembre 2017, in www.whitehouse.gov. Si veda M. ARCARI, *Il trasferimento dell'ambasciata statunitense a Gerusalemme e la portata dell'obbligo di non riconoscimento in diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, in corso di pubblicazione.

Consiglio di sicurezza, adottata, all'unanimità, il 22 novembre di cinquant'anni fa³ e divenuta con ogni probabilità la risoluzione più conosciuta (e dibattuta) mai adottata dall'organo delle Nazioni Unite⁴.

Come noto tale documento, adottato dopo la Guerra dei sei giorni (con la quale Israele occupava militarmente il Sinai e la striscia di Gaza, la Cisgiordania e Gerusalemme est e le alture del Golan)⁵ ha formulato quelle che dovrebbero (o avrebbero dovuto) costituire le linee-guida per giungere a una pace duratura in Medio Oriente. In particolare, una sistemazione definitiva della "questione arabo-israeliana" avrebbe dovuto essere basata, da un lato, sul rispetto della sovranità, dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica di ogni Stato della regione; dall'altro, sul principio dell'inammissibilità dell'acquisizione dei territori con la forza e sul ritiro delle forze israeliane da(i) territori occupati durante la Guerra dei sei giorni.

Le contestuali richieste di ritiro dai territori occupati durante il conflitto e di cessazione dello stato di belligeranza tra gli Stati della

³ Il progetto della risoluzione 242 fu presentato dal Regno Unito (UN Doc. 8247); altri progetti furono presentati da: India, Mali e Nigeria (UN Doc. S/8227); Stati Uniti (UN Doc. S/8229); Unione Sovietica (UN Doc. S/8253). Per un confronto tra i testi dei progetti di risoluzione si veda S.D. BAILEY, *The Making of Resolution 242*, Dordrecht-Boston-London, 1985, 205 s. Oltre ai cinque membri permanenti, erano membri del Consiglio di sicurezza Argentina, Brasile, Bulgaria, Canada, Danimarca, Etiopia, India, Giappone, Mali e Nigeria.

⁴ Il 2017 ha segnato i cinquant'anni della risoluzione 242, ma anche i cento anni della c.d. Dichiarazione Balfour, un documento formulato il 2 novembre 1917 dall'allora Ministro degli Esteri del Regno Unito, James Balfour e indirizzato a Lord Rothschild, uno dei principali esponenti della comunità ebraica del Paese ed esponente del movimento sionista, con cui il Governo britannico garantiva il suo appoggio per «the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people». Tale documento, che ha trovato l'appoggio delle principali potenze dell'epoca, può essere considerato l'inizio della c.d. questione arabo-israeliana (e in particolare israelo-palestinese). Sulla Dichiarazione Balfour si veda J. SCHNEER, *The Balfour Declaration. The Origins of the Arab-Israeli Conflict*, New York, 2009; J.B. QUIGLEY, *Britain's Secret Re-Assessment of the Balfour Declaration. The Perfidy of Albion*, in *Journal of the History of International Law*, 2011, 249 ss.

⁵ Alla fine del conflitto, le forze israeliane avevano conquistato un'area tre volte e mezzo più grande dello stesso Israele, abitata da oltre un milione di palestinesi: B. MORRIS, *Vittime. Storia del conflitto arabo-sionista 1881-2001*, Milano, 2001, 416. Sulla Guerra dei sei giorni si veda in particolare D. NEFF, *Warriors for Jerusalem. The Six Days that Changed the Middle East*, New York, 1984; M. OREN, *Six Days War: June 1967 and the Making of the Modern Middle East*, Oxford, 2002; T. SEGEV, *1967: Israel, the War, and the Year that Transformed the Middle East*, New York, 2007; R.L. AVI SHLAIM (ed.), *The 1967 Arab-Israeli War. Origins and Consequences*, Cambridge, 2012; S. DUNSTAN, *La Guerra dei sei giorni*, Gorizia, 2017.

regione hanno fatto passare alla storia questa risoluzione con la formula “territori in cambio di pace”⁶.

Anche dopo cinquant'anni, i motivi per focalizzare l'attenzione su questo documento appaiono molteplici. La prima conseguenza, spesso sottaciuta, derivante dalla risoluzione 242 consiste nel fatto che questo documento, chiedendo il ritiro delle forze israeliane dai territori occupati durante la Guerra dei sei giorni, ha accettato di fatto e definitivamente la sovranità di Israele sui territori che esso aveva conquistato precedentemente, a seguito della Guerra arabo-israeliana del 1948.

Questa prima guerra (la “Guerra di indipendenza”, secondo la terminologia israeliana) – terminata con gli accordi armistiziali di Rodi del 1949 tra Israele da una parte ed Egitto, Giordania, Libano e Siria dall'altra⁷ – di fatto ha determinato il fallimento del progetto di spartizione della Palestina sancito dalle Nazioni Unite con risoluzione dell'Assemblea generale n. 181 (II) del 29 novembre 1947⁸. Se, infatti, gli accordi di armistizio non sono accordi di pace, ma si limitano solo a fare cessare le ostilità tra i belligeranti (rimandando eventualmente a futuri negoziati eventuali aggiustamenti territoriali)⁹, nondimeno la situazione territoriale creata a seguito di questo conflitto ha determinato una accettazione da parte della Comunità

⁶ N.J. ASHTON, *Searching for a Just and Lasting Peace? Anglo-American Relations and the Road to United Nations Security Council Resolution 242*, in *International History Review*, 2016, 24.

⁷ *Egyptian-Israeli General Armistice Agreement*, 24 febbraio 1949; *Jordanian-Israeli General Armistice Agreement*, 3 aprile 1949; *Lebanese-Israeli General Armistice Agreement*, 23 marzo 1949; *Israeli-Syrian General Armistice Agreement*, 20 luglio 1949 (tutti reperibili su avalon.law.yale.edu). Per controllare il rispetto degli accordi armistiziali il Consiglio di sicurezza istituiva la *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO), composta da circa 300 militari osservatori, oltre che da una componente di personale civile: si veda E.L.M. BURNS, *Between Arab and Israeli*, London, 1962. Sulle vicende militari e diplomatiche della prima guerra arabo-israeliana si veda B. MORRIS, *1948. The First Arab-Israeli War*, New Haven-London, 2008; E. BEN-DROR, *Ralph Bunche and the Arab-Israeli Conflict: Mediation and the UN, 1947-1949*, London, 2015.

⁸ Il fallimento del piano di spartizione delle Nazioni Unite era determinato anche dalle nuove “necessità diplomatiche” del Regno Unito (appoggiate dagli Stati Uniti): le tensioni con l'Iraq, il ritiro delle proprie forze dalla Palestina e l'imminente ritiro dall'Egitto facevano sorgere, per Londra, l'importanza del regno di Giordania (allora Transgiordania) per mantenere una presenza militare e un controllo nei pressi del Canale di Suez, ottenuta tramite la concessione a questo regno della Cisgiordania, vale a dire dei territori di Palestina non occupati dallo Stato ebraico: si veda D. NEFF, *Fallen Pillars – U.S. Policy towards Palestine and Israel since 1945*, Washington, 1995, 82 ss.; W.R. LOUIS, *The British Empire in the Middle East 1945-1951*, London, 1988, 345 s.

⁹ Si veda Y. DINSTEIN, *Armistice*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, settembre 2015, in opil.ouplaw.com.

internazionale, consolidatasi nel tempo, della sovranità israeliana sui territori occupati nel 1948 e che erano destinati a formare lo Stato di Palestina¹⁰.

Allo stesso modo, d'altra parte, si può ritenere accettata la sovranità che Egitto e Giordania hanno esercitato per venti anni rispettivamente su Gaza e Cisgiordania (occupate a seguito della guerra del 1948¹¹ e perse dopo la guerra del 1967). Questo aspetto non sarà più messo in discussione, né dalle Nazioni Unite né da altri ambienti diplomatici, e ha trovato la sua consacrazione con l'adozione della risoluzione 242: da questo momento l'attenzione sarà rivolta a eventuali aggiustamenti territoriali partendo dalla situazione sorta con la Guerra dei sei giorni. Dalle conseguenze del primo conflitto arabo-israeliano – in particolare l'accettazione del primo allargamento territoriale di Israele accettato definitivamente nel 1967 con la risoluzione 242 – si può già individuare il “filo conduttore” che caratterizzerà nel corso degli anni la questione israelo-palestinese, vale a dire una serie di situazioni territoriali, consolidatesi di fatto e non più messe in discussione, che prevalgono su qualsiasi considerazione giuridica.

2. Detto questo, i motivi per focalizzare l'attenzione sulla risoluzione 242 sono vari. In primo luogo, l'importanza (e l'attualità) di questo documento è confermata dal fatto che nel corso degli anni è sempre stato unanimemente considerato la base politico-giuridica per giungere a una pace definitiva tra Israele e gli Stati confinanti. Subito dopo la sua adozione – più di cinque mesi dopo la cessazione delle

¹⁰ Si veda sul punto J.N. MOORE, *The Arab-Israeli Conflict and the Obligation to Pursue Peaceful Settlement of International Disputes*, in *University of Kansas Law Review*, 1971, 426; D.E. GEORGE, *Israeli Occupation. International Law and Political Realities*, New York, 1980, 26; D. NEFF, *op. cit.*, 100; G. WATSON, *The Oslo Accords: International Law and the Israeli-Palestinian Peace Agreement*, Oxford, 2000, 24; J. MCHUGO, *Resolution 242: A Legal Reappraisal of the Right-Wing Israeli Interpretation of the Withdrawal Phrase with Reference to the Conflict between Israel and the Palestinians*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2002, 878 s.

¹¹ Il 24 aprile 1950 la Giordania annesse formalmente la Cisgiordania. Ritenuta tale annessione illecita dalla Comunità internazionale (e riconosciuta solo da Iraq, Pakistan e Regno Unito), la Lega araba considerò il territorio «annexed by Jordan as a trust in its hands until the Palestine case is fully solved in the interests of its inhabitants»: Y.Z. BLUM, *Will “Justice” Bring Peace? International Law – Selected Articles and Legal Opinions*, Leiden-Boston, 2016, 230. Che questo “trust” sia stato di fatto accettato dalla Comunità internazionale sembra essere dimostrato anche dall'assenza di qualsiasi obiezione da parte di altri Stati alla rinuncia ufficiale, formulata da Re Hussein di Giordania il 31 luglio 1988, a qualsiasi pretesa di sovranità sul territorio della Cisgiordania occupato da Israele nel 1967: www.kinghussein.gov.jo.

ostilità, il che può già rendere l'idea dell'estrema difficoltà ad arrivare a un testo condiviso – in Consiglio di sicurezza venne sottolineato come questa risoluzione poneva le basi per una pace durevole in Medio Oriente¹²; dopo la Guerra dello *Yom Kippur* del 1973 il Consiglio di sicurezza, con la risoluzione 338, chiedeva alle parti belligeranti di ottemperare a quanto richiesto dalla risoluzione 242¹³; la risoluzione 1397 (2002), adottata dal Consiglio dopo la fine della c.d. Seconda Intifada, richiamava la risoluzione 242 come base per creare una regione in cui gli Stati di Israele e di Palestina potessero vivere in pace all'interno di confini sicuri e riconosciuti¹⁴ (solo dopo trentacinque anni, quindi, il Consiglio di sicurezza ha riconosciuto esplicitamente per la prima volta la necessità dell'esistenza dello Stato di Palestina, accanto a Israele). L'auspicio di una regione in cui gli Stati di Israele e di Palestina vivano in pace, all'interno di frontiere sicure, è stato in seguito reiterato dal Consiglio di sicurezza, richiamando sempre la risoluzione 242, con le risoluzioni 1515 (2003), 1850 (2008) e 2334 (2016).

Oltre a essere stata richiamata più volte dal Consiglio in successive risoluzioni¹⁵, i principi enunciati nella risoluzione 242 sono sempre stati considerati costituire il quadro giuridico entro cui elaborare futuri accordi di pace tra arabi e israeliani, come gli Accordi di Camp David del 1978-1979, siglati da Egitto e Israele¹⁶, gli Accordi

¹² Si vedano gli interventi in Consiglio di USA (UN Doc. S/PV.1381, 20 novembre 1967, par. 46); Bulgaria (par. 134); Argentina (par. 167); Giappone (paragrafi 170 e 173).

¹³ Par. 2 della risoluzione 338, adottata con quattordici voti a favore (la Cina non ha partecipato alla votazione). Anche la risoluzione 344 (1973) richiamava la risoluzione 242 nell'auspicare che la Conferenza di pace sul Medio Oriente tenutasi a Ginevra nel 1974 «will make speedy progress towards the establishment of just and durable peace in the Middle East».

¹⁴ Preambolo della risoluzione 1397 (2002), adottata con quattordici voti a favore e l'astensione della Siria.

¹⁵ Oltre alle risoluzioni citate nel testo, la risoluzione 242 come base di partenza per negoziati tra israeliani e palestinesi al fine di arrivare a una composizione amichevole delle loro controversie è stata richiamata anche nelle risoluzioni 1322 (2000), 1402 (2002), 1403 (2002), 1544 (2004).

¹⁶ Nell'Accordo-quadro per la pace tra Egitto e Israele, i due Stati consideravano la risoluzione 242 da applicare «in all its parts», «[t]he agreed basis for a peaceful settlement of the conflict between Israel and its neighbours»: *The Camp David Agreements for Middle East Peace - Framework for Peace Treaty between Egypt and Israel*, 17 settembre 1978, in *Journal of Palestine Studies*, 1979, 205; nel Trattato di Pace i due Stati sottolineavano «the urgent necessity of the establishment of a just, comprehensive and lasting peace in the Middle East in accordance with Security Council Resolutions 242 and 338»: *Treaty of Peace between the Arab Republic of Egypt and the State of Israel*, 26 marzo 1979, in *International Legal Materials*, 1979, 362.

di Oslo del 1993, con cui Israele e l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina si impegnavano a intraprendere negoziati diretti per giungere a una soluzione definitiva delle loro controversie sulla base delle risoluzioni 242 e 338¹⁷, e la c.d. *Road Map*, un programma in varie fasi per giungere a una pace duratura, formulato congiuntamente nel 2003 da ONU, Russia, USA e UE e basato sui principi formulati nella risoluzione 242¹⁸.

Il continuo richiamo a questa risoluzione nei successivi documenti e negoziati può peraltro essere visto sotto una duplice luce: se, da un lato, rende evidente l'attualità della risoluzione, dall'altro, è evidente che, dopo cinquant'anni, i principi in essa contenuti non sono ancora stati attuati o, quanto meno, sono stati realizzati in maniera parziale e insoddisfacente e comunque in maniera tale da non creare ancora quella regione in Medio Oriente ove gli Stati possano vivere in pace all'interno di frontiere sicure e riconosciute. In particolare, l'assenza di una pace stabile e condivisa tra gli Stati di questa regione può trovare le sue cause nella difficoltà ad applicare due passaggi della risoluzione 242: da un lato, il principio dell'inammissibilità dell'acquisizione di territori occupati con la forza, richiamato nel preambolo di questo documento, a riguardo del quale è stata avanzata l'ipotesi

¹⁷ *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements*, 13 settembre 1993, art. 1, in *European Journal of International Law*, 1993, 572. In una lettera del 9 settembre 1993 indirizzata al Primo ministro di Israele, Ytzhak Rabin, il Presidente dell'OLP, Yasser Arafat, accettava esplicitamente le risoluzioni 242 e 338 come base per futuri negoziati di pace. La risoluzione 242 è stata alla base anche dell'Accordo sulla Cisgiordania e la Striscia di Gaza (*Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip*), del 28 settembre 1995 (in *Palestine Yearbook of International Law*, 1994-1995, 355) e alla base della Conferenza di Pace di Madrid, tenuta nel 1991, con la mediazione di Russia e USA, tra Egitto, Israele, Libano, Siria e una delegazione giordano-palestinese: *The Madrid Peace Conference*, in *Journal of Palestine Studies*, 1992, 117 ss. Nella Dichiarazione finale del Vertice di Camp David, tenutosi nel 2000 con la mediazione degli Stati Uniti, il Primo ministro di Israele, Ehud Barak, e il Presidente dell'ANP, Yasser Arafat, confermavano (pur non giungendo a risultati concreti) che le risoluzioni 242 e 338 erano «the only way to achieve (...) an agreement» (2001-2009.state.gov); così come anche nei Negoziati di Taba del 2001 si richiamava la risoluzione 242 come base di negoziato: *The Taba Negotiations (January 2001)*, in *Journal of Palestine Studies*, 2002, 79 ss.

¹⁸ *A Performance-Based Road Map to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict*, in UN Doc. S/2003/529, 7 maggio 2003, Annex. La risoluzione 242 è stata richiamata anche dal Presidente USA, Bill Clinton, il 23 ottobre 1998, in occasione della firma del *Wye River Memorandum*, un accordo stipulato da ANP e Israele con la mediazione degli Stati Uniti per l'attuazione dell'Accordo ad interim sulla Cisgiordania e la Striscia di Gaza del 1995: web.archive.org; e dal Presidente USA, George W. Bush, in una lettera inviata al Primo ministro di Israele, Ariel Sharon, il 14 aprile 2004 a seguito del piano di disimpegno di Israele da Gaza: *Letter From President Bush to Prime Minister Sharon*, 14 aprile 2004, in georgewbush-whitehouse.archives.gov.

che a tale regola si possa derogare qualora i territori vengano occupati a seguito di una guerra difensiva; dall'altro, la richiesta rivolta a Israele di ritirarsi dai territori occupati durante la Guerra dei sei giorni (par. 1, lett. i).

Tale questione rimane particolarmente dibattuta, sia tra gli Stati che in dottrina, determinata dal fatto che il testo in lingua inglese (con cui la risoluzione 242 è stata adottata) e quello in lingua francese (che pure è lingua di lavoro del Consiglio di sicurezza e lingua ufficiale dell'ONU) danno adito a interpretazioni differenti per quanto concerne la richiesta rivolta a Israele di ritirare le proprie forze da(i) territori occupati. Come si vedrà, la versione inglese della risoluzione sembra propendere per una interpretazione più favorevole per Israele (che, infatti, ha sempre dichiarato di attenersi a questo testo).

3. Il principio dell'inammissibilità dell'acquisizione di territori con la forza e la richiesta di ritirare le forze israeliane dai territori occupati devono essere in primo luogo valutati alla luce del fondamento giuridico della risoluzione 242, il quale è nel capitolo VI della Carta ONU. Ciò si evince sia dal testo¹⁹ che dai negoziati²⁰; in particolare, questo documento troverebbe la sua base giuridica nell'art. 37 della Carta, laddove chiede a Israele di ritirarsi dai territori occupati militarmente (par. 1, lett. i, della risoluzione 242), indicando quindi la «soluzione» che il Consiglio ritiene «adeguata» e nell'art. 36 della Carta, nella parte in cui chiede al Segretario generale di inviare in Medio Oriente un proprio rappresentante al fine di favorire un accordo tra le parti belligeranti (par. 3 della risoluzione 242). Basata sul capitolo VI, la risoluzione 242 non risulta, quindi, *di per sé*

¹⁹ Si veda ad esempio, l'espressione «should include», nel testo inglese, e «devrait comprendre», nel testo francese, nel par. 1 della risoluzione, riferita ai principi volti a regolare la pace in Medio Oriente.

²⁰ Il capitolo VI come base giuridica della risoluzione 242 è stato richiamato durante i dibattiti in Consiglio precedenti alla sua adozione dal delegato del Canada (UN Doc. S/PV.1373, 9 novembre 1967, 22); della Danimarca (24); della Nigeria (12); del Regno Unito (18); degli Stati Uniti (UN Doc. S/PV.1377, 15 novembre 1967, 6). La non obbligatorietà della risoluzione 242 è stata sottolineata dal Segretario generale dell'ONU il 19 marzo 1992: «[a] resolution not based on Chapter VII is non-binding. For your information, Security Council resolution 242 (1967) is not based on Chapter VII of the Charter»: UN Doc. SG/SM/4718, 19 marzo 1992. Si veda anche A. SHAPIRA, *The Security Council Resolution of November 22, 1967 – Its Legal Nature and Implications*, in *Israel Law Review*, 1969, 229 ss.; J. STONE, *The "November Resolution" and the Middle East Peace: Pitfall or Guidepost?*, in J.N. MOORE (ed.), *The Arab-Israeli Conflict. Readings and Documents*, Princeton, 1977, 693 s.

giuridicamente vincolante per i destinatari (e per Israele in particolare).

Si potrebbe però prospettare l'ipotesi che quanto richiesto in tale documento abbia in effetti assunto un valore obbligatorio a seguito dei continui e costanti richiami di questa risoluzione in tutti i processi di pace che si sono svolti nel corso degli anni, a dimostrazione del convincimento da parte delle parti interessate del fatto che il contenuto della risoluzione 242 abbia acquisito un valore vincolante²¹. Peraltro, anche la Corte internazionale di giustizia, nel parere del 1971 sulle *Conseguenze giuridiche derivanti dalla continua presenza del Sud Africa in Namibia nonostante la risoluzione del Consiglio di sicurezza 276 (1970)*, ha osservato che pure una risoluzione adottata in base al capitolo VI della Carta può assumere un valore vincolante, non potendosi rinvenire nella Carta stessa una conferma della sola obbligatorietà delle misure coercitive basate sul capitolo VII, dovendosi procedere a una valutazione caso per caso tenendo presente il tenore del testo della risoluzione²².

Detto questo, anche ammessa la sua obbligatorietà, rimane la questione di stabilire cosa effettivamente la risoluzione 242 chiede. Infatti, come si vedrà, l'ambiguità contenutistica di questo documento permette ai suoi destinatari di seguire interpretazioni testuali differenti, a discapito di una soluzione finale e condivisa della questione israelo-palestinese.

Per quanto concerne il principio della inammissibilità dell'acquisizione di territori ottenuti con la forza (2° 'considerando' del preambolo), è stato osservato come la risoluzione dichiari l'inammissibilità dell'«acquisizione» con l'uso della forza armata, ma non l'occupazione di detti territori. Procedendo a tale precisazione (e partendo dal presupposto che la guerra condotta da Israele fosse difensiva), si sottolinea come l'occupazione militare a seguito di un'azione armata condotta in legittima difesa sia lecita (a differenza

²¹ Al rispetto della risoluzione 242 si sono peraltro esplicitamente impegnati sia Israele che l'OLP nel 1993 con i c.d. Accordi di Oslo: *supra*, nota 17.

²² *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, 21 giugno 1971, par. 113 s.: «It has been contended that Article 25 of the Charter [in base al quale gli Stati si impegnano ad accettare ed eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza] applies only to enforcement measures adopted under Chapter VII of the Charter. It is not possible to find in the Charter any support for this view (...). The language of a resolution of the Security Council should be carefully analyzed before a conclusion can be made as to its binding effect».

dell'acquisizione, intesa come annessione, di territori che risulta essere sempre illecita, anche se ottenuta tramite una guerra difensiva)²³.

Tale conclusione sarebbe confermata da importanti strumenti delle Nazioni Unite, quali la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati (1970) e la Definizione di aggressione (1974), adottate dall'Assemblea generale, che sostengono la liceità dell'occupazione militare posto che l'uso della forza armata non sia in contrasto con i principi sanciti nella Carta ONU (e quindi, seguendo questa linea di pensiero, sarebbe lecita l'occupazione territoriale ottenuta con una azione di legittima difesa)²⁴. In altre parole, la *occupatio bellica* di un territorio conquistato a seguito di una guerra difensiva non comporterebbe alcun cambiamento di *status* del territorio occupato e sarebbe lecita fino a quando i contendenti non raggiungano un accordo di pace e una sistemazione territoriale definitiva, così come richiesto espressamente dalla risoluzione 242, che collega l'inammissibilità dell'acquisizione (non dell'occupazione) di territori alla necessità di una pace giusta e duratura nella regione mediorientale (2° 'considerando' del preambolo)²⁵.

La liceità dell'occupazione dei territori conquistati da Israele sarebbe dimostrata inoltre *a contrario*, se si considera che il progetto di risoluzione (non approvato) presentato da India, Mali e Nigeria considerava inammissibile sia l'occupazione che l'acquisizione di territori ottenuti con una conquista militare²⁶: la risoluzione 242, riconoscendo solo l'inammissibilità dell'acquisizione territoriale,

²³ R. LAPIDOTH, *La résolution du Conseil de Sécurité en date du 22 novembre 1967 au sujet du Moyen-Orient*, in *Revue générale de droit international public*, 1970, 296.

²⁴ Si veda S. ROSENNE, *Directions for a Middle East Settlement – Some Underlying Problems*, in *Law and Contemporary Problems*, 1968, 59; J. STONE, *No Peace – No War in the Middle East*, Sidney, 1969, 33; Y.Z. BLUM, *Secure Boundaries and Middle East Peace in the Light of International Law and Practice*, Jerusalem, 1971, 80 s.; R. LAPIDOTH, *Security Council Resolution at Twenty Five*, in *Israel Law Review*, 1992, 303 s.; ID., *Security Council Resolution 242: An Analysis of Its Main Provisions*, Jerusalem Center for Public Affairs, 2007, 16 s., in jcpa.org.

²⁵ Come osservato, ad esempio, da R. HIGGINS, *The Place of International Law in the Settlement of Disputes by the Security Council*, in *American Journal of International Law*, 1970, 8: «[t]here is nothing in either the Charter or general international law which leads one to suppose that military occupation pending a peace treaty is illegal». Si veda S.M. SCHWEBEL, *What Weight to Conquest?*, in *American Journal of International Law*, 1970, 344 s.; E.V. ROSTOW, *The Illegality of Arab Attack on Israel of October 6, 1973*, in *American Journal of International Law*, 1975, 286.

²⁶ UN Doc. S/8227, 7 novembre 1967, par. 1, lett. i): «Occupation or acquisition of territory by military conquest is inadmissible under the Charter of the United Nations (...)».

implicitamente riconoscerebbe quindi la liceità dell'occupazione dei territori ottenuti con la forza²⁷.

Partendo pure dal presupposto della liceità di un'occupazione di territori ottenuti a seguito di una guerra difensiva, appare però opportuno procedere ad alcune osservazioni. In primo luogo, la potenza occupante è vincolata a precisi doveri nella gestione del territorio occupato, sanciti sia nelle disposizioni del Regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja del 1907, sia nella IV Convenzione di Ginevra del 1949²⁸. La *ratio* alla base di tali norme è che lo Stato occupante non è lo Stato sovrano di tali territori, non può quindi annetterli e li deve amministrare, non solo nel proprio interesse, ma soprattutto nell'interesse degli abitanti ivi presenti. Il fenomeno dell'*occupatio bellica* deve essere quindi concepito e applicato come istituto temporaneo: la potenza occupante deve amministrare i territori nella prospettiva del ripristino di una situazione di pace, accertata dalla conclusione di accordi tra i belligeranti²⁹. È questa l'impostazione seguita dalla risoluzione 242, laddove pone l'attenzione sulla necessità di lavorare per una pace giusta e duratura tra gli Stati (2° 'considerando' del preambolo e par. 1).

Sennonché, la liceità dell'occupazione israeliana dei territori palestinesi appare inficiata sulla base di due considerazioni, tra loro collegate: in primo luogo, dopo cinquanta anni di occupazione la situazione che, *di fatto*, Israele sta determinando nei territori occupati con la sua politica di insediamenti ebraici (e conseguenziale cambiamento della composizione demografica della popolazione qui insediata) appare tale da rendere estremamente difficile il ritorno a quella situazione di pace auspicata dalla risoluzione 242, così come il ritorno allo *status quo* territoriale antecedente al 1967. Alla luce della situa-

²⁷ R. LAPIDOTH, *Security Council Resolution 242*, cit., 17.

²⁸ Si vedano in particolare gli articoli 42-56 del Regolamento del 1907 e gli articoli 27-33 e 47-78 della IV Convenzione di Ginevra. Israele non è parte al Regolamento del 1907 (le cui disposizioni sono, però, generalmente considerate aventi valore consuetudinario) ed è parte alla IV Convenzione. Non si tratterà, in questa sede, la posizione di Israele, che non riconosce l'applicabilità *de jure* della IV Convenzione di Ginevra ai territori palestinesi occupati (si veda, ad esempio, M. SHAMGAR, *The Observance of International Law in the Administered Territories*, in *Israel Yearbook of Human Rights*, 1971, 262 ss; N. BAR-YAACOV, *The Applicability of the Laws of War to Judea and Samaria (the West Bank) and the Gaza Strip*, in *Israel Law Review*, 1990, 485 ss.); posizione peraltro respinta in varie sedi internazionali, quali l'ONU, il Comitato Internazionale della Croce Rossa e la CIG con il parere del 9 luglio 2004, *Conseguenze giuridiche derivanti dalla costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati* (si vedano, in particolare, il par. 90 ss.).

²⁹ Sul fenomeno dell'occupazione bellica si veda E. BENVENISTI, *The International Law of Occupation*, Oxford, 2012.

zione determinata di fatto sul terreno, si può dubitare che Israele – posto che abbia pure occupato legittimamente i territori palestinesi a seguito di una guerra difensiva – si stia comportando come buon amministratore dei territori occupati, come richiesto alla potenza occupante dalla normativa internazionale pertinente.

Inoltre, la cinquantennale occupazione israeliana (e il conseguente mutamento demografico attuato in questi territori) sembra stridere anche con i limiti entro cui deve essere esercitato il ricorso alla forza armata a titolo di legittima difesa. Come noto, una reazione armata difensiva deve infatti rispettare i requisiti di immediatezza, necessità e proporzionalità³⁰; quest'ultimo comporta che l'azione in legittima difesa – e, evidentemente, le conseguenze da essa derivanti, come l'occupazione del territorio da cui l'attacco proviene – deve cessare nel momento in cui viene meno il pericolo di subire un attacco. L'occupazione di un territorio rimarrebbe quindi lecita solo per il tempo e nella misura in cui sussiste un pericolo di subire un attacco da parte dello Stato i cui territori sono stati occupati; in quest'ottica, appare difficile sostenere che dopo cinquant'anni Israele debba fare fronte ancora a un pericolo di attacco da parte degli Stati confinanti (e che tale pericolo non sia più attuale è dimostrato dal fatto che la Giordania ha rinunciato a pretese di sovranità sulla Cisgiordania già nel 1988 e che ha stipulato accordi di pace con Israele nel 1995). Tale prolungata occupazione (con le evidenti conseguenze che ha comportato) non appare quindi conforme al requisito della proporzionalità della legittima difesa.

È stato poi osservato da una parte della dottrina che le conquiste territoriali effettuate con il ricorso alla forza armata in legittima difesa non sarebbero vietate dal diritto internazionale, desumendo tale conclusione dal fatto che se il divieto di conquista è un corollario dell'illegittimità dell'uso della forza armata sancita nella Carta ONU, nelle circostanze in cui il ricorso a tale forza non sarebbe illecito il corollario sopra detto non sussisterebbe³¹. Ecco quindi che il principio dell'inammissibilità dell'acquisizione territoriale con la guerra, dichiarato nella risoluzione 242, implicitamente riconoscerebbe

³⁰ CIG, sentenza del 27 giugno 1986, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, par. 176.

³¹ Y.Z. BLUM, *The Missing Reversioner. Reflections on the Status of Judea and Samaria*, in *Israel Law Review*, 1968, 270 ss.; S.M. SCHWEBEL, *op. cit.*, 346 s.

l'acquisizione di territori ottenuta con un ricorso lecito alla forza armata (quale l'uso della forza in legittima difesa)³².

Tale posizione appare discutibile. In primo luogo, il testo del passo della risoluzione qui analizzato appare chiaro e, né nei processi verbali del Consiglio di sicurezza che hanno preceduto l'adozione di questo documento, né successivamente, è stata rilevata questa deroga all'inammissibilità dell'acquisizione territoriale con la forza³³. Inoltre, occorre tenere presente che il principio dell'inammissibilità dell'acquisizione territoriale con la guerra è stato inserito nella risoluzione 242 all'ultimo momento, per l'esplicita richiesta di alcuni Stati membri del Consiglio, pena il loro rifiuto di votare a favore del progetto di risoluzione³⁴. Appare quindi quanto meno strano che, in tali circostanze, l'inserimento di questo principio nella risoluzione 242 fosse stato concepito come contenente, implicitamente, la liceità dell'acquisizione territoriale in legittima difesa³⁵ (azione in legittima difesa da parte di Israele il cui richiamo, peraltro, nella risoluzione stessa è totalmente assente).

Nemmeno appare convincente l'osservazione secondo cui la prassi internazionale confermerebbe la liceità dell'acquisizione territoriale a seguito di una "guerra giusta". Ne sarebbero la dimostrazione le conquiste e i trasferimenti territoriali effettuati dalle potenze vincitrici della II Guerra mondiale e dei loro alleati a scapito degli Stati sconfitti – come, ad esempio, l'annessione da parte dei Paesi Bassi di una porzione di territorio tedesco, il trasferimento di zone di confine italiane alla Francia o l'annessione da parte di URSS e Polonia di territori tedeschi³⁶.

Tali situazioni sembrano però provare troppo: il secondo conflitto mondiale si è concluso con la completa *debellatio* degli Stati sconfitti,

³² V. sul punto E. KONTOROVICH, *Resolution 242 Revisited: New Evidence on the Required Scope of Israeli Withdrawal*, in *Chinese Journal of International Law*, 2015-2016, 138 ss.

³³ Si vedano in tal senso gli interventi dei rappresentanti di Argentina (UN Doc. S/PV.1382, par. 163), Brasile (par. 127), Bulgaria (par. 137 ss.), Etiopia (par. 33), Francia (par. 112), Mali (par. 189), India (par. 49), Nigeria (par. 76), URSS (par. 119).

³⁴ Il progetto di risoluzione presentato in Consiglio di sicurezza dagli Stati Uniti non prevedeva il principio dell'inammissibilità dell'acquisizione di territori con la guerra (cfr. UN Doc. S/8229, 7 novembre 1967). Tale principio è stato inserito nella risoluzione su richiesta di Argentina e Brasile, senza il cui voto non si sarebbe raggiunta la maggioranza richiesta per l'adozione della risoluzione: A. EBAN, *op. cit.*, 451; ID., *Personal Witness: Israel through My Eyes*, New York, 1992, 457.

³⁵ In tal senso si veda invece E. KONTOROVICH, *op. cit.*, 140.

³⁶ *Ibidem*, 144 s.

colpevoli di gravi crimini e di avere stravolto l'intero ordine mondiale; totalmente differente risulta essere invece il contesto in cui si è svolta la Guerra dei sei giorni, conclusasi certo con la sconfitta degli Stati arabi, ma non con la loro completa sottomissione alla potenza vincitrice. Appare quindi difficile (tenendo oltretutto in considerazione il differente "contesto giuridico" internazionale, evidentemente ben differente rispetto a quello della fine del secondo conflitto mondiale) sostenere la liceità dell'acquisizione dei territori conquistati da Israele³⁷.

4. Prima di procedere alla votazione del progetto di risoluzione presentato in Consiglio di sicurezza dal Regno Unito³⁸, approvato all'unanimità come risoluzione 242, il delegato britannico, Lord Caradon, sottolineò il valore del compromesso raggiunto tra i membri del Consiglio nell'adottare questo testo, ma procedette anche a una singolare constatazione: «the draft resolution (...) belongs to us all (...). All of us, no doubt, have our own views and interpretations and understandings»³⁹.

Tale osservazione non può non lasciare perplessi, perché denotava la consapevolezza delle future difficoltà nell'applicare quanto richiesto da una risoluzione del Consiglio e sembrava ammettere implicitamente la possibilità di procedere a una libera interpretazione del contenuto della risoluzione 242 a seconda degli interessi politici dei singoli Stati. Queste difficoltà interpretative si sono viste sia per quanto concerne il principio dell'inammissibilità dell'acquisizione di territori con la guerra, sia per quanto riguarda la richiesta rivolta a

³⁷ Durante i negoziati precedenti all'adozione della risoluzione 242, il Ministro degli esteri egiziano, Mahmoud Riad, rispondeva in questi termini al delegato USA in Consiglio di sicurezza (dopo che questi aveva osservato che gli Stati Uniti ritenevano l'Egitto responsabile dell'inizio della guerra contro Israele dal momento in cui aveva chiuso il Golfo di Aqaba): «you speak as if it were an absolute defeat for us and we must submit to Israel's terms and conditions. We were defeated, but we did not yield, and we will never surrender, although we are willing to work for a just peace»; M. RIAD, *The Struggle for Peace in the Middle East*, New York-Melbourne-London, 1981, 60. In un intervento all'Assemblea generale, il 26 settembre 1967, il Ministro degli esteri del Regno Unito, George Brown, sottolineava la posizione del suo Paese in merito alle conquiste territoriali attenuate con la forza: «Britain does not accept war as a means of accepting disputes, nor that a State should be allowed to extend its frontiers as a result of war. This means that Israel must withdraw. But equally, Israel's neighbours must recognize its right to exist» (*Official Records of the General Assembly*, 1567th Meeting, par. 91).

³⁸ UN Doc. S/8247.

³⁹ UN Doc. S/PV. 1382, par. 61.

Israele di ritirare le proprie forze armate dai territori occupati a seguito del conflitto.

Per quanto possa sembrare strano, i fallimenti di tutti in negoziati di pace iniziati nel corso degli anni, a partire dal 1967, sono dovuti essenzialmente all'assenza di un articolo determinativo – «the» – nella risoluzione 242. Come sopra accennato, questo documento richiede il ritiro delle forze armate di Israele da(i) territori occupati durante la Guerra dei sei giorni (par. 1, lett. i). L'inglese e il francese sono entrambe lingue di lavoro del Consiglio e lingue ufficiali dell'ONU⁴⁰; presentato in lingua inglese, il progetto di risoluzione⁴¹ richiedeva il «[w]ithdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the recent conflict»; il testo francese della risoluzione richiedeva il «retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflict».

Sull'espressione «from territories» si contrappongono due posizioni. La prima, sostenuta da Israele, sottolinea l'assenza dell'articolo «the» davanti alla preposizione «from». In tal modo a Israele sarebbe richiesto di ritirarsi «da territori» occupati nel 1967, vale a dire solo da *alcuni* territori occupati (se invece la risoluzione 242 avesse chiesto il ritiro «from *the* territories», Israele sarebbe stato tenuto a ritirarsi *dai* territori, cioè da tutti quelli occupati a seguito del conflitto, ritornando in tal modo alle frontiere armistiziali esistenti il 4 giugno 1967, prima dello scoppio delle ostilità). Evidentemente, il testo della risoluzione 242, così come adottato, favorisce gli interessi di Israele, che nel 1981 si è ritirato dal Sinai e nel 2005 si è “disimpegnato” dalla Striscia di Gaza⁴² (territori entrambe conquistati durante la Guerra dei sei giorni), adempiendo in tal modo alla richiesta della risoluzione 242 e, quindi, permettendogli di mantenere la sua presenza negli altri territori conquistati (Cisgiordania, compresa Gerusalemme est, e alture del Golan)⁴³.

⁴⁰ Nel 1967 solo l'inglese e il francese erano lingue di lavoro del Consiglio di sicurezza; il russo e lo spagnolo lo sono divenute nel 1969, con la risoluzione 263 del 24 gennaio 1969.

⁴¹ UN Doc. S/8247.

⁴² Si veda HARVARD PROGRAM ON HUMANITARIAN POLICY AND CONFLICT RESEARCH, *Legal Aspects of Israel's Disengagement Plan under International Humanitarian Law – Policy Brief*, 2010.

⁴³ Si veda la posizione ufficiale del Governo israeliano in mfa.gov.il. Si veda anche S. ROSENNE, *Directions for a Middle East Settlement – Some Underlying Legal Problems*, in *Law and Contemporary Problems*, 1968, 60 s.; E.V. ROSTOW, *Legal Aspects of the Search for Peace in the Middle East*, in *ASIL Proceedings*, 1970, 69 s.; GERSON, *Israel, the West Bank and International Law*, London, 1979, 76; E.V. ROSTOW, *The Drafting of Security Council Resolution 242: The Role of the Non-Regional Actors*, in *Yale Law School Legal Scholarship*

La seconda posizione, sostenuta in particolare dagli Stati arabi, pone invece l'attenzione sul fatto che il principio dell'inammissibilità dell'acquisizione dei territori con la guerra è strettamente collegato alla necessità di rispettare l'integrità territoriale di ogni Stato della regione (par. 1, lett. *ii*, della risoluzione 242) e che, di conseguenza, il raggiungimento di una pace duratura nella regione passa necessariamente dal ritiro completo di Israele da tutti i territori occupati *nel recente conflitto*, come specificato dalla risoluzione stessa. Gli Stati arabi richiamano inoltre il dettato del testo francese della risoluzione 242, che con l'espressione «retrait (...) des territoires» richiede il ritiro da tutti i territori occupati.

Detto questo, posto che le risoluzioni del Consiglio di sicurezza sono “fonti derivate” da un trattato, cioè la Carta delle Nazioni Unite, si potrebbe tentare di interpretare il contenuto della risoluzione 242 secondo i criteri interpretativi codificati nella Convenzione sul diritto dei trattati (Vienna, 1969)⁴⁴. La risoluzione 242 dovrebbe quindi essere interpretata in base alla regola generale, cioè in buona fede seguendo il senso ordinario da attribuire ai suoi termini nel loro contesto alla luce del suo oggetto e del suo scopo (art. 31, par. 1, della Convenzione di Vienna); eventualmente, anche tenendo conto dell'intenzione delle parti o di ogni intesa successiva all'adozione della risoluzione (art. 31, par. 3). In quanto strumenti che traggono origine dalla Carta, le risoluzioni del Consiglio dovrebbero quindi essere interpretate (e applicate) in buona fede ai sensi dell'art. 2, par. 2; la stessa risoluzione 242 richiama infatti nel preambolo questa disposizione della Carta⁴⁵.

Partendo dal presupposto che il testo inglese sia “prevalente” sulle altre lingue ufficiali delle Nazioni Unite (in quanto i dibattiti in Consiglio si sono tenuti quasi esclusivamente in inglese e il progetto

Repository, 1993, 500 s.; R. LAPIDOTH, *The Misleading Interpretation of Security Council Resolution 242 (1967)*, 2011, 90, in *jcpa.org*.

⁴⁴ Peraltro, applicare la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati per interpretare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza ha dato adito ad alcuni dubbi, posti in particolare dal fatto che le risoluzioni del Consiglio sono essenzialmente atti politici: H. THIRLWAY, *The Law and Procedure of the International Court of Justice*, in *British Year Book of International Law*, 1996, 29. Sulla questione della interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza si veda M.C. WOOD, *The Interpretation of Security Council Resolutions*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2017, 73 ss.

⁴⁵ Preambolo della risoluzione 242: «all Member States in their acceptance of the Charter of the United Nations have undertaken a commitment to act in accordance with Article 2 of the Charter».

di risoluzione è stato presentato in questa lingua)⁴⁶, una interpretazione testuale dei termini del passo contenente la richiesta rivolta a Israele di ritirarsi «from territories occupied» sembra avvalorare la posizione israeliana, secondo cui la risoluzione 242 non richiede un ritiro da tutti i territori. Il che dà adito, però, ad alcune ambiguità. Non è chiaro, infatti, da quali territori Israele potrebbe ritirarsi, né l'organo competente a indicare a Israele da quali territori dovrebbe ritirarsi, essendo poco plausibile che venga lasciata allo Stato occupante la discrezionalità nel decidere da dove e come ritirarsi.

L'interpretazione in buona fede comporta che un testo si debba interpretare in modo tale da attribuirgli un senso chiaro e privo di ambiguità; al contrario, seguire la posizione di Israele in merito al ritiro delle sue forze solo da alcuni territori sembra produrre un effetto tutt'altro che chiaro. Inoltre, i termini della risoluzione dovrebbero essere interpretati secondo il loro senso ordinario nel loro contesto, tenendo presente, in particolare, il preambolo (art. 31, par. 2). Orbene, dal preambolo della risoluzione 242 si può evincere come la parte dispositiva (tra cui, *inter alia*, il ritiro delle forze israeliane) sia funzionale al raggiungimento di una pace giusta e duratura: in altre parole, appare difficilmente plausibile che una situazione di pace stabile nella regione si riesca a raggiungere con la continua presenza di forze israeliane anche solamente in una parte dei territori conquistati nel 1967.

Posto che il senso dell'interpretazione data in conformità all'art. 31 della Convenzione di Vienna risulta ambiguo o oscuro, per chiarire il passo qui in esame si può ricorrere anche ai mezzi complementari di interpretazione, in particolare ai lavori preparatori (art. 32); essi, per una risoluzione del Consiglio, si sostanziano nei dibattiti intercorsi in seno a questo organo. Preliminarmente, si può però osservare l'"unicità" della risoluzione 242 laddove chiede a Israele di ritirarsi dai territori occupati: la frase «withdrawal (...) from territories» è stata utilizzata dal Consiglio solo con la risoluzione qui in esame; in altri contesti di crisi, sia prima che dopo la Guerra dei sei giorni, il Consiglio è intervenuto adottando risoluzioni che non hanno dato adito a incertezze, con cui ha chiesto esplicitamente e inequivocabil-

⁴⁶ Si veda S. ROSENNE, *On Multi-Lingual Interpretation*, in *Israel Law Review*, 1971, 360 ss. A conferma che il suo Stato considerava valido solo il testo inglese della risoluzione 242, il rappresentante di Israele in Consiglio di sicurezza, dopo l'adozione della risoluzione, avrebbe comunicato al suo Governo «nothing except the original English text of the draft resolution»: UN Doc. S/PV.1382, par. 202.

mente il ritiro totale dai territori occupati o il ritiro delle forze di occupazione entro i confini *ante bellum*⁴⁷. Anche nel caso dell'occupazione israeliana dei territori palestinesi, il Consiglio avrebbe potuto quindi specificare in maniera inequivoca – come fatto nelle altre risoluzioni – la necessità che tutte le forze israeliane si ritirassero da tutti i territori conquistati. Si può peraltro ricordare che alcuni progetti di risoluzione presentati in Consiglio che richiedevano esplicitamente il ritiro di tutte le forze israeliane da tutti i territori occupati non hanno trovato la maggioranza necessaria e non sono stati messi in votazione⁴⁸.

Detto questo, anche da una analisi dei lavori preparatori non sembra che l'ambiguità del passo della risoluzione 242 che chiede il ritiro delle forze israeliane venga meno. Tale ambiguità si può rilevare dalle dichiarazioni fatte in Consiglio prima e dopo l'adozione della risoluzione (approvata all'unanimità). In un'atmosfera che traspare quanto meno surreale, otto Stati hanno chiaramente osservato come Israele doveva ritirarsi da tutti i territori occupati militarmente (collegando tale obbligo al principio dell'inammissibilità dell'acquisizione territoriale ottenuta con la forza armata). Tale condizione per raggiungere una pace giusta e duratura è stata in particolare sottolineata da quegli Stati che avevano presentato un progetto di risoluzione basato esplicitamente sul ritiro delle forze israeliane da tutti i territori. Sennonché

⁴⁷ Prima del 1967, si vedano le risoluzioni 3 (1946), con cui il Consiglio ha chiesto «the withdrawal of *all* USSR troops from *the whole* of Iran»; 61 (1948): «Calls upon the interested Governments (...) to withdraw those of their forces which have advanced beyond *the positions held on 14 October*»; 82 (1950): «Calls upon the authorities in North Korea to withdraw forthwith their armed forces *to the 38th parallel*»; 143 (1960): «Calls upon the Government of Belgium to withdraw its troops *from the territory* of the Republic of Congo»; 210 (1965): «Calls upon the parties to (...) withdraw *all* of armed personnel *to the positions held by them before 5 August 1965*» (corsivi nostri). Dopo il 1967, più numerose sono le risoluzioni con cui il Consiglio ha chiesto esplicitamente il ritiro da tutti i territori occupati militarmente. Si vedano, ad esempio, le risoluzioni 264 (1969), con cui il Consiglio ha chiesto al Sud Africa di ritirarsi «*from the territory*» del Sudovest africano; 502 (1982), relativa alla richiesta rivolta all'Argentina di ritirare «*all Argentine forces*» dalle Isole Falklands/Malvinas; 660 (1990), con cui il Consiglio ha chiesto all'Iraq di ritirare «*all its forces to positions in which they were located on 1 August 1990*»; 2046 (2012), con cui il Consiglio ha chiesto a Sudan e Sud Sudan di ritirare «*all of their armed forces to their *seid* of the border*». Per altre risoluzioni che chiedono esplicitamente il ritiro delle forze armate da tutti i territori occupati si rinvia a E. KONTOROVICH, *op. cit.*, 136 s.

⁴⁸ Il progetto di risoluzione presentato da India, Mali e Nigeria il 7 novembre 1967 (UN Doc. S/8227) chiedeva che «Israel's armed forces should withdraw from *all* the territories occupied as a result of the recent conflict»; quello presentato dall'URSS il 20 novembre 1967 (UN Doc. S/8253) chiedeva che gli Stati parti al conflitto «should immediately withdraw *their forces to the positions they held before 5 June 1967*» (corsivi nostri).

questi Stati (forse peccando di “ingenuità diplomatica”...) dichiaravano di ritirare il loro progetto di risoluzione, di votare a favore del testo presentato dal Regno Unito (divenuto la risoluzione 242, con le ambiguità di cui sopra), ma al contempo di interpretare la risoluzione adottata come se chiedesse inequivocabilmente il ritiro totale delle forze israeliane da tutti i territori occupati!⁴⁹ A fare ritornare alla situazione fattuale (e testuale!) della risoluzione 242 provvedeva, subito dopo le dichiarazioni degli altri Stati, il delegato di Israele, che si atteneva a ciò che effettivamente questo testo (non) diceva: «For us, the resolution says what it says. It does not say that which it has specifically and consciously avoided saying (...). The important words in most languages are short words, and every word, long or short, which is not in the text, is not there because it was deliberately concluded that it should not be there»⁵⁰.

È difficile non essere d'accordo con le osservazioni del delegato israeliano: la risoluzione 242 *non* richiede (quanto meno esplicitamente) il ritiro di *tutte* le forze israeliane da *tutti* i territori conquistati a seguito della Guerra dei sei giorni; il testo di questo documento può essere considerato un compromesso per raggiungere

⁴⁹ Il rappresentante dell'India, promotrice di un progetto di risoluzione insieme a Mali e Nigeria (UN Doc. S/8227), dichiarava come fosse «our understanding that the draft resolution [presentato dal Regno Unito], if approved by the Council, will commit it to the application of the principle of total withdrawal of Israel forces from all the territories – I repeat, all the territories – occupied by Israel as a result of the conflict which began of 5 June 1967» (S/PV.1382, 22 novembre 1967, par. 52). Il delegato del Mali riprendeva la posizione dell'India, dichiarando che il suo voto favorevole al testo britannico era «to be interpreted in the light of the clear and unequivocal interpretation which the representative of India gave of the provisions of the United Kingdom text, namely: first, that the withdrawal of all the armed forces of Israel from all the Arab territories occupied since 5 June cannot be made subject to any condition whatever» (par. 189). Dello stesso tenore l'intervento del delegato della Nigeria: «the resolution that we have adopted does provide (...) the essential factors to the peaceful and just settlement of the Middel East situation. One of these factors (...) is (...) the withdrawal of Israel forces from all the territories that they occupied as a result of the recent conflict» (par. 76). Anche il delegato dell'URSS, che aveva presentato un progetto di risoluzione che chiedeva il ritiro delle forze israeliane sulle posizioni del 5 giugno, accettava di votare a favore del testo britannico «as interpreted by the representative of India, whose views we share» e considerava «the decision taken to mean the withdrawal of Israel armed forces from all, and we repeat, all territories belonging to Arab States» (par. 118 ss.) Dichiaravano la necessità di un ritiro completo delle forze israeliane da tutti i territori occupati anche l'Etiopia (par. 33); l'Argentina, che ammetteva peraltro la necessità di un testo più chiaro (par. 162); la Bulgaria (par. 137 ss.). Il Brasile votava a favore del progetto britannico, ma dichiarando che si atteneva a quanto richiesto da un progetto di risoluzione presentato in Assemblea generale (e non approvato), che chiedeva il ritiro da tutti i territori occupati (par. 128).

⁵⁰ *Ibidem*, par. 93 s.

un consenso minimo su un testo condiviso e accettato da tutti⁵¹, ma di fatto non chiede il ritiro delle forze israeliane da tutti i territori occupati. E ciò risulta confermato sia dalle parole del delegato di Israele sia dal silenzio, sulla questione del ritiro delle forze israeliane, dei delegati di Stati Uniti e Regno Unito (i due Stati, cioè, più attivi sotto il profilo diplomatico per giungere a un testo condiviso accettato da tutti i membri del Consiglio e dalle parti in causa)⁵².

La risoluzione 242 costituisce certamente un compromesso a cui i membri del Consiglio sono giunti; si può però forse dubitare che rappresenti «a compromise in the best sense of the word», come dichiarato dal rappresentante danese⁵³. Se dopo cinquant'anni dall'adozione di questa risoluzione la pace giusta e duratura in Medio Oriente non è stata ancora raggiunta, nonostante numerosi tentativi diplomatici e negoziali, evidentemente sono le basi stesse sui cui poggia questo documento a essersi rivelate particolarmente deboli; e tale debolezza risiede in quello che la risoluzione – volutamente – non dice⁵⁴. Il che permette a Israele di sostenere di avere adempiuto (con il ritiro dal Sinai e con il “disimpegno” dalla Striscia di Gaza) a quanto richiesto, in termini di ritiro delle sue forze armate, dalla risoluzione 242, e al contempo di mantenere il controllo degli altri territori occupati (in particolare la Cisgiordania e Gerusalemme est).

Si potrebbe però partire dal presupposto che tutte le lingue ufficiali delle Nazioni Unite siano testi autentici della risoluzione 242⁵⁵. Quando il raffronto di questi testi rivela una differenza di senso

⁵¹ Si veda quanto dichiarato dal delegato del Regno Unito (*ibidem*, par. 55 ss.) e della Danimarca (par. 177 ss.).

⁵² Seppure il progetto del testo di quella che poi sarà adottata come risoluzione 242 sia stato presentato formalmente in Consiglio dal Regno Unito, alla base di questo documento c'è stato anche un notevole sforzo diplomatico degli Stati Uniti: si veda D. NEFF, *op. cit.*, 100 ss.; *Foreign Relations of the United States, 1964–1968, Arab-Israeli Crisis and War, 1967*, vol. XIX, 873 ss. Secondo l'ambasciatore di Israele presso le Nazioni Unite, Gideon Rafael, il delegato britannico, Lord Caradon, propose un testo di risoluzione con l'articolo determinativo «the» davanti al sostantivo «territories», ma tale proposta venne respinta sia da Israele che dagli USA: S.M. LYNK, *The Legal Foundations of Resolution 242*, in *Journal of Palestine Studies*, 2007, 12.

⁵³ S/PV.1382, 22 novembre 1967, par. 178.

⁵⁴ Lo stesso delegato degli Stati Uniti, Arthur Goldberg, qualche anno dopo l'adozione della risoluzione 242 ammetteva che «the Resolution is ambiguous and neither command nor prohibits territorial adjustments»: A.J. GOLDBERG, *United Nations Security Council Resolution 242 and the Prospects for Peace in the Middle East*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1973, 191.

⁵⁵ Dopo l'adozione della risoluzione 242, il delegato francese, Mr. Bérard, dichiarava che «the French text (...) is equally authentic with the English, leaves no room for any ambiguity,

che le regole sull'interpretazione non permette di eliminare, si dovrebbe adottare il senso che, tenuto conto dell'oggetto e dello scopo del documento, permette di conciliare i testi in questione (art. 33, par. 4, della Convenzione di Vienna).

Nel caso qui in esame, posto che le due versioni linguistiche, inglese e francese, su cui verte la controversia portano a significati opposti, si può forse rilevare la preminenza del testo francese alla luce del fatto che la versione spagnola della risoluzione 242 è conforme a questo testo e non a quello inglese, laddove richiede il «[r]etiro de las fuerzas armadas israelís de los territorios que ocuparon durante el reciente conflicto»⁵⁶; tenendo poi conto dello scopo della risoluzione, vale a dire il raggiungimento di una pace giusta e duratura nella regione (da cui deriva la considerazione poc'anzi avanzata secondo cui appare difficilmente conciliabile la presenza continua di forze di occupazione, e la conseguente politica di espansione coloniale, con l'ottenimento della pace); e che la condizione di un completo ritiro è la sola conforme al principio dell'inammissibilità dell'acquisizione di territori occupati con la forza.

Un criterio di riferimento per chiarire la portata della richiesta di ritirare le forze israeliane potrebbe essere, infine, quello che la Convenzione di Vienna definisce «prassi successivamente seguita nell'applicazione del trattato» (art. 31, par. 2, lett. b): per quanto concerne una risoluzione del Consiglio, tale prassi si sostanzierebbe nelle sue successive risoluzioni vertenti sulla stessa questione. Nel caso qui in esame, si può sottolineare come più volte il Consiglio abbia reiterato, in varie risoluzioni adottate dopo la risoluzione 242, sia il principio dell'inammissibilità della conquista dei territori con la forza che l'illiceità delle pratiche israeliane volte ad alterare lo *status* dei territori occupati e la loro composizione demografica⁵⁷. Tali pratiche hanno determinato una annessione di fatto di questi territori come peraltro accertato dalla Corte internazionale di giustizia nel parere relativo alle *Conseguenze giuridiche derivanti dalla costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati*. In questo caso, la Corte ha infatti sottolineato la stretta connessione tra la costruzione del muro e «its associated regime», vale a dire una

since it speaks of withdrawal “*des territoires occupés*”, which indisputably corresponds to the expression “occupied territories”»: UN Doc. S/PV.1382, par. 111.

⁵⁶ Corsivo nostro.

⁵⁷ Si vedano, ad esempio, le risoluzioni 252 (1968), 267 (1969), 298 (1971), 446 (1979), 452 (1979), 465 (1980), 476 (1980), 478 (1980).

modifica definitiva e irreversibile della frontiera tra Israele e i territori occupati tale da comportare una inglobazione delle colonie israeliane e relative vie di comunicazione nel territorio nazionale israeliano⁵⁸.

Alla luce di queste conseguenze, sembra abbastanza pacifico che il fine ultimo a cui tende(va) la risoluzione 242 difficilmente sarà raggiunto; ciò anche perché, evidentemente, l'interpretazione del testo inglese, seppure giuridicamente debole, ha di fatto prevalso nel corso degli anni.

5. Nel 1993 il Consiglio delle Comunità europee adottava una risoluzione relativa alla qualità redazionale della legislazione comunitaria, volta a formulare le linee guida per rendere la legislazione comunitaria più chiara e più semplice⁵⁹. In particolare, la risoluzione sottolineava la necessità che l'atto comunitario da adottare presentasse una «formulazione (...) chiara, semplice, concisa e senza ambiguità»⁶⁰, che le diverse disposizioni dell'atto fossero «coerenti tra loro» e che si dovesse «usare uno stesso termine per esprimere uno stesso concetto»⁶¹. Nel sistema delle Nazioni Unite manca un provvedimento analogo e può capitare che le risoluzioni degli organi dell'Organizzazione – e in particolare, per quanto qui concerne, del Consiglio di sicurezza – presentino caratteri di ambiguità e di poca chiarezza. Essendo organo politico, le risoluzioni del Consiglio non sono evidentemente redatte da giuristi, ma da diplomatici che, che pur cercando di giungere all'adozione di un testo condiviso, rispecchiano gli interessi politici ed economici di quindici Stati. Non sussiste, quindi, alcun obbligo per il Consiglio di adottare delle risoluzioni volte a chiarire il contenuto di precedenti risoluzioni.

Le incertezze contenutistiche e applicative della risoluzione 242 si sono quindi protratte costantemente nel tempo, caratterizzando di fatto i fallimenti dei processi negoziali tentati dalle parti interessate per addivenire a una pace giusta e duratura nella regione. Questo documento rappresenta uno dei principali fallimenti politici delle Nazioni Unite: dalla sua adozione la regione ha assistito a vari conflitti, di alta o media densità, due sollevazioni della popolazione palestinese dei territori occupati e decine di migliaia di morti,

⁵⁸ *Legal Consequences of the Construction of a Wall*, cit., par. 121.

⁵⁹ Cfr. risoluzione del Consiglio, dell'8 giugno 1993, relativa alla qualità redazionale della legislazione comunitaria.

⁶⁰ *Ibidem*, par. 1.

⁶¹ *Ibidem*, par. 3.

soprattutto civili. E solo un territorio su cinque di quelli occupati con la Guerra dei giorni (il Sinai) è stato restituito, come richiesto dalla risoluzione 242. Negli altri territori ancora sotto occupazione la politica di insediamenti di Israele ha creato di fatto una situazione, demografica e territoriale, irreversibile, determinata dalla presenza, alla fine del 2016, di circa 617 mila coloni israeliani residenti in 200 insediamenti in Cisgiordania (compresa Gerusalemme est); e dal controllo esclusivo da parte di Israele di circa il 60% del territorio della Cisgiordania⁶² (il che comporta il divieto per la popolazione palestinese di costruire abitazioni, infrastrutture e vie di comunicazioni).

Tale situazione è il risultato di una attenta pianificazione, da parte delle autorità israeliane, di trasferimento di parte della propria popolazione nei territori occupati, come si può evincere da vari piani di espansione formulati nel corso degli anni⁶³, ma in chiara violazione della normativa internazionale e in particolare dell'art. 49 della IV Convenzione di Ginevra che vieta alla potenza occupante di trasferire la sua popolazione in un territorio da questa occupato a seguito di un conflitto.

E che la situazione demografica e territoriale nei territori occupati sia divenuta irreversibile è stato riconosciuto anche dagli Stati Uniti. Nel 2004, l'allora Presidente George W. Bush, in una lettera indirizzata al Primo ministro israeliano, Ariel Sharon, pur richiamando le risoluzioni 242 e 338 come base di partenza per raggiungere una soluzione negoziata finale alla questione israelo-palestinese, ammetteva come «[i]n light of new realities on the ground, including already existing major Israeli populations centers, it is unrealistic to expect that the outcome of final status negotiations will be a full and complete return to the armistice line of 1949»⁶⁴.

Quanto detto porta ad alcune considerazioni. In primo luogo, i territori conquistati da Israele con la Guerra dei sei giorni non sono né

⁶² Cfr. www.btselem.org; PALESTINIAN ACADEMIC SOCIETY FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL AFFAIRS, *PASSIA Diary 2017*, 2017, Jerusalem, 390.

⁶³ Si vedano il Piano Allon (1967), il Piano Drobles (1978) e il Piano Sharon (1992), in www.arij.org. Il Piano Drobles, ad esempio, stabiliva che in Cisgiordania «[t]he disposition of the settlements must be carried out not only around the settlements of the minorities, but also in between them» (dove il termine «minorities» indicava la popolazione araba dei territori occupati. Nel 1978 la popolazione della Cisgiordania era costituita per il 98% da arabi).

⁶⁴ *Letter From President Bush to Prime Minister Sharon*, 14 aprile 2004, in georgewbush-whitehouse.archives.gov.

territori «liberati», né «territori contesi», come invece sostenuto dalle autorità israeliane e da parte della dottrina⁶⁵.

Tutte le risoluzioni pertinenti degli organi delle Nazioni Unite definiscono sempre le aree palestinesi sotto il controllo di Israele come territori «occupati» e Israele «potenza occupante»: questo comporta l'applicabilità del regime giuridico dell'occupazione bellica e, in particolare, della IV Convenzione di Ginevra del 1949.

L'uso dei termini «contesi» o «liberati» rispecchia il tentativo di confermare o cristallizzare una situazione di fatto creatasi nei territori palestinesi, ma non conforme al diritto internazionale (come, tra l'altro, sottolineato dalla Corte internazionale di giustizia nel parere sulle *Conseguenze giuridiche derivanti dall'edificazione di un muro nei territori palestinesi occupati*).

Resta il fatto che nei territori occupati si è consolidata una situazione di “non ritorno”, che ha reso di fatto irrealizzabile il ripristino della situazione territoriale antecedente alla Guerra dei sei giorni. Questo alla luce del fatto che il “fattore tempo” gioca decisamente a favore della politica che Israele ha adottato nei territori occupati: prima e soprattutto durante il conflitto del 1967 il tempo giocava contro Israele, che non avrebbe potuto sostenere economicamente una mobilitazione generale dell'intero Paese e uno sforzo bellico per un periodo prolungato (il che ha comportato l'inizio di una guerra-lampo, giustificata sulla base di una legittima difesa preventiva, per sconfiggere in pochi giorni gli Stati confinanti)⁶⁶. Dopo la Guerra dei sei giorni la situazione dal punto di vista temporale si è ribaltata a favore di Israele, come dimostra la costante attività di espansione nei territori.

In quest'ottica, sorge spontaneo chiedersi se il principio di legalità, che dovrebbe essere garantito dal diritto internazionale (e che si può riassumere nel brocardo *ex iniuria ius non oritur*), non abbia ceduto il passo al principio di effettività, che evidentemente ha prevalso (a conferma del brocardo *ex facto oritur ius*). Questa conclusione sembra avvalorata dal fatto, ad esempio, che lo scorso 10 gennaio le autorità israeliane hanno pianificato la costruzione di 1400 nuove unità abitative in Cisgiordania e che il Parlamento israeliano ha adottato un emendamento alla sua legge del 1980 con cui ha dichiarato Gerusalemme «complete and united» capitale di Israele⁶⁷ (legge

⁶⁵ D. GOLD, *From “Occupied Territories” to “Disputed Territories”*, 16 gennaio 2002, Jerusalem Center for Public Affairs, www.jcpa.org; D. NEFF, *Fallen Pillars*, cit., 102.

⁶⁶ B. MORRIS, *Vittime*, cit., 382 e 390 ss.

⁶⁷ *Basic Law: Jerusalem the Capital of Israel (5740-1980)*, in knesset.gov.il.

peraltro condannata dal Consiglio di sicurezza)⁶⁸, in base al quale viene reso più difficile per il Governo israeliano inserire in eventuali futuri negoziati di pace la questione del trasferimento all'Autorità palestinese di territori compresi nella municipalità di Gerusalemme⁶⁹.

Un'ultima osservazione. Subito dopo la fine della Guerra dei sei giorni, il Governo israeliano chiese un parere al consigliere giuridico del Ministero degli esteri circa le conseguenze giuridiche derivanti dall'occupazione israeliana dei territori arabi conquistati e dalla politica di insediamenti che aveva pianificato. Nel parere, presentato il 14 settembre 1967, il consigliere giuridico fece presente che la costruzione di insediamenti israeliani in Cisgiordania costituiva una chiara violazione dell'art. 49, par. 6, della IV Convenzione di Ginevra. Il divieto contenuto in questa disposizione, faceva presente il consigliere giuridico, è categorico e «not conditioned on the motives or purposes of the transfer, and is aimed at preventing colonization of conquered territory by citizens of the conquering state».

Circa la definizione data dal Governo israeliano alla Cisgiordania di territorio «conteso», lo stesso consigliere giuridico faceva presente che questa posizione non era accettata dalla Comunità internazionale, che considerava la Cisgiordania territorio «occupato» da Israele⁷⁰.

Questo parere giuridico è stato ritrovato solo nel 2006 negli archivi di Stato israeliani⁷¹; evidentemente non venne preso in considerazione o venne «perso», ma è la conferma che Israele era al corrente delle problematiche giuridiche che caratterizzavano, e avrebbero caratterizzato, la politica di espansione coloniale nei territori occupati⁷².

⁶⁸ Si veda la risoluzione 478 (1980), con cui il Consiglio «[c]ensures in the strongest term the enactment by Israel of the “basic law” on Jerusalem» (par. 2), e «[d]etermines that all legislative and administrative measures and actions taken by Israel, the occupying power, which have altered or purport to alter the character and status of the Holy City of Jerusalem, and in particular the recent “basic law” on Jerusalem, are null and void and must be rescinded forthwith» (par. 3).

⁶⁹ UN Doc. S/PV.8167, 25 gennaio 2018, 3.

⁷⁰ T. MERON, *The West Bank and International Humanitarian Law on the Eve of the Fiftieth Anniversary of the Six-Day War*, in *American Journal of International Law*, 2017, 2.

⁷¹ *Ibidem*. Si veda G. GORENBERG, *Israel's Tragedy Foretold*, 10 marzo 2006, in www.nytimes.com.

⁷² Che, a tutt'oggi, il fallimento dei vari negoziati intrapresi successivamente all'adozione della risoluzione 242 sia dovuto all'ambiguità di questo documento appare evidente anche dall'ultima serie di negoziati intercorsi tra Israele e ANP, i cui processi verbali sono pubblicati in C.E. SWISHER (ed.), *The Palestine Papers. The End of the Road?*, Chatham, 2011. In tali negoziati, ad esempio, la stessa parte palestinese aveva riconosciuto esplicitamente che la situazione territoriale e demografica creatasi di fatto in Cisgiordania a

ABSTRACT

*Fifty Years After the Six Day War:
Some (Unresolved) Questions Raised by Resolution 242*

Fifty years after the Six Day War, Resolution 242 continues to present ambiguities in interpretation and, by extension, problems in its implementation. This has led to the failure of any attempt to reach a final agreement between Israel and the Palestinian Authority and to a situation of no return caused by the settlements policy of Israel. The resulting demographic change in the Palestinian Occupied Territories has made *de facto* unachievable a comeback to the situation existing before the 1967. This prompts the question as if the principle of legality guaranteed by international law (*ex iniuria ius non oritur*) gave way to the principle of effectiveness (*ex facto oritur ius*).

seguito della colonizzazione israeliana fosse irreversibile e, pur richiamando continuamente la risoluzione 242 come base di partenza per futuri accordi di pace, aveva accettato l'idea che un eventuale futuro accordo di pace avrebbe dovuto tenere conto di questa realtà. In altre parole, veniva confermata anche dalla parte palestinese, seppure implicitamente, la prevalenza del testo "permissivo" inglese della risoluzione 242. Si vedano, ad esempio, i negoziati tenuti il 4 maggio e il 30 giugno 2008, *ibidem*, 139 s. e 174 s.

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

LE VIOLENZE NEL SUD DELLA THAILANDIA ALLA LUCE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

FILIPPO MAZZEI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le due (e più) parti in causa. – 2.1 La parte *malay* musulmana. 2.2 Le autorità thailandesi. – 2.3 Le autorità malesi. – 3. Il diritto internazionale in materia di minoranze. Possibili soluzioni “esterne” a un problema locale. – 4. Le ultime iniziative del Governo thailandese. – 4.1 Il Governo di Yingluck Shinawatra. – 4.2 Il Governo di Prayuth Chan-ocha. – 5. Conclusioni.

1.- Nonostante gli organi di informazione internazionali non ne parlino frequentemente e vi sia poco risalto mediatico, nell’area di confine tra Thailandia e Malesia è in corso da anni uno stillicidio di vite umane causato dalla locale insorgenza islamica. A cadenza sostanzialmente giornaliera nelle Province di Narathiwat, Pattani, Songkhla e Yala vengono uccisi o feriti in attentati, con ordigni esplosivi o a seguito di scontri a fuoco, militari thailandesi, insegnanti e popolazione locale buddhista, insieme agli stessi elementi dell’insorgenza islamica di etnia *malay* che organizzano tali attacchi. Le stime riportano che dal 2004¹ ad oggi siano rimaste uccise quasi 7.000 persone².

Per meglio comprendere una situazione resa complessa non solo dal lungo protrarsi del conflitto, ma anche dai numerosi attori e variabili in gioco, appare opportuno anzitutto analizzare le caratteristiche e le posizioni dei due principali protagonisti. Se, da una parte, i militanti islamici di etnia *malay* appartengono a formazioni di cui è difficile comprendere componenti e contorni, e di conseguenza volontà ed

¹ Il 2004 è l’anno in cui viene convenzionalmente fatta iniziare l’ultima fase più cruenta di attentati. Nonostante gli scontri trovino origine nella resistenza nazionalista malese, seguita all’annessione dell’area da parte dell’allora Siam nel 1902, è il 4 gennaio 2004 a segnare l’inizio della più recente recrudescenza. Un raid ai danni di una caserma nella Provincia di Narathiwat, in cui furono uccisi 4 militari thailandesi e rubate oltre 400 armi, inaugurò di fatto la fase tuttora in corso.

² Per un aggiornamento costante del dato su morti e feriti dal 2004 ad oggi, *cfr.* <http://www.deepsouthwatch.org/en>.

obiettivi, dall'altra, le autorità thailandesi giocano il difficile ruolo dei titolari della sovranità statale e dei garanti dell'ordine pubblico, sulla base di un quadro costituzionale di cui sarà opportuno delineare i tratti più salienti, anche perché attinenti alle violenze nel Sud del Paese. In questo contesto verranno riportati anche brevi cenni sul ruolo della Malesia, che, soprattutto negli ultimi anni, ha svolto e continua a svolgere un importante ruolo di facilitatore del dialogo.

Una volta affrontata la descrizione delle diverse posizioni sarà utile soffermarsi sul diritto internazionale in materia di minoranze, con specifico riferimento alla prassi. L'analisi, che verterà in parte sul dibattito di dottrina e giurisprudenza, potrebbe fornire elementi utili su come il diritto internazionale possa fungere da "ausilio esterno" per contribuire a porre fine alle violenze. Ausilio principalmente in favore dell'attore più importante – se non altro perché titolare dell'esercizio della sovranità territoriale nelle aree interessate – vale a dire il Governo thailandese, del quale verranno anche riportate le ultime iniziative prese in ordine di tempo.

Al termine di questa breve analisi dovrebbero poter risultare più chiare le diverse sfaccettature di una questione in evoluzione, che questo articolo si prefigge solo di delineare in un'ottica giuridica internazionale. Soffermarsi su tali aspetti potrà forse contribuire al dibattito, comprensibilmente non molto vasto, che nel mondo accademico hanno suscitato le violenze nell'estremo Sud della Thailandia.

2.- Ad una prima analisi, le parti coinvolte nella vicenda apparirebbero le autorità thailandesi, da un lato, e i militanti *malay* musulmani, dall'altro. In realtà tutto è reso ben più complesso sia dalla struttura di potere che da Bangkok gestisce la sicurezza nell'area, sia dalla disomogeneità delle organizzazioni insurrezionali locali. Inoltre, a tale quadro è necessario aggiungere anche il ruolo svolto dalla Malesia che, come accennato, sta cercando di facilitare il dialogo tra le parti e che in questo paragrafo sarà solo esaminato nei suoi tratti principali per poi trovare maggiore dettaglio nella parte dedicata ai più recenti aggiornamenti.

2.1.- I movimenti insurrezionali dell'estremo Sud della Thailandia sono composti da un eterogeneo e poco definito insieme di organizzazioni nate negli ultimi 30-40 anni, le quali hanno cercato di canalizzare, con sostanziali differenze l'una dall'altra, il profondo risentimento che la popolazione locale di etnia *malay* e religione musulmana nutre nei confronti del potere centrale di Bangkok. Le ragioni di tale dissidio risiedono nelle politiche di assimilazione culturale, anche precedenti

all'inizio del Novecento³, di uno Stato a grande maggioranza buddhista che garantisce, tuttavia, costituzionalmente la libertà di culto (i musulmani in Thailandia sono circa il 5,5% della popolazione⁴ e, pur concentrati nella parte meridionale, sono distribuiti su tutto il territorio nazionale).

Tra le principali organizzazioni dell'insorgenza islamica *malay*⁵ un primo richiamo merita la *Barisan Revolusi Nasional* (BRN). Emersa all'inizio degli anni Sessanta sulla scena separatista thailandese, per reagire ad una riforma scolastica di Bangkok mirata a laicizzare alcune materie di insegnamento, questa organizzazione ha privilegiato la lotta politica a quella armata, pur non avendo comunque rinunciato del tutto alla violenza. Il suo obiettivo è quello di creare una repubblica indipendente di Patani⁶ che riunisca le attuali province di Pattani, Yala, Narathiwat e Satun⁷. È al momento l'organizzazione più importante e, per certi versi, rappresentativa, con una struttura di stampo maoista che si basa sulla mobilitazione ed il coinvolgimento della popolazione locale⁸. Non riconosce la Costituzione e il sistema politico thailandese e, soprattutto in passato, ha operato in piena segretezza, facendo così sapere molto poco circa la propria piattaforma programmatica.

³ Per una analisi storica delle politiche di assimilazione thailandesi nei confronti dell'estremo sud del Paese, che per alcuni si sono associate a sostegno in infrastrutture ed educazione non sufficienti a far fronte ai sempre alti tassi di disoccupazione nell'area, insieme all'incapacità di far percepire alla minoranza *malay* musulmana di essere adeguatamente rappresentata nella gestione della cosa pubblica, cfr. D. MCCARGO, *Tearing apart the land: Islam and legitimacy in Southern Thailand*, Ithaca, NY, 2008.

⁴ Dati Pew Research Center <http://www.pewforum.org/files/2012/12/globalReligion-tables.pdf>.

⁵ Un elenco molto dettagliato delle organizzazioni emerse negli ultimi anni è presente nella tesi di A. VALENTINE, *Leveraging Emerging Technologies in Southern Thailand*, Monterey, Naval Postgraduate School, 2005.

⁶ La differenza tra Pattani e Patani è sostanziale. La prima è la dizione (meglio traslitterazione) voluta da Bangkok, mentre la seconda è quella della popolazione *malay* locale, che rivendica un collegamento diretto con il Sultanato di Patani.

⁷ Sulla particolarità di Satun, altra provincia a maggioranza *malay* musulmana dove non vi sono tuttavia state violenze, v. K. T. CONLON, *Ethnic violence in Southern Thailand: the anomaly of Satun*, Monterey, Naval Postgraduate School, 2012, 97 ss.

⁸ V. *Growing pains: Malay-Muslim insurgency in Southern Thailand*, in *Janés Intelligence Review*, 2013. BRN conterebbe circa 3.000 combattenti e 40.000 sostenitori. Questi ultimi formano una base, comprensiva anche di donne e anziani, non armata ma importante per dimostrazioni pubbliche e raccolta di informazioni (preparatorie ad attacchi ai siti militari thailandesi perpetrati da gruppi di pattuglia di circa 6-7 unità). L'ampiezza del BRN è tale per cui vi sono anche molti gruppi all'interno dell'organizzazione, quale il Runda Kumpulan Kecil (RKK), noti per la loro particolare aggressività. Nonostante i legami siano resi poco chiari dalla segretezza, tali gruppi rivendicano le loro azioni violente nei confronti di forze di sicurezza thailandesi e, da ultimo in particolare, di monaci buddhisti ed insegnanti thailandesi: W. HARAI, M. DEETO, *Key insurgent killed in clash with troops*, in *Bangkok Post*, 3 agosto 2015.

Va poi menzionata la *Pattani United Liberation Organization* (PULO). Istituita nel 1969, è ben presto divenuta una delle principali protagoniste della recrudescenza delle violenze iniziata nel 2004. Il motto è “religione, razza-nazione, patria e umanitarismo”, a testimonianza di un approccio alla causa indipendentista legato più al nazionalismo che all’islamismo⁹. Nel 1995 una sua fazione dissidente ha dato origine alla “New PULO”, professando l’obiettivo dell’autonomia rispetto al potere centrale di Bangkok, da raggiungere con mezzi più efficaci e mirati. Oltre a rinunciare a mire indipendentiste, la “New PULO” si è infatti concentrata, in particolare a partire dal 2004, su piccoli attentati dinamitardi e incendiari a cadenza regolare, accompagnati anche da scontri a fuoco, ai danni di scuole ed edifici pubblici, simboli dell’oppressione thailandese.

Tra le più significative organizzazioni nella scena indipendentista del Sud della Thailandia, può annoverarsi la *Barisan Islam Pember-Basan Patani* (BIPP), fondata nel 1959¹⁰, che si propone di istituire uno Stato indipendente e islamico a Pattani tramite mezzi politici, “psicologici”¹¹, diplomatici e militari. Il reclutamento dei suoi componenti è sempre avvenuto tramite insegnanti religiosi locali, inevitabilmente collegati ai principali Paesi musulmani del Medio Oriente. Nonostante sia accusata di alcune delle violenze dell’ultimo decennio, la BIPP non appare al momento particolarmente attiva.

La *Gerakan Mujahideen Islam Patani* (GMIP) è stata creata nel 1995 e non è stata finora tra i protagonisti dell’insorgenza. Il suo fondatore è un cittadino thailandese che si era unito ai *mujahidin* in Afghanistan ad inizio anni Novanta e, ferme le mire indipendentiste per Pattani, tale connotato la rende – almeno in apparenza – più legata all’internazionale islamista rispetto alle altre organizzazioni attive nel Sud della Thailandia¹².

Una delle sigle che talvolta compare nel nebuloso mondo dell’insorgenza islamica della zona di confine tra Thailandia e Malesia è quella del “Bersatu” (Fronte unito per l’indipendenza di Pattani), emerso nel 1989 e

⁹ P. CHALK, *Islamic factor in Southern Thailand, Mindanao and Aceh*, in *Studies in Conflict and Terrorism*, n. 24, 2001, 243. In questo testo si fa anche menzione di legami con l’Arabia Saudita da parte del PULO, i cui vertici soggiornerebbero per lunghi periodi tra Mecca e Medina.

¹⁰ Il nome originario è in realtà Barisan National Pember-basan Patani (BNPP). Fu cambiato nel 1995 per porre maggiore accento sui programmi di islamizzazione del gruppo, influenzato, pur con un certo ritardo, dalla rivoluzione iraniana del 1979. J.F. ISAACSON, C. RUBENSTEIN, *Islam in Asia: Changing Political Realities*, New Jersey, 2002, 74.

¹¹ *Ibid.*

¹² A. DAVIS, *Southern Thai insurgency gains fresh momentum*, in *Janes Defense Intelligence Review*, 2004.

quasi scomparso negli anni Novanta, per poi ricomparire di nuovo nel 1997. In realtà “Bersatu” altro non è che una sorta di cappello politico che raggruppa la gran parte delle organizzazioni in precedenza richiamate e rispetto alle quali cerca di coordinare obiettivi politici e piattaforme ideologiche. Si tratta di un coordinamento reso particolarmente complesso dalla segretezza nella quale operano i vertici delle organizzazioni, che rendono oscure le catene decisionali di comando, e dalla sola apparente unitarietà di intenti. Se l’indipendenza è infatti una costante nei proclami dell’insorgenza musulmana *malay*, la consapevolezza che tale risultato sia irraggiungibile porta molti a prendere in considerazione anche forme di autonomia rispetto al potere centrale di Bangkok. Ne sono una dimostrazione la scissione che ha dato vita al New PULO, il primo vero tentativo di dialogo tra le parti avvenuto nel 2013, e gli sviluppi degli ultimi anni¹³.

Ciò che può essere affermato con un margine non trascurabile di certezza rispetto all’insorgenza *malay* è la sua estraneità alla rete terroristica internazionale di stampo islamista. Nonostante alcuni dubbi vengano sollevati riguardo alla GMIP, viene da più parti escluso che vi sia un collegamento tra l’insorgenza del Sud della Thailandia e la galassia di *Al Qaeda* (o altre organizzazioni locali come la *Jemaah Islamiya*)¹⁴. Ne sono una dimostrazione sia l’area limitata degli attacchi – le sole quattro province dell’estremo sud del Paese, con il chiaro messaggio che in quest’area viene sofferta la politica di Bangkok, percepita come repressiva dell’identità etnica e religiosa della popolazione locale – sia le modalità operative e di azione. Gli incendi e gli assalti armati hanno infatti sempre come obiettivo dipendenti pubblici, forze di sicurezza, insegnanti e monaci buddisti (simbolo del potere centrale) e non i tradizionali obiettivi occidentali dell’internazionale islamista (hotel, centri commerciali e rappresentanze diplomatico-consolari)¹⁵. Nonostante

¹³ *Infra*, par. 4.

¹⁴ A. CROISSANT, *Unrest in South Thailand: contours, causes and consequences since 2001*, in *Strategic Insights*, Volume IV, no. 2, 2005; International Crisis Group Asia Report n. 98, *Southern Thailand: insurgency, not jihad*, 2005; T. PONGSUDHIRAK, *When global terror goes retail*, Institute of Security and International Studies Thailand, 2014 (<http://asia.nikkei.com/Viewpoints/Geopolitico/Thitinan-Pongsudhirak-When-global-terror-goes-retail>); Rapporto annuale del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, *Country Report on Terrorism 2014*, <http://www.state.gov/documents/organization/239631.pdf>, 80.

¹⁵ A. CROISSANT, *Unrest in South Thailand: contours, causes and consequences since 2001*, in *Strategic Insights*, Volume IV, no. 2, 2005; T. PONGSUDHIRAK, *Terrorist attack in Bangkok turns up heat on Thailand*, Institute of Security and International Studies Thailand, 2015 (<http://asia.nikkei.com/Viewpoints/Perspectives/Terrorist-attack-in-Bangkok-turns-up-heat-on-Thailand>). Anche gli attentati dell’estate 2016 a Hua Hin e in altre località al di fuori dell’area d’interesse, attribuiti da più parti all’insorgenza, sarebbero da ricollegare

i fenomeni più recenti di terroristi islamici isolati – cresciuti nel Paese occidentale contro il quale commettono atti di terrorismo – rendano opportuna per le autorità di sicurezza una sorveglianza attenta e costante su possibili collegamenti o infiltrazioni¹⁶, l'area parrebbe inoltre essere estranea anche rispetto all'attività dell'*Islamic State in Iraq and Syria* (o *Daesh*)¹⁷.

2.2.- Il Governo di Bangkok esercita la sovranità statale nelle Province di Narathiwat, Pattani, Songkhla e Yala. Da questo semplice dato di fatto, che sarà utile come base per gli ulteriori approfondimenti, è necessario partire per comprendere le politiche di assimilazione linguistica e culturale che negli ultimi secoli le Autorità centrali hanno realizzato nell'area. Percepite come oppressive dalla maggioranza della popolazione, di etnia *malay* e di religione musulmana, esse risultano tuttavia comprensibili ed ordinarie per le necessità di gestione di un Regno che conta milioni di abitanti.

Sicuramente meno ordinario è il forte centralismo che da sempre caratterizza l'ordinamento costituzionale thailandese, anche dopo l'introduzione della monarchia costituzionale nel 1932¹⁸. In stretta connessione con l'istituzione monarchica, amatissima dal popolo e vero elemento di unità e continuità socio-economica del Paese, sia la Costituzione del 2007 sia l'ultima, approvata con *referendum* costituzionale dell'agosto 2016 (sez. 52)¹⁹, prevedono l'indivisibilità del territorio nazionale. I governatori delle 76 province sono nominati dal Governo, ad

all'introduzione della nuova Costituzione thailandese, accusata di favorire la religione buddista pur prevedendo espressamente la libertà di culto.

¹⁶ T. PONGSUDHIRAK, *When global terror goes retail*, Institute of Security and International Studies Thailand, 2014 (<http://asia.nikkei.com/Viewpoints/Geopolitico/Thitinan-Pongsudhirak-When-global-terror-goes-retail>).

¹⁷ L'ISIS o *Daesh* per utilizzare la traslitterazione dell'acronimo in lingua araba, è come noto legato ad un determinato territorio, con l'obiettivo di istituire un Califfato islamico. Pur rappresentando recentemente un'ispirazione per molte azioni al di fuori dei suoi confini (seguite da rivendicazione), non sembrano almeno fino ad ora sussistere collegamenti con l'insorgenza del Sud della Thailandia. Rapporto annuale del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, *Country Report on Terrorism 2014*, <http://www.state.gov/documents/organization/239631.pdf>, 80; *ISIS not linked to Thai-Muslim Groups*, in *The Nation*, 19 novembre 2015.

¹⁸ A dimostrazione di questo è sufficiente ricordare i cosiddetti tre pilastri di nazione, religione e monarchia su cui si basa la legittimazione del potere a Bangkok. *Cfr.* MCCARGO, *op. cit.*

¹⁹ Il 22 maggio 2014 la Thailandia ha visto il suo diciannovesimo colpo di Stato militare. Ne è seguita una nuova Costituzione, che rivede in parte il sistema costituzionale (Senato nominato e non eletto), ma lascia invariati i principi fondamentali dell'ordinamento thailandese. Il nuovo art. 178 prevede in realtà modifiche territoriali, ma solo sulla base di trattati internazionali approvati dall'Assemblea Nazionale. Di autonomie locali si parla alla sezione 249, anche se appare prematuro darne una lettura in chiave pratica.

eccezione della Municipalità di Bangkok e della Città di Pattaya, che godono di regimi amministrativi speciali per ragioni di espansione urbana e demografica. Appare quindi chiaro come forme di “devoluzione” del potere a livello locale non appartengano alla tradizione costituzionale della Thailandia (che non è certo un’eccezione nell’area e, più in generale, in Asia).

Con tale impostazione di fondo le autorità di Bangkok hanno dovuto gestire una situazione particolarmente complessa in un’area di circa 13.000 km² dove vivono 1,8 milioni di cittadini thailandesi, l’80% dei quali musulmani che parlano come prima lingua il *malay*²⁰. Oltre alla realizzazione di più ampie politiche di governo volte a migliorare la difficile situazione socio-economica che caratterizza l’estremo Sud della Thailandia²¹, da un punto di vista istituzionale gli enti primariamente incaricati della difficile gestione delle violenze nel sud del Paese sono l’*Internal Security Operations Command* (ISOC), il *Southern Border Provinces Administrative Centre* (SBPAC) ed il *National Security Council* (NSC).

Se il NSC ha l’incarico di delineare le grandi linee della politica di sicurezza a livello nazionale²², il ISOC e il SBPAC, a prescindere dalle peculiarità relative alla loro istituzione²³, riflettono il dualismo di potere civile-militare caratteristico di un Paese in cui le Forze Armate giocano da sempre un ruolo politico molto importante²⁴. Un dualismo inevitabilmente oscillato nel tempo lungo le linee della situazione politica interna, che ha visto il SBPAC passare dalla soppressione dell’agenzia nel 2002

²⁰ *Thailand: the evolving conflict in the South*, International Crisis Group, Asia Report n. 241, 2012.

²¹ Secondo lo *United Nations Development Programme* (UNDP) tra le 76 Province della Thailandia Songkhla, Yala, Narathiwat e Pattani si classificherebbero rispettivamente al 42mo, 66mo, 67mo e 76mo posto per livelli di impiego lavorativo. *Thailand Human Development Report 2014*, UNDP, http://www.th.undp.org/content/dam/thailand/docs/publications/nhdr14_en.pdf.

²² L’ultimo documento ad essere stato approvato è il *National Security Policy for the Southern Border Provinces 2012-2014*, le cui linee guida dovrebbero ancora valere per il Governo e tutte le autorità coinvolte. Cfr. *Thailand: the evolving conflict in the South*, cit., par. IIIA.

²³ L’ISOC, ente militare con questo nome dal 1974, trova le sue radici nell’azione di soppressione dell’insorgenza comunista degli anni Settanta (prima si chiamava infatti *Communist Suppression Centre*). È presieduto dal Primo Ministro, ma il Capo del Royal Thai Army – incarico di importanza centrale nella struttura di potere thailandese – ne è il Vice e tutti ruoli esecutivi ed operativi sono ricoperti da militari. Lo SBPAC, invece, è stato costituito nel 1981 per coordinare le attività delle agenzie governative civili nelle cinque regioni dell’estremo sud del Paese, ivi compresa la formazione dei dipendenti pubblici ad esse destinati.

²⁴ P. CHAMBERS, *When agency meets structure: understanding civil-military relations in contemporary Thailand*, in *Asian Journal of Political Science*, vol. 19, n. 3, 2011, 290-304.

alla sua autonomia di bilancio nel 2010. Di fatto il SBPAC ha sempre avuto un ruolo secondario rispetto a quello delle autorità militari, e dell'ISOC in particolare, rendendo molto difficile la realizzazione delle politiche che i governi succedutisi a Bangkok avrebbero voluto perseguire.

Quanto ai contenuti, queste politiche hanno accompagnato negli anni l'adozione di misure di sicurezza molto rigide²⁵ con trasferimenti in denaro alle fasce più povere della popolazione e ai familiari delle vittime di violenza, questi ultimi sotto la supervisione del SBPAC²⁶. I critici di questa impostazione si concentrano sull'inevitabile risentimento da parte della popolazione locale per la presenza massiccia di forze di sicurezza sul territorio. Tuttavia, maggiormente controproducente per gli sforzi delle autorità thailandesi sembra piuttosto essere la mancanza di coordinamento tra la parte civile e quella militare nella definizione e realizzazione delle politiche da perseguire²⁷. In questo quadro sono stati portati avanti sin dal 2005 contatti segreti con i rappresentanti dell'insorgenza musulmana *malay*, che hanno tuttavia risentito della mancanza tra i separatisti di veri rappresentanti legittimati a negoziare²⁸, della reticenza da parte dei militari thailandesi a dialogare con la controparte²⁹ e dell'assenza dal dibattito sulla concessione di forme di autonomia locale.

2.3.- La Malesia condivide con la Thailandia una frontiera da più parti ritenuta porosa³⁰ e riveste inevitabilmente un ruolo importante nella questione della gestione delle province del Sud della Thailandia. La difficoltà di mantenere un efficace controllo del territorio è resa più complessa dalla circostanza che gli abitanti dell'area molto spesso dispongono sia della cittadinanza thailandese sia di quella malese³¹. Tali

²⁵ Al *Martial Law Act* del 1914 sono poi seguiti decreti di emergenza e l'applicazione dell'*Internal Security Act* del 2008, rendendo quindi costante l'applicazione di poteri straordinari ai militari dislocati nell'area (circa 41.000 uomini tra Forze armate e polizia). *Cfr. Thailand: the evolving conflict in the South*, cit., par III C.

²⁶ International Crisis Group, *op. cit.*, par IV A.

²⁷ A. DUBUS, S. RATTANAMANEE POLKLA, *Policies of the Thai State towards the Malay Muslim South*, Bangkok 2011, 44; International Crisis Group, *op. cit.*, par IV B.

²⁸ International Crisis Group, *op. cit.*, par IV B.

²⁹ Tale reticenza troverebbe origine nel timore dei militari che il dialogo possa portare con sé la legittimazione dei separatisti e, come conseguenza, un intervento esterno delle Nazioni Unite. *South may be lost if UN intervenes*, in *The Bangkok Post*, 10 agosto 2012. In realtà, come verrà meglio specificato nel par. 4, il Governo attualmente in carica, di espressione militare, sta cercando di stabilire un dialogo con i separatisti.

³⁰ P. SMITH, *Border security and transnational violence in Southeast Asia*, in M.E. SHARPE, *Terrorism and violence in Southeast Asia*, New York 2005, 217.

³¹ A. HORTSMANN, *Dual ethnic minorities and the local reworking of citizenship at the Thailand-Malaysian border*, 2, <http://www.qub.ac.uk/research->

aspetti devono essere poi inseriti nel più ampio quadro delle relazioni tra Paesi membri dell'ASEAN, il cui *Treaty of Amity* firmato a Bali nel 1976 stabilisce, tra le altre cose, l'obbligo del rispetto reciproco di indipendenza, sovranità ed integrità territoriale e la non interferenza negli affari interni.

In tale contesto i rapporti tra Bangkok e Kuala Lumpur si sono mantenuti sostanzialmente buoni, benché siano passati da periodi di particolare collaborazione, durante la lotta comune contro l'insorgenza comunista degli anni Settanta e Ottanta, a momenti di tensione, dovuti alle accuse da parte thailandese di sostegno ai separatisti islamici *malay*³². Sospetti di questo tipo sono stati sollevati anche nell'ambito del dibattito accademico nato intorno alle violenze nel Sud della Thailandia e sono basati sul ruolo che il *Parti Islam se-Malaysia* (PAS), partito islamico della scena politica malese, ricoprirebbe nelle operazioni dei separatisti delle quattro province dell'estremo Sud thailandese³³. Il PAS è in realtà un partito islamista nazionalista e anti-colonialista che mira alla creazione di uno Stato islamico e alla supremazia dell'etnia *malay*³⁴, obiettivi che non si conciliano con la politica nazionale del Governo di Kuala Lumpur, il quale tiene molto a intrattenere rapporti distesi con l'importante vicino, e partner ASEAN, thailandese³⁵.

A prescindere dalle accuse di sostegno all'insorgenza del Sud della Thailandia, peraltro isolate e prive di fondamento, la Malesia ha quindi sempre mantenuto una posizione di vicinanza alle autorità thailandesi nella difficile gestione delle violenze, con la consapevolezza che un

centres/CentreforInternationalBordersResearch/Publications/WorkingPapers/CIBRWorkingPapers/Fileupload,174412,en.pdf.

³² Si tratta in particolare delle accuse che l'allora Primo Ministro Thaksin Shinawatra lanciò nell'aprile 2004 alla Malesia, additata di non collaborare abbastanza con le autorità di Bangkok al riacuirsi delle violenze nel Sud. Senza disporre di particolari prove, secondo l'allora Primo Ministro le organizzazioni separatiste avrebbero potuto contare su basi logistiche in territorio malese. A. VALENTINE, *Leveraging emerging technologies in Southern Thailand*, tesi di laurea presso il Naval Postgraduate School, Monterrey, 2005, 40.

³³ C.D. NEHER, *Southeast Asia in the new international era*, in *Westview Press*, 2002, 146.

³⁴ Il PAS è stato il primo partito islamico in Asia ad essere eletto in consultazioni democratiche, quando nel 1959 si aggiudicò la guida delle due province del nord della Malesia, al confine con la Thailandia, Terengganu e Kelantan. Cfr. F. NOOR, *Blood, sweat and jihad: the radicalization of the political discourse of the Pan-Malaysian Islamic Party (PAS) from 1982 onwards*, in *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25, n. 2, 2003.

³⁵ Il Governo malese ha sempre preso le distanze da ogni manifestazione di sostegno pubblico da parte del PAS nei confronti dell'insorgenza musulmana dell'estremo sud thailandese. Nonostante sia una formazione politica malese, con il suo sostegno anche materiale alle organizzazioni separatiste il PAS ha creato non pochi imbarazzi al Governo di Kuala Lumpur. A. VALENTINE, *op. cit.*, 46. Sul sostegno del PAS a PULO e New PULO a partire dagli anni Novanta, cfr. P. CHALK, *Militant Islamic Extremism*, capitolo in M.E. SHARPE, *Terrorism and violence in Southeast Asia*, 2005, 23.

impegno troppo profondo – oltre ad andare contro il quadro normativo ASEAN – potrebbe avere conseguenze negative anche sul fronte interno³⁶. È con questa impostazione di base che potrà essere compreso meglio il ruolo che la Malesia sta giocando negli ultimi anni, con una azione non tanto di mediazione, quanto di sostegno esterno all'azione della Thailandia, volta a cercare di favorire e facilitare il dialogo con i separatisti.

Rispetto al quadro brevemente richiamato, ci sembra di poter riassumere quanto segue: l'insorgenza *malay*, nel complesso è estremamente vaga e imprecisa nelle sue rivendicazioni; la risposta delle autorità thailandesi, d'altra parte, non è andata oltre la militarizzazione dell'area.

Nelle pagine che seguono si cercherà di analizzare la situazione alla luce del diritto internazionale in materia di minoranze, con particolare attenzione alla tutela delle minoranze linguistiche; ciò al fine di delineare le azioni più opportune e qualche suggerimento per uscire dalla situazione di *impasse* creatasi e garantire allo stesso tempo un beneficio per le popolazioni *malay* che rivendicano la propria identità culturale, senza un'eccessiva compressione delle prerogative dello Stato thailandese.

3.- Dopo aver delineato a grandi tratti le posizioni dei principali attori nelle violenze che affliggono l'estremo meridione della Thailandia, appare più chiaro come si tratti di un conflitto esclusivamente locale. Nonostante tale aspetto, il diritto internazionale potrebbe offrire un ausilio, in particolare alle autorità thailandesi. È su queste che grava, infatti, il peso principale di trovare una soluzione e di porre fine alle violenze, in quanto titolari della sovranità nell'area. In questo paragrafo si cercherà di individuare dapprima la categoria giuridica di riferimento. In seguito, verranno discussi alcuni elementi in grado di contribuire ad eventuali proposte concrete, legittimate dall'autorevolezza della prassi internazionale nella materia.

Le caratteristiche delle principali organizzazioni dell'insorgenza islamica dell'estremo Sud della Thailandia, esaminate nel precedente paragrafo, porterebbero ad escludere una riconduzione alle fattispecie degli insorti e dei movimenti di liberazione nazionale. In effetti, si utilizza qui il termine "insorgenza" per praticità espositiva ed in linea con la dottrina disponibile in materia e la cronaca giornalistica³⁷. Tuttavia, le

³⁶ A. VALENTINE, *op. cit.*

³⁷ La quasi totalità degli articoli disponibili sul tema sono in lingua inglese, sia accademici sia di carattere prettamente giornalistico. In questi si fa riferimento alle

categorie di insorti e movimenti di liberazione nazionale non possono essere chiamate in causa, tenuto conto del fatto che le organizzazioni in questione non dispongono di quelle caratteristiche del controllo del territorio e della unitarietà, elaborate dalla dottrina e proprie delle due categorie cui si è fatto riferimento³⁸.

A poter essere chiamata in causa sembra, invece, la categoria delle minoranze, i cui tratti fondamentali individuati dalla dottrina appaiono in linea con le caratteristiche delle organizzazioni islamiste *malay* dell'estremo Sud della Thailandia. L'utilizzo della categoria delle minoranze, sebbene escluda la possibilità di attribuire a tali organizzazioni la soggettività internazionale³⁹, consente tuttavia l'applicazione alle stesse di un più ampio spettro di soluzioni tipiche della prassi internazionale in materia di tutela delle minoranze.

Norme di diritto internazionale cogente sarebbero peraltro applicabili alle organizzazioni islamiste *malay* del Sud della Thailandia solo tramite il richiamo al diritto all'autodeterminazione, ipotesi che nella fattispecie appare tuttavia non percorribile. Se si parla, infatti, di autodeterminazione "esterna", vale a dire quei casi in cui vi è occupazione di una parte anche piccola di territorio, opera il principio di irretroattività che esclude tutte le situazioni di fatto create prima della seconda guerra mondiale⁴⁰. L'insorgenza nell'estremo Sud della Thailandia ne viene immediatamente esclusa, viste le sue origini ben precedenti al 1939. Con riferimento a quella che la dottrina definisce autodeterminazione "interna", la sua natura ancora meramente politica esclude radicalmente che possa essere invocata nel caso in esame. Infatti, nel momento attuale il diritto internazionale non richiede che i Governi godano del consenso della maggioranza dei cittadini, così come non legittima né obbliga gli Stati a consentire secessioni di aree più o meno autonome, «sia pure di circoscrizioni etnicamente distinte dal resto del

organizzazioni islamiste *malay* del Sud della Thailandia con il termine di *insurgents*, inadatto da un punto di vista giuridico per i motivi che vengono qui esposti.

³⁸ Il controllo del territorio nelle quattro regioni dell'estremo sud della Thailandia è infatti pienamente in mano alle autorità thailandesi che, nonostante gli attacchi a cadenza quotidiana, dispongono di forze più che sufficienti ad evitare che le organizzazioni *malay* controllino aree più o meno estese. Allo stesso modo tali organizzazioni, come già ricordato, segrete e caratterizzate da oscure catene di comando ed obiettivi, non soddisfano affatto il requisito dell'unitarietà, ritenuto necessario dalla dottrina per individuare i movimenti di liberazione nazionale. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2012.

³⁹ *Ibid.* Per un approfondimento del dibattito in materia di minoranze e della loro soggettività internazionale (individuale o collettiva), soprattutto in ambito europeo, G. CATALDI, *Brevi osservazioni in tema di tutela delle minoranze*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, Napoli, 2008, Vol. 1, 67-88.

⁴⁰ *Ibid.*

Paese»⁴¹. Tale lettura è confermata, soprattutto in riferimento a circoscrizioni etnicamente distinte, da un parere della Corte Costituzionale canadese del 1998⁴² e dalla prassi, in ambito ONU, della Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze e del Consiglio per i diritti umani⁴³.

A queste considerazioni è necessario aggiungere che il principio di autodeterminazione dei popoli deve essere necessariamente conciliato con il principio del rispetto dell'integrità territoriale degli Stati⁴⁴. Ciò contribuisce ulteriormente ad escludere le minoranze, e quindi ai fini di questo articolo le organizzazioni islamiste *malay*, dalle regole di diritto internazionale cogente riservate ai popoli sottoposti a dominazione coloniale, straniera o razzista. È proprio su questo aspetto che autorevole dottrina esclude le minoranze dalle tutele garantite in favore del principio di autodeterminazione⁴⁵.

A prescindere dal fatto che il richiamo all'autodeterminazione sarebbe comunque fuori luogo, essendo essa riferibile per definizione ai

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Si tratta del parere 20.8.1998, ILM, 1998, 1368 ss., richiamato a tal proposito da B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2012.

⁴³ La piena soggettività delle minoranze quale categoria a sé stante non emerge chiaramente nemmeno da questa prassi, che tuttavia pone i diritti delle minoranze tra quelli prioritariamente protetti dal sistema onusiano. Dal 2010 al 2013 il Consiglio per i diritti umani ha messo tra le sue priorità la lotta alla discriminazione delle minoranze, con un coordinamento tra agenzie basato sull'art. 9 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e sulla risoluzione del Comitato 6/15 del 28 settembre 2007 (rinnovata con la risoluzione 19/23 del 23 marzo 2012), istitutiva del *Forum on Minority Issues* (che ha sostituito il Gruppo di Lavoro sulle Minoranze del 1995) quale piattaforma per discutere di tali problemi. Le discussioni del Forum sono guidate dal Relatore speciale il cui mandato triennale è regolato dal risoluzione del Consiglio per i diritti umani 16/6 del 2011. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/Introduction.aspx>.

⁴⁴ T. TREVES, *Diritto internazionale*, Milano, 2005, 172.

⁴⁵ *Ibid.* Treves identifica le minoranze come «gruppi che, pur rispondendo almeno in qualche misura alla nozione storico-politica di popolo, si trovino ad essere minoritari in un determinato territorio», riprendendo così la precedente definizione del Capotorti: «un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri – che hanno la cittadinanza dello Stato stesso – posseggano, dal punto di vista etnico, ovvero religioso, ovvero linguistico, delle caratteristiche diverse da quelle del resto della popolazione e manifestino – anche in modo implicito – un sentimento di solidarietà, tendente a preservare la propria cultura, le proprie tradizioni, la propria religione o la propria lingua». F. CAPOTORTI, *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto dei Diritti Civili e Politici*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, 102-107. Tale dottrina riconosce dunque ai diritti delle minoranze natura sia individuale sia collettiva, escludendo l'applicabilità del principio di autodeterminazione. Vi è invece chi sostiene la natura esclusivamente individuale dei diritti delle minoranze, escludendone in questo modo la soggettività internazionale, cfr. F. POCAR, *Note sulla giurisprudenza del Comitato sui diritti dell'uomo in materia di minoranze*, in S. BARTOLE, N. RASON, L. PEGORARO (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998, 31.

soli popoli e non anche alle minoranze, ciò che maggiormente rileva è la potenziale capacità della prassi della tutela delle minoranze di fornire un ausilio non vincolante, al di fuori dell'ordinamento giuridico thailandese, per le autorità di Bangkok.

Tenuto conto che alle minoranze, per le considerazioni appena richiamate, non può essere attribuita una piena soggettività internazionale, il centro dell'attenzione si sposta sullo Stato, cui il diritto internazionale in materia è rivolto⁴⁶. È infatti sullo Stato che gravano quegli obblighi di tutela nei confronti delle minoranze venuti delineandosi dapprima nei negoziati che portarono ai trattati di pace della prima guerra mondiale e, successivamente, in seno ai lavori della Società delle Nazioni e delle Nazioni Unite. Passaggi cruciali per la formazione di tali obblighi sono stati la Convenzione per la prevenzione e la repressione del genocidio, firmata a New York nel 1948 – riguardante gli atti commessi «con l'intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso» (art. II) – e la Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1992⁴⁷. A questi si sono aggiunti – oltre al Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici e al Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, entrambi del 1966 – la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione del 1965, la Convenzione sui diritti del bambino del 1989 (artt. 2, 28, 29, 30), i Principi UNESCO sulla lingua e l'istruzione del 2003 (preceduti dalla Convenzione UNESCO contro la discriminazione nell'istruzione del 1960), la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 14 e Protocollo 1)⁴⁸, la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali in ambito Consiglio d'Europa del 1995, la Carta europea per le lingue regionali e minoritarie del 1992 sempre in ambito Consiglio d'Europa, la *Guidance Note* del Segretario generale ONU sulla discriminazione

⁴⁶ T. TREVES, *Diritto internazionale*, Milano, 2005, 176.

⁴⁷ *Ibid.* L'art. 2 della dichiarazione ha l'obiettivo di dare attuazione a quanto stabilito dal Patto del 1966 e recita infatti: «Le persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche hanno il diritto di beneficiare della loro cultura, di professare e praticare la loro religione e di usare il loro linguaggio, in privato e in pubblico, liberamente e senza interferenza o qualsiasi altra forma di discriminazione». Se ne deduce che i singoli Stati, a prescindere dall'ordinamento giuridico interno, dovrebbero fornire garanzie minime sulla base di quanto previsto a livello internazionale. Cfr. G. CATALDI, *op.cit.*, 69.

⁴⁸ Non è qui mancata giurisprudenza recente. Nella pronuncia del 13 novembre 2007 (*D.H. et al. c. Repubblica Ceca*) la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato uno Stato per violazione dell'art. 14 della Convenzione e dell'art. 2 del Protocollo n.1 per discriminazione di una minoranza nel settore dell'istruzione. G. PENTASSUGLIA, *Inside and Outside the European Convention: The Case of Minorities Compared*, in *Baltic Yearbook of International Law*, 2006, vol. 6, 263 ss. e G. CATALDI, *op.cit.*, 84.

razziale e la protezione delle minoranze del 2013 e, infine, le Raccomandazioni dell'Aja sui diritti all'istruzione delle minoranze nazionali e le Raccomandazioni di Oslo sui diritti linguistici delle minoranze nazionali, entrambe adottate in ambito OSCE rispettivamente nel 1996 e 1998.

In tale contesto riveste importanza centrale il Patto sui diritti civili e politici, grazie al quale per la prima volta i diritti delle minoranze, o meglio degli individui appartenenti ad una minoranza, vengono universalmente accettati e garantiti⁴⁹. In particolare, l'art. 27 del Patto⁵⁰, per come interpretato nella prassi e dalla dottrina, appare il più adatto a garantirne il rispetto. Se il riconoscimento delle minoranze nelle costituzioni o in strumenti giuridici internazionali *ad hoc* appare la forma più efficace di tutela dei diritti contenuti nell'art. 27, la dottrina non esclude che uno Stato possa garantirne l'applicazione anche tramite strumenti normativi di rango sub-costituzionale. In questo senso il diritto internazionale sostiene ed indirizza la normativa interna, mettendo così in pratica principi di libertà ed uguaglianza e, al contempo, un «diritto comune delle minoranze»⁵¹.

I diritti contenuti nell'art. 27 del Patto hanno trovato una prassi applicativa non estesa, ma tale da consentirne una classificazione in due principali filoni, quello linguistico e quello religioso. Pur essendo parimenti importante, il secondo non riveste particolare utilità a fini del presente lavoro. In Thailandia la libertà religiosa è, infatti, tutelata nell'intero territorio nazionale e gli abitanti di fede musulmana non trovano difficoltà nel professare il proprio credo. Questo è valido soprattutto per quanto riguarda il Sud del Paese, dove la maggioranza della popolazione è musulmana e non ha ostacoli nel vivere la propria fede, sia nelle zone interessate dall'insorgenza *malay* sia nelle altre (il turismo ha reso cittadine come Phuket, Krabi, Hat Yai, centri urbani molto vasti, dove sono numerose le moschee e i centri di congregazione islamica).

Nel ribadire che la situazione di sicurezza nelle province dell'estremo Sud della Thailandia resta particolarmente complessa e che, dunque, l'aspetto della lingua non può che essere ancillare ad una più ampia

⁴⁹ F. CAPOTORTI, *Patti internazionali sui diritti dell'uomo*, Padova, 1967; ID., *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, New York, United Nations 1991e A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Padova, 1988.

⁵⁰ Il testo dell'articolo recita: «In quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose, o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo».

⁵¹ C. ZANGHÌ, *Tutela delle minoranze ed autodeterminazione dei popoli*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, n. 2, Milano, 1993.

azione di contro-insorgenza, è il filone linguistico a rivestire particolare interesse per l'oggetto del presente lavoro, con la consapevolezza che potrebbe rappresentare una prima area di intervento nell'ambito di strategie e politiche volte a porre fine alle violenze. Secondo la prassi internazionale, le misure prese in tal senso sono state variegate ma sostanzialmente concentrate sul sostegno alla lingua e alla cultura locale (manifestazioni artistiche, ricerche e pubblicazioni editoriali, etc.) e sull'istruzione⁵². Queste misure possono peraltro essere messe in pratica a livello centrale, mettendo in atto così quel controllo che talvolta si teme di perdere sulla periferia e che per le autorità thailandesi rappresenta un aspetto molto importante⁵³. Per quanto concerne l'istruzione, dottrina⁵⁴ e prassi facilitano l'individuazione di quattro linee di azione differenti, che insistono tutte sul problema principale: la selezione di una lingua, all'interno di una società poliglotta, da dichiararsi "ufficiale". Le linee di azione sono le seguenti: *a)* tutte le lingue parlate nello Stato sono ufficiali (caso svizzero); *b)* solo alcune delle lingue parlate vengono riconosciute come ufficiali (caso finlandese); *c)* la lingua parlata dalle minoranze ha ufficialità al solo livello locale (casi di Alto Adige, Valle d'Aosta e Friuli in Italia e di Carinzia e Stiria in Austria); *d)* la lingua della minoranza non è considerata in alcun modo ufficiale, ma la Costituzione o altre fonti normative, interne o internazionali, ne garantiscono l'utilizzo.

La Thailandia non ha firmato la summenzionata Convenzione per la prevenzione e la repressione del genocidio né la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali⁵⁵, ma potrebbe senza problemi richiamare ed ispirarsi alla Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, in quanto adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite⁵⁶. In particolare, la Thailandia è tra i primi firmatari – e poi parte – del Patto sui diritti civili e politici ONU, in relazione al quale non ha sinora mai emesso dichiarazioni, riserve o notifiche per quanto riguarda la situazione nell'estremo Sud del Paese. Uno strumento che potrebbe, dunque, essere

⁵² L'aspetto educativo ha importanza preminente, tenuto anche conto che l'art. 5 della Convenzione contro le discriminazioni nel campo dell'istruzione, conclusa in ambito UNESCO nel 1960, prevede che l'apprendimento della lingua della minoranza non deve rappresentare un ostacolo per l'apprendimento della lingua utilizzata dalla maggioranza della popolazione.

⁵³ Per il centralismo che caratterizza il sistema costituzionale thailandese, *supra* par. 2.2.

⁵⁴ F. CAPOTORTI, *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, cit.

⁵⁵ Si tratta del primo e più ampio strumento multilaterale dedicato alle minoranze ed è vincolante per gli Stati che lo hanno sottoscritto, i quali rappresentano tuttavia un gruppo numericamente limitato della Comunità internazionale, anche in ragione dell'ambito regionale del Consiglio d'Europa (nel cui quadro la Convenzione è stata adottata).

⁵⁶ V. la risoluzione 47/35 del 18 dicembre 1992, <http://www.un.org>.

utilizzato al di là del fatto che la prassi degli organi di controllo del Patto non appare fino a questo momento particolarmente corposa in tema di tutela linguistica delle minoranze⁵⁷.

Occorre inoltre ricordare che un'altra fonte, utile alla Thailandia per intraprendere iniziative di ampio respiro in ambito linguistico, è la Carta ASEAN, firmata dagli Stati Membri dell'organizzazione regionale nel 2007. Pur non includendo riferimenti specifici alle minoranze, l'art. 2, comma secondo, lettera l) della Carta stabilisce che gli Stati Membri debbano agire in conformità con il «rispetto per differenti culture, lingue e religioni dei popoli dell'ASEAN, nel rimarcare i loro valori comuni in uno spirito di unità e diversità»⁵⁸. L'autorevolezza del documento potrebbe fungere da guida per l'adozione di una più o meno profilata autonomia linguistica, quale primo passo per cercare di venire incontro alle rivendicazioni dell'insorgenza *malay* e tentare così di porre un freno alle violenze.

Il Governo thailandese potrebbe dunque attingere dal ventaglio di linee di azione offerte dalla prassi del diritto internazionale in materia di minoranze richiamato in precedenza al fine di superare un'oggettiva *impasse* creatasi per la distanza tra le sue legittime posizioni di titolare della sovranità statale e la postura, oscillante tra indipendenza e autonomia, dell'insorgenza *malay*. Per comprendere meglio quali di queste linee di azione potrebbero essere più adatte al caso di specie, appare opportuno rinviare alle considerazioni contenute nelle conclu-

⁵⁷ Rispetto all'attività del Comitato dei diritti umani, che monitora l'applicazione del Patto, va segnalato il *General Comment No. 23 - Article 27 (Rights of Minorities)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 dell'8 aprile 1994. Il documento rimarca anzitutto le differenze tra i diritti riconosciuti dall'art. 27, che sono diritti individuali, ed il diritto all'autodeterminazione, che è diritto dei popoli. I diritti delle minoranze, secondo il Comitato, non devono in alcun modo recare pregiudizio alla sovranità territoriale. Il documento affronta poi l'applicabilità dei diritti delle minoranze ai non cittadini, la distinzione tra tutela dei diritti delle minoranze linguistiche e libera manifestazione del pensiero, i diritti delle minoranze linguistiche in caso di procedimenti giudiziari. Significativamente, il Commento, pur ribadendo la natura dei diritti delle minoranze quali diritti individuali, afferma che questi ultimi dipendono dalla possibilità del gruppo minoritario di mantenere la propria identità e di sviluppare e praticare la propria religione o lingua insieme ad altri membri del gruppo. La difesa di queste prerogative può comportare il sorgere di obblighi positivi in capo allo Stato. A non essere particolarmente corposa è in realtà, e più in generale, non tanto l'attività dell'organo di controllo del Patto del 1966, quanto quella dello *Special Rapporteur* ONU per le questioni delle minoranze (www2.ohchr.org). Lo stesso dicasi per il *Working Group on Minorities* stabilito nel 1995 in ambito onusiano con Risoluzione 31 del Consiglio economico e sociale, sostituito nel 2007 – come già ricordato – con il *Forum on Minority Issues* dal Consiglio dei diritti umani mediante la Risoluzione 6/15.

⁵⁸ Cfr. *Promoting and Protecting Minority Rights*, Ginevra/New York, 2012, 87, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-12-07_en.pdf.

sioni⁵⁹, una volta effettuato un breve excursus delle più recenti iniziative delle autorità di Bangkok (che chiariranno meglio anche le posizioni delle altre parti in causa).

4.- Una breve disamina delle ultime decisioni prese da Bangkok può risultare utile per meglio comprendere l'ausilio che potrebbe essere fornito dal diritto internazionale. A tale scopo sarà sufficiente limitarsi alle decisioni prese dai governi del Primo Ministro Yingluck Shinawatra, eletta nel 2011 alla guida del Partito Phuea Thai, e del Primo Ministro Prayuth Chan-ocha, succeduto a Yingluck Shinawatra nel 2014 in virtù del colpo di Stato del maggio di quell'anno.

4.1.- Una delle prime decisioni del Governo Yingluck è stata quella di affidare lo SBPAC al Colonnello della Polizia Thawee Sodsong, molto vicino al fratello Thaksin e capace, nella prima fase del suo operato, di guadagnare la fiducia di molti interlocutori nel Sud del Paese. Nella prima parte del 2012, inoltre, il *National Security Council* ha varato una strategia triennale che riconosceva una dimensione politica delle violenze e indicava il decentramento e il dialogo come assi portanti della strategia governativa. Queste iniziative, pur rappresentando sviluppi di un certo rilievo, non hanno portato sul piano pratico ad un effettivo miglioramento della situazione⁶⁰.

Al di là della capacità di risolvere in modo definitivo il problema, l'operato delle autorità di Bangkok ha avuto il merito di instaurare un dialogo che fino a quel momento non era stato nemmeno tentato, riconoscendo il ruolo politico della controparte (o, perlomeno, di una delle tante espressioni della controparte)⁶¹. In quello che è stato ribattezzato il "Processo di Kuala Lumpur", infatti, nel febbraio 2013, rappresentanti thailandesi e rappresentanti del BRN hanno firmato il *General Consensus on Peace Dialogue Process*. Nel documento la Thailandia si impegnavo ad «intavolare un dialogo di pace con persone che hanno opinioni ed ideologie diverse da quelle dello Stato [...] in qualità di uno degli aventi causa nella soluzione del problema delle

⁵⁹ *Infra* par. 5.

⁶⁰ A non aiutare per l'effettivo miglioramento della situazione furono le voci di un negoziato segreto tra i leader dell'insorgenza *malay* in esilio e Thaksin Shinawatra, anch'egli in esilio volontario all'estero, che provocarono una recrudescenza delle violenze già dal marzo del 2012. *Thailand: the evolving conflict in the South*, cit..

⁶¹ M. WHEELER, *Thailand's Southern Insurgency in 2013*, in *Southeast Asian Affairs*, 2014.

Province del Confine Meridionale, nell'ambito della Costituzione thailandese»⁶².

Questo documento ha posto le basi per una serie di incontri – nel corso dei quali la cosiddetta “Iniziativa di Pace del Ramadan” ha portato ad una sensibile riduzione delle violenze durante il mese sacro per l'Islam nel 2013 – poi confluita nell'autunno di quell'anno in un nuovo documento che le autorità malesi hanno consegnato a quelle thailandesi⁶³. Emergeva da quest'ultimo che il BRN non voleva né indipendenza né secessioni territoriali, ma una regione a statuto speciale nell'ambito della sovranità thailandese⁶⁴. Nonostante la crisi politica interna a Bangkok (poi sfociata nel colpo di Stato del 2014) abbia interrotto di fatto l'iniziativa, il Processo di Kuala Lumpur pare aver contribuito positivamente sotto diversi profili⁶⁵. Il Governo thailandese ha riconosciuto la natura politica della violenza nell'estremo Sud del Paese e la necessità del dialogo, con un'impostazione ripresa anche dal successivo Governo espressione degli ambienti militari (che hanno così abbandonato la loro reticenza al dialogo). Il *National Security Council* di Bangkok ha iniziato a discutere della necessità di favorire maggiore autonomia locale e decentralizzazione regionale, prendendo a modello quanto già previsto per la capitale Bangkok e, in misura minore, la città di Pattaya⁶⁶. Il BRN è uscito allo scoperto per la prima volta dopo tanti anni, presentando domande specifiche. La Malesia è stata coinvolta in qualità di facilitatrice del processo, riuscendo così a superare le riserve della Thailandia e dell'insorgenza islamica *malay* sul suo ruolo interessato nella vicenda. Infine, anche la società civile ha ricevuto per la prima volta una maggiore attenzione nei colloqui.

4.2.- Oltre a sostituire, dopo due soli giorni dal colpo di Stato, Thawee Sodsong alla guida dello SBPAC con il suo predecessore, Panu Uthairat, il *National Council for Peace and Order* (NCPO, la giunta militare presieduta dal Generale Prayuth Chan-ocha) ha messo sotto il

⁶²http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/TH_130228_GeneralConsensusPeaceProcess.pdf.

⁶³ *Southern Thailand: Dialogue in Doubt*, International Crisis Group, Asia Report, n. 270, 2015, 7.

⁶⁴ Si tratta molto probabilmente di un testo per cui il ruolo malese è stato centrale, nella consapevolezza dei rappresentanti thailandesi. Non è un caso che è poco dopo emersa la divisione, all'interno dello stesso BRN, sull'opportunità di abbandonare le mire indipendentiste. *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *It's time to decentralize*, in *Bangkok Post*, 10 giugno 2013.

suo diretto controllo lo SBPAC⁶⁷. I successivi Annunci 96/2557 e 98/2557 andavano nella stessa direzione, concentrando le procedure decisionali e di spesa nelle mani dell'esercito⁶⁸. Queste misure venivano prese nell'ambito di una strategia che, tuttavia, non rinunciava al dialogo e alla realizzazione di progetti volti a migliorare il benessere della popolazione nelle regioni interessate⁶⁹. Ne sono una dimostrazione i criteri che il Primo Ministro Prayuth ha concordato con il Primo Ministro della Malesia, Najib Razak, nel corso del loro incontro del 1 dicembre 2014. Astensione dalle violenze, necessità di coinvolgere tutti i rappresentanti dell'insorgenza islamica *malay* e raccolta delle domande di quest'ultima in un unico documento⁷⁰, sono stati i prerequisiti enucleati dai due leader affinché il dialogo potesse effettivamente riprendere.

Grazie anche al ruolo facilitatore della Malesia, uno di questi prerequisiti è venuto alla luce nel marzo 2015, quando è stato dato l'annuncio della formazione di un fronte comune dell'insorgenza islamica *malay* per la partecipazione al dialogo. Il *Majlis Shura Patani* o "Consiglio Consultivo Patani" (MARA Patani) nasceva come piattaforma comune ricomprendente BRN, BIPP, PULO e GMIP⁷¹. Anche un altro dei prerequisiti veniva, pur solo in parte, alla luce, tenuto conto della sensibile riduzione delle violenze registrata dal maggio 2014 al marzo 2015⁷². Non vi erano invece sviluppi di rilievo per quanto riguardava l'inclusione in un unico documento delle richieste avanzate dalle organizzazioni confluite nel MARA Patani, a dimostrazione della frammentarietà dei gruppi dell'insorgenza *malay* e delle rispettive rivendicazioni (indipendenza, autonomia o forme ancor più blande di autodeterminazione). Specularmente, sotto il profilo contenutistico, anche le autorità thailandesi rimanevano ferme su posizioni lontane dalla concessione di autonomia locale⁷³.

⁶⁷ L'Annuncio 34/2557 (l'NCPO legiferava nelle prime settimane di attività con tali comunicati ufficiali) decretava che lo SBPAC doveva riferire al Capo del NCPO, eliminando dunque la riforma del 2010 che aveva fatto dello SBPAC un'agenzia indipendente dai militari.

⁶⁸ *Southern Thailand: Dialogue in Doubt*, cit., 14.

⁶⁹ Il dialogo è stato fin da subito individuato come una delle priorità del NCPO, *ibid.* 20.

⁷⁰ *PM outlines steps for South talks*, in *Bangkok Post*, 28 gennaio 2015.

⁷¹ A. H. AL HAKIM, *What is MARA Patani?*, in *Deep South Watch*, 26 maggio 2015.

⁷² *Prawit lauds public role for drop in South attacks*, *The Nation*, 3 luglio 2015. *Southern Thailand: Dialogue in Doubt*, cit., 17.

⁷³ Negli ambienti militari thailandesi si preferisce parlare di "santisuk" anziché di "santipaap". I due sostantivi hanno in lingua thailandese significati quasi del tutto uguali e traducibili con la parola "pace", ma se il secondo ricomprende anche il concetto di libertà, il primo trasmette un più ampio messaggio di felicità, benessere e tranquillità (ridimensionando così possibili aspirazioni indipendentiste dell'insorgenza *malay*). *Ibid.*, 12 e 22.

All'annuncio del *National Security Council* circa l'imminenza di un round di colloqui con il MARA Patani, nel maggio 2015 è stata registrata una spirale di violenza concentrata in pochi giorni, a conferma della ritrosia a sedersi al tavolo negoziale da parte dell'insorgenza islamica *malay* e in particolare del BRN⁷⁴. Gli sforzi posti in essere dai due principali facilitatori del dialogo, l'ex direttore dell'intelligence malese, Dato Samsamin, ed il capo della delegazione thailandese al tavolo delle trattative, Gen. Aksara Kherdphol, sono riusciti comunque a condurre ad un primo incontro tra le due parti a Kuala Lumpur nell'agosto 2015⁷⁵. Al di là degli argomenti discussi – misure di *confidence building*, quali la creazione di una zona di sicurezza, e lo sviluppo congiunto di progetti a scopo sociale – Awang Jabat, leader dei rappresentanti dell'insorgenza islamica *malay*, ha affermato al termine dell'incontro: «il nostro obiettivo principale è la garanzia dei diritti e degli interessi della gente di Patani in modo costante, sistematico e concreto. Si tratta di autodeterminazione, non di secessione»⁷⁶. Sebbene nell'ambito di tali discussioni fossero stati formati tre gruppi di lavoro⁷⁷, già dall'ottobre 2015 appariva chiara la difficoltà di trovare anche solo punti preliminari di contatto. Il BRN dichiarava infatti di respingere l'iniziativa malese per “colloqui di pace” con il Governo thailandese e di essere disposta a proseguire solo in presenza di una “mediazione internazionale”⁷⁸.

Nel 2016 non sono stati registrati particolari sviluppi nel dialogo, ancorché della questione si sia interessata, sia pur incidentalmente, l'Organizzazione per la conferenza islamica (OCI), il cui ex Segretario generale, Iyad Amin Madani, ha effettuato una visita in Malesia e Thailandia nel mese di gennaio⁷⁹. Al riacutizzarsi delle violenze, è

⁷⁴ *Three more bombs hit Yala*, in *Bangkok Post*, 17 maggio 2015.

⁷⁵ L'insorgenza islamica *malay* era rappresentata da BRN, con un ruolo di guida, BIPP e GMIP. *Mara Patani heralds fresh hope for peace*, in *Bangkok Post*, 28 agosto 2015.

⁷⁶ Oltre a questa importante precisazione di fondo, il Mara Patani ha espresso nell'occasione tre richieste alla controparte thailandese: riconoscere il dialogo come punto dell'agenda di Governo, garantire ai negoziatori libertà di movimento nelle Province del Sud della Thailandia, dichiarare pubblicamente che il MARA Patani è la controparte del dialogo. *Mara Patani heralds fresh hope for peace*, cit.

⁷⁷ I panel erano su sistema giudiziario, per creare linee guida che riducessero la repressione di crimini legati al controllo del territorio, sviluppo, per soddisfare le richieste della popolazione locale, e sicurezza, per facilitare la collaborazione sul campo delle due parti. *Authorities open to offers from South's Mara Patani*, in *The Nation*, 23 settembre 2015.

⁷⁸ A prescindere dalla scarsa chiarezza di questo punto, forse rivolto a istanze multilaterali che da parte thailandese sono sempre state fermamente respinte, la ragione del rifiuto del BRN a proseguire nei colloqui sarebbe da trovare nel mancato collegamento con l'Iniziativa di pace di Ramadan del 2013. *Rebels reject peace talks in deep South*, in *Bangkok Post*, 12 ottobre 2015.

⁷⁹ Madani si è recato prima in visita in Malesia, dove ha incontrato i rappresentanti del MARA Patani. La Thailandia era di fatto contraria ad un incontro di questo tipo (precedente

corrisposto il proseguo dell'impegno da parte delle autorità di Bangkok. Il Primo Ministro Prayuth ha infatti istituito una "delegazione speciale", affidata al Vice Ministro della Difesa, Udomdej Sitabutr, con il compito di affrontare le cause profonde delle violenze nell'estremo Sud del Paese con piena capacità di spesa⁸⁰. Pur rimanendo fermo alle summenzionate richieste preliminari, il dialogo cerca di proseguire per il tramite della Malesia.

In sintesi, la distanza tra le posizioni rimane rilevante nonostante i diversi tentativi di dialogo che sono stati intrapresi negli ultimi anni. Si può tuttavia sottolineare come il profilo, apparentemente secondario, della tutela linguistica emergente dalla prassi internazionale in materia di minoranze potrebbe contribuire ad uscire dallo stallo, sulle basi già delineate nel par. 3 e con modalità che saranno ulteriormente specificate qui di seguito.

5.- Dall'analisi dei diversi attori in gioco e dalla breve rassegna degli ultimi sviluppi della situazione svolte in precedenza, emerge in modo abbastanza evidente la distanza che separa le parti in causa. Riprendendo le valutazioni già formulate nel par. 3, un ausilio al sostanziale stallo parrebbe poter venire dalla prassi internazionale in materia di minoranze, in particolare per quanto riguarda la tutela linguistica a livello locale. Più in dettaglio, tra le quattro soluzioni delineate nella parte conclusiva del par. 3, l'ufficialità al solo livello locale della lingua parlata dalle minoranze o la tutela della stessa da parte di fonti normative di qualsiasi livello (ipotesi *c*) e ipotesi *d*)⁸¹) appaiono le più adatte al caso delle violenze nell'estremo Sud della Thailandia.

Sulle autorità statali thailandesi grava in questo senso un obbligo che può tuttavia rappresentare anche una opportunità, utile per cercare di rispondere alle rivendicazioni dell'insorgenza islamica nel Sud del Paese. Le modalità specifiche potrebbero essere quelle delle numerose esperienze di multilinguismo offerte dal diritto internazionale pattizio, prima tra tutte quella rappresentata dall'Allegato IV al Trattato di Pace tra Italia e Potenze Alleate e Associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947. Sulla base di quest'ultimo, infatti, l'Italia ha l'obbligo di attribuire

alla visita ufficiale a Bangkok), tanto da spingere il Vice Direttore di ISOC, Gen. Nakrob Bunbuathong, a dichiarare: «siamo costernati che la Malesia – il facilitatore del dialogo di pace – abbia lasciato l'OCI incontrare MARA Patani prima dell'incontro con il Governo thailandese, anche se questa è una questione interna della Thailandia». *OIC Head Madani set for PM meet*, in *Bangkok Post*, 12 gennaio 2016.

⁸⁰ I dati di Deep South Watch, in collaborazione con la Prince of Songkla University di Pattani, riferiscono di 801 attacchi, 307 morti e 620 feriti nel 2016. *Progress lagging for far South as government grows timid*, in *Bangkok Post*, 2 gennaio 2017.

⁸¹ V. *supra* par. 3.

agli abitanti di lingua tedesca della Provincia di Bolzano una «completa uguaglianza di diritti rispetto agli abitanti di lingua italiana, nel quadro delle disposizioni speciali destinate a salvaguardare il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca»⁸².

L'esperienza del Trattato del 1947 si è poi ritrovata in una prassi applicativa in realtà non legata solo ad accordi internazionali ma ispirata piuttosto a diversi strumenti elaborati in ambito ONU, Consiglio d'Europa e OSCE di cui si è detto in precedenza⁸³. Ciò è avvenuto in aree molto lontane e diverse tra loro, come spiegato dalla bozza di manuale sui diritti delle minoranze linguistiche preparata dalla *Special Rapporteur* ONU in materia di minoranze⁸⁴. Il manuale fa peraltro cenno nello specifico anche al caso thailandese, mostrando come l'insegnamento a livello di scuola elementare nella lingua propria della minoranza, il *malay* nel caso dell'estremo Sud della Thailandia, migliori sensibilmente le capacità di apprendimento e faciliti conseguentemente l'inserimento nella società⁸⁵. Questa è solo una delle molte misure concrete che il documento suggerisce. Esso fa, inoltre, menzione dei possibili vantaggi della tutela linguistica delle minoranze in termini di stabilità e prevenzione dei conflitti, argomento di particolare interesse per il caso in esame, caratterizzato, come si è indicato, da gravi violenze.

È proprio nell'ambito di questa prassi internazionale in materia di minoranze che il Governo di Bangkok potrebbe trovare un ausilio concreto per la soluzione del problema dell'insorgenza *malay*. Pur nella garanzia delle necessarie prerogative in termini di sovranità e sicurezza, azioni ispirate a tale prassi potrebbero indebolire significativamente l'indicato fenomeno. Tutele ben specifiche e delimitate in ambito linguistico, etnico-culturale ed economico – i campi suggeriti sia dal Trattato di Pace del 1947 sia dalla successiva prassi in ambito ONU ed europeo⁸⁶ – che richiederebbero sì uno sforzo ulteriore nel quadro delle

⁸² A. DE GUTTRY, N. RONZITTI, *I rapporti di vicinato tra Italia e Austria*, Milano, 1987; G. FONTANA, *Nuove specialità e tutela delle minoranze linguistiche. Il caso del Trentino Alto Adige*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, 281; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2005, 172, così come richiamati in G. CATALDI, *op.cit.*, 80.

⁸³ V. *supra* par. 4.

⁸⁴ *Language Rights of Linguistic Minorities. A practical Guide for Implementation*, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/LanguageRights.aspx>.

⁸⁵ *Ibid.* 20-21.

⁸⁶ Per meglio circostanziare i documenti cui potersi ispirare, basti ricordare la già richiamata Carta europea per le lingue regionali e minoritarie del 1992, il cui art. 10 è dedicato alla protezione della lingua propria delle minoranze, afferma che «le parti si impegnano a riconoscere ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale il diritto di utilizzare liberamente e senza ostacoli la propria lingua minoritaria in private come in pubblico, oralmente e per iscritto». G. CATALDI, *op.cit.*, 77.

politiche sinora seguite da Bangkok, ma sarebbero giustificabili all'opinione pubblica interna e sul piano internazionale dalla natura obbligatoria del rispetto dei diritti delle minoranze, così come delineata dalla prassi internazionale.

Una soluzione di questo tipo è stata recentemente richiamata anche in articoli e conferenze tenutesi sull'argomento in Thailandia⁸⁷. Questo dimostrerebbe la percorribilità di una delle possibili soluzioni ad un problema di carattere interno del quale si è cercato di indicare la complessità. Alla luce della distanza tra le diverse posizioni, si tratterebbe comunque di uno sviluppo preliminare capace di consolidare dialogo e fiducia reciproci. Il richiamo che qui viene effettuato alla prassi di diritto internazionale in materia di minoranze deve necessariamente essere inquadrato in questo limitato contesto, con l'auspicio che possa comunque contribuire al contenimento, se non alla eliminazione, delle violenze nell'estremo Sud thailandese.

ABSTRACT

Violence in the Deep South of Thailand. Possible Solutions from International Law

In the border region between Thailand and Malaysia a local Islamic insurgency has been causing many casualties over the last few years. The Provinces of Narathiwat, Pattani, Songkhla and Yala witness every day the killing or injury of many between Thai military staff, Thai teachers, local Buddhist population and local Malay population after attacks perpetrated by the Islamic insurgency.

To better understand the situation, a preliminary analysis of the characteristics and the initiatives of the two main actors is deemed necessary. On the one hand, Islamic Malay militias belong to groups whose components and objectives are not always well defined. On the other, Thai

⁸⁷ Tra gli articoli, appare particolarmente interessante J. DRAPER, P. KAMNUANSILPA, *UN agency flays Thailand over human rights covenant*, in *Bangkok Post*, 29 giugno 2015, nel quale si commenta una comunicazione del Comitato di controllo della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali che raccomandava alla Thailandia di promuovere l'educazione bilingue e di facilitare l'allocazione di risorse in favore di programmi educativi locali per il riconoscimento formale della diversa cultura dei gruppi etnici. Tra le conferenze, invece, sono da richiamare *Thailand's Deep South update: language as peacemaker?*, organizzata il 4 novembre 2015 presso la Chulalongkorn University di Bangkok, e *Interfaith dialogue and peaceful coexistence in multicultural societies*, tenutasi l'11 gennaio 2016, sempre a Bangkok, sotto l'egida del Devawongse Varopakarn Institute for Foreign Affairs (DVIFA) e del Research Centre for Islamic History, Art and Culture (IRCICA).

Authorities play the difficult role of State sovereignty, in the broader framework of a peculiar Constitutional system that this article briefly describes. Some focus will be dedicated to the role of Malaysia as well, since Kuala Lumpur has assumed – over the last few years more than before - a facilitating position.

After the analysis of the different actors, the attention shifts to International Law in the field of minorities, namely its practice. This part might give useful arguments for the decrease and eventually the end of violence in the Deep South of Thailand. A sort of external support that could benefit the most important actor, the Thai Authorities, whose latest initiatives are included in this article as well. Education and language are the main issues this article underlines in the broader framework of the practice of International Law in the field of minorities.

At the end of the analysis, the very complex and developing features of the violence in the Deep South of Thailand might appear more understandable. The objective is merely the description of both the situation and the arguments that International Law could provide. This could also contribute to the debate – logically not vast – that Academia has developed about the Islamic insurgency at the border between Thailand and Malaysia.

OSSERVATORIO EUROPEO

YESTERDAY EVERYTHING WAS GOING TOO FAST: IN MERITO AGLI EFFETTI DI BREXIT SUGLI ACCORDI INTERNAZIONALI DELL'UNIONE EUROPEA*

GIANPAOLO MARIA RUOTOLO

SOMMARIO: 1. Gli effetti della Brexit sugli accordi di competenza esclusiva dell'Unione europea. – 2. Gli effetti della Brexit sugli accordi misti. – 3. Le norme previste nel Draft agreement on the withdrawal of the United Kingdom del marzo 2018. Conclusioni.

1. Il fenomeno dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, la c.d. Brexit¹, come attestato dalla quantità di Autori che se ne sono occupati sino ad oggi, è stato studiato sotto molteplici prospettive giuridiche di diritto interno: oggetto di analisi sono stati i profili di diritto costituzionale inglese, l'impatto che la Brexit produrrà sulle norme materiali dei vari settori degli ordinamenti nazionali coinvolti, le sue conseguenze sui sistemi di diritto internazionale privato².

* Questo articolo costituisce la versione riveduta, aggiornata, e con l'aggiunta delle note, di una relazione tenuta il 21 aprile 2017 presso l'Università di Foggia in occasione del convegno "Il mercato europeo – Concorrenza e proprietà intellettuale", organizzato dalle Camere civili pugliesi. L'A. desidera ringraziare i *referee* per i suggerimenti ricevuti.

¹ Interessante notare come alcuni degli scritti in italiano che si occupano del tema declinino il sostantivo al femminile (*la* Brexit), altri al maschile (*il* Brexit), altri ancora omettano del tutto l'articolo, forse per evitare l'imbarazzo di una presa di posizione.

Ora, "Brexit" è una parola composta dalla fusione di un pezzo, peraltro corrotto, di "Britain" e da "exit" e costituisce quindi una "parola macedonia", quelle in cui «una o più parole maciullate sono state messe insieme con una parola intatta»: così B. MIGLIORINI, *Uso ed abuso delle sigle*, in ID., *Conversazioni sulla lingua italiana*, Firenze, 1949, 89 ss. Abbiamo quindi ritenuto di dover declinare tale sostantivo al femminile, in concordanza con il genere della parola "exit" tradotta in italiano. Nel medesimo senso si veda ACCADEMIA DELLA CRUSCA, *Il genere di Brexit*, reperibile online all'indirizzo www.accademiadellacrusca.it.

² Su questi profili si è già prodotta una mole di letteratura davvero imponente. Per alcuni riferimenti si vedano M. ALBERTON, *Le implicazioni della "Brexit" per il diritto ambientale britannico e dell'Unione europea*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2017, 355 ss.; P. BERTOLI, *La "Brexit" e il diritto internazionale privato e processuale*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2017, 599; S. BLOCK-LIEB, *Reaching to Restructure Across Borders (Without Over-Reaching), Even After Brexit*, in *The American Bankruptcy Law Journal*, 2018, 1 ss.; A.W. BRADLEY, *Pressures on a Historical Constitution: The Brexit Decision in the UK Supreme Court*, in *Diritto pubblico*, 2017, 3 ss.; A. CANTARO, *Governare*

In particolare, poi, per quanto riguarda il diritto dell'Unione europea, la dottrina si è concentrata su numerosi aspetti di grande rilevanza, come la natura dell'atto di avvio del procedimento di recesso da parte del Regno Unito³ e la sua revocabilità⁴, lo stesso procedimento di cui all'art.

per "decreto". Il "Brexit" e non solo, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, 3, 15 ss.; G. CARVALE, *Dalla sentenza "Miller" allo scioglimento della Camera dei Comuni*, in *Nomos*, 2017, 1, 14 ss.; M.P. CHITI, *La "Supreme Court" e la "Brexit": molto rumore per nulla?* in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017, 349 ss.; S. CIPOLLINA, *Appunti sui profili fiscali della "Brexit"*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2017, 125 ss.; G. CONTI, *Un secondo referendum scozzese tra "parliamentary sovereignty" e "popular sovereignty"*, in *Rivista AIC*, 2017, 3, 14 ss.; C. CURTI GIALDINO, *Dal discorso fiorentino del primo ministro May al quinto round delle trattative per il recesso e le future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2017, 4, 20 ss.; L.M. DAVISON, *Envisaging the Post-Brexit Landscape: An Articulation of the Likely Changes to the EU-UK Competition Policy Relationship*, in *The Liverpool Law Review*, 2018, 1, 1 ss.; A. DIKER VANBERG, M. MAUNICK, *Data Protection in the UK post-Brexit: The Only Certainty Is Uncertainty*, in *International Review of Law, Computers & Technology*, 2018, 190 ss.; T. ETTY, V. HEYVAERT, C. CARLARNE, D. FARBER, B. HUBER, J. VAN ZEBEN, *New Challenges for Transnational Environmental Law: Brexit and Beyond*, in *Transnational Environmental Law*, 2018, 1, 1 ss.; E. EZEANI, *Comparative Advantage in De-Globalisation: Brexit, America First and Africa's Continental Free Trade Area*, in *Journal of International Trade Law and Policy*, 2018, 1; G. FERRAIUOLO, D. PRAINO, *Un nuovo referendum in Scozia tra "hard Brexit" e nodi della integrazione europea*, in *Osservatorio costituzionale*, 2017, 1, 8 ss.; I. FHIMA, *Brexit: EU27 Position Paper on Intellectual Property*, in *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 2018, 2, 98 ss.; R. GUERRINA, A. MASSELOT, *Walking into the Footprint of EU Law: Unpacking the Gendered Consequences of Brexit*, in *Social Policy and Society*, 2018, 1 ss.; C. FERNÁNDEZ-PACHECO THEURER, J.L. LÓPEZ RUIZ, M. LATORRE, *Multinationals' Effects: A nearly unexplored aspect of Brexit*, in *Journal of International Trade Law and Policy*, 2018, 1; C. HILSON, *The Impact of Brexit on the Environment: Exploring the Dynamics of a Complex Relationship*, in *Transnational Environmental Law*, 2018, 1, 89 ss.; R. HJORTH, *Civil Association across Borders: Law, Morality and Responsibility in the post-Brexit Era*, in *Journal of International Political Theory*, 2018; C. JAMES, J. KOO, *The EU Law "Core" Module: Surviving the Perfect Storm of Brexit and the SQE*, in *The Law Teacher*, 2018, 1, 68 ss.; M. MARTIN, *Keeping It Real: Debunking the Deglobalization Myth, Brexit, and Trump: "Lessons" on Integration*, in *Journal of International Trade Law and Policy*, 2018, 1; C. MARTINELLI, *L'isola e il continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze "Brexit"*, in *Rivista AIC*, 2017, 1, 43 ss.; C. MCCORKINDALE, *Brexit and Human Rights*, in *Edinburgh Law Review*, 2018, 126 ss.; J. MCMAHON, *Brexit, Trade and Agriculture: Waiting for Answers*, in *Journal of International Trade Law and Policy*, 2018, 1; A. MIGLIO, *"Brexit" e il dilemma del prigioniero: sulla revocabilità della notifica del recesso prevista dall'art. 50 TUE*, in *Federalismi.it*, 2016, 18, 14 ss.; C. NICOLOSI, *"Brexit means"... Brevi considerazioni sull'eventuale uscita del Regno Unito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 2017, 2, 20 ss.; M. ROMA, *"Brexit" e mercati finanziari: tra ipotesi di continuità e rischi di involuzione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2017, 771 ss.; L.C. UBERTAZZI, *Brexit e brevetto UE: che fare?*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 2017, 561 ss.

³ La notifica di recesso si fonda sullo *European Union (Notification of Withdrawal) Act* 2017 del 16 marzo 2017, adottato dal Parlamento inglese dopo la sentenza *R. (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5, con la quale la Corte suprema inglese aveva affermato la necessità di un atto parlamentare per il recesso dall'UE.

50 TUE così avviato⁵, le forme del “divorzio”, il quadro giuridico che regolerà i futuri rapporti fra UE e Regno Unito⁶, nonché l’impatto che l’uscita produrrà sulla regolamentazione materiale di ampi settori da parte dell’UE⁷.

Un tema che ha invece ricevuto minor attenzione concerne le conseguenze dell’uscita dall’Unione europea del Regno Unito (e, in linea più generale, di quella di qualunque Membro) sugli accordi internazionali già conclusi da quest’ultima e dai suoi Stati membri, e in particolare sulla capacità di tali accordi di continuare a produrre obblighi internazionali per l’UE, i Paesi che ne restano membri, quello che abbandona e, ovviamente, le loro controparti⁸.

⁴ Specificamente sul tema si vedano F. MUNARI, *You can’t have your cake and eat it too: why the UK has no right to revoke its prospected notification on Brexit*; A. MIGLIO, *Of courts, politics, and EU law: the UK Supreme Court’s failure to refer and its consequences*; P. MANZINI, *Brexit: Does notification mean forever?*, tutti in *SidiBlog*, rispettivamente 9 dicembre 2016, 30 gennaio e 17 febbraio 2017.

⁵ Cfr. P. EECKHOUT, E. FRANTZIOU, *Brexit and Article 50 TEU: A Constitutionalist Reading*, in *Common Market Law Review*, 2017, 695 ss.; M. KOHEN, *The Case for a Kinder, Gentler Brexit: 10 Good Reads*, in *European Journal of International Law*, 2017, 1 ss.

⁶ P. BIRKINSHAW, A. BIONDI (eds.), *Britain Alone! The Implications and Consequences of United Kingdom Exit from the EU*, Alphen aan den Rijn, 2016; S. DHINGRA, T. SAMPSON, *Life after BREXIT: What are the UK’s options outside the European Union?*, *London School of Economics Paper*, febbraio 2016, all’indirizzo cep.lse.ac.uk; P. SIMONE, *Brexit: Should They Go...*, in *SidiBlog*, 15 giugno 2016; G. MERRITT, *Slippery slope. Europe’s Troubled Future*, Oxford, 2016, *passim*.

⁷ Per un interessante profilo si veda P. DE HERT, V. PAPA-KONSTANTINO, *The rich UK contribution to the field of EU data protection: let’s not go for “third country” status after Brexit*, in *Computer law and security review*, 2017, 354 ss. Sul recesso dall’UE si veda la relativa sezione di E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, in particolare, M. CASTELLANETA, *La libera circolazione dei lavoratori al tempo della Brexit: spunti di riflessione sul futuro dei rapporti tra Regno Unito e Unione europea*, 705 ss.; F. CHERUBINI, *“What is done is done”? Recesso dall’Unione europea e ripensamenti britannici*, 715 ss.; L. DANIELE, *Brevi note sull’accordo di recesso dall’Unione europea ai sensi dell’art. 50 TUE*, 725 ss.; P. MANZINI, *Sulla revoca della notifica di recesso dall’Unione europea*, 735 ss.; F. POCAR, *Verso una “Brexit” anche dalla cooperazione giudiziaria con il Regno Unito?*, 743 ss.; T. VASSALLI DI DACHENHAUSEN, *Brexit e spazio giudiziario europeo: dialogo interrotto tra civil law e common law*, 749 ss.; C. WILLIAMS, *What Future for the English Language in a post-Brexit European Union?*, 755 ss., nonché gli scritti raccolti in F. FABBRINI (ed.), *The law and politics of Brexit*, Oxford, 2017, e in M. DOUGAN, *UK after Brexit: legal and policy challenges*, Cambridge, 2017.

⁸ L. BARTELS, *The UK’s WTO Schedules*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2017, 3, 83 ss.; T. DOLLE, D. LEYS, *The Trade and Customs Law Consequences of Brexit*, *ivi*, 117 ss.; C. HÄBERLI, *Brexit Without WTO-Problems: For the UK? The EU? Global Business?*, *ivi*, 87 ss.; M. LUX, E. PICKETT, *The Brexit: Implications for the WTO, Free Trade Models and Customs Procedures*, *ivi*, 92 ss.; C. SOSNOW, A. LOGVIN, K. MASSICOTTE, *The Brexit Vote: Its Impact on the Canada-EU Comprehensive Economic and Trade Agreement and UK’s Obligations under Comprehensive Trade and Economic Trade Agreement*, *ivi*, 125 ss.; J. MUKWIRI, *Negotiating Brexit Free Trade Agreements*, in *European Company Law*, 2017, 1 ss.

Cercheremo di sviluppare al riguardo qualche riflessione generale in questo scritto, nei limiti consentiti da un breve intervento quale esso rappresenta.

Ricordiamo che l'Unione europea è attualmente parte di oltre 1.200 accordi internazionali, tanto bilaterali quanto multilaterali, che disciplinano i settori e le materie più disparate, che vanno dal commercio internazionale ad aspetti come l'energia, la pesca, l'immigrazione (e importanti aspetti ad essa connessi come, ad esempio, i visti), i diritti umani, la sicurezza esterna.

Per quelli di tali accordi che rientrano nell'ambito della competenza esclusiva dell'UE (si pensi, ad esempio, ai "classici" accordi commerciali)⁹ crediamo si possa dire senza grossi dubbi che, in considerazione del fatto che essi legano alla controparte solo l'UE in quanto soggetto di diritto internazionale autonomo (e non già i suoi Stati membri singolarmente individuati), in seguito alla Brexit, essi continueranno a produrre effetti esclusivamente per l'Unione europea e le sue controparti¹⁰.

Un'eccezione dovrebbe essere rappresentata dagli Accordi amministrati dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC): a tali Accordi – che rientrano oggi, in seguito alle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, certamente nella competenza esclusiva dell'UE – partecipano infatti anche i singoli Stati membri dell'UE dal momento che, quando gli stessi furono conclusi, la competenza a concluderli era mista¹¹.

A parte questa eccezione, giustificata dai motivi appena detti, appare abbastanza pacifico, sebbene ciò non sia previsto esplicitamente nell'art. 50 TUE, che tali accordi non saranno più applicabili al Regno Unito a partire dalla sua uscita definitiva dall'UE, che dovrebbe coincidere con il momento a cominciare dal quale, periodi di transizione

⁹ In materia ci permettiamo di rinviare a G.M. RUOTOLO, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, Bari, 2017, *passim*.

¹⁰ Cfr. G. SACERDOTI, *The United Kingdom's Post-Brexit Trade Regime with the European Union and the Rest of the World: Perspectives and Constraints*, in *Journal of International Economic Law*, 2017, 905. Vedremo meglio nel prossimo paragrafo come in realtà la bozza di accordo tra l'UE e il Regno Unito preveda l'esistenza di un periodo di transizione post-Brexit durante il quale tali accordi continueranno a produrre effetti *anche* per il Regno Unito.

¹¹ È quindi possibile ipotizzare che, in caso di assenza di accordi commerciali conclusi *ad hoc* dal Regno Unito, dopo l'uscita dall'UE, i suoi rapporti con i *partner* commerciali saranno, in generale, regolati dal diritto dell'OMC. Ovviamente, la Brexit comporterà però la necessità di rivedere il quadro normativo multilaterale; su tali profili v., da ultimo, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, G. ADINOLFI, *Moving forward to the past: il recesso del Regno Unito dall'Unione europea alla luce del diritto OMC*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2018, 3 ss.

a parte, i suoi rapporti con l'UE a 27 saranno regolati dai meccanismi contenuti nell'Accordo di recesso negoziato ai sensi della procedura di cui all'art. 50 TUE.

In questo senso depongono sia il diritto primario dell'Unione europea, sia gli specifici accordi internazionali di cui stiamo discutendo, sia, più in generale, il diritto internazionale.

Innanzitutto ricordiamo che l'art. 216, par. 2, TFUE prevede che gli accordi internazionali conclusi dall'Unione vincolino solamente le sue istituzioni e gli Stati membri¹².

Quindi, dal momento in cui il Regno Unito cesserà di essere uno Stato membro, e fatti salvi ancora una volta eventuali periodi transitori previsti dall'Accordo di recesso, esso non sarà più tenuto a rispettare accordi che riguarderanno, allora, solamente l'Unione europea e i suoi Membri.

Ancora, va ricordato come la maggior parte degli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea contempli una "clausola territoriale", che restringe l'applicazione dagli stessi ai territori su cui si applicano il TUE e il TFUE, territori che, in una situazione post-Brexit, ovviamente, non comprenderanno più il Regno Unito.

A mero titolo di esempio, si può leggere l'art. 15.15 dell'Accordo commerciale UE/Korea (il c.d. KOREU) entrato in vigore il 1° luglio 2011, intitolato "Territorial application", il quale prevede che il medesimo KOREU «shall apply, on the one hand, to the territories in which the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union are applied and under the conditions laid down in those Treaties, and, on the other hand, to the territory of Korea. References to 'territory' in this Agreement shall be understood in this sense, unless explicitly stated otherwise»¹³.

¹² «1. L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata. 2. Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri».

¹³ L'EU-Korea Free Trade Agreement (KOREU), firmato il 6 ottobre 2010 e applicato provvisoriamente dalle parti dal 1° luglio 2011 fino alla sua entrata in vigore, avvenuta il 13 dicembre 2015, rappresenta il primo accordo commerciale concluso dall'UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, verificatasi, come noto, il 1° dicembre 2009. In letteratura v. F. BOSSUYT, *The Social Dimension of the New Generation of EU FTAs with Asia and Latin America: Ambitious Continuation for the Sake of Policy Coherence*, in *European Foreign Affairs Review*, 2009, 703 ss.; D-C HORNG, *Reshaping the EU's FTA Policy in a Globalizing Economy: The Case of EU-Korea FTA*, in *Journal of World Trade*, 2012, 301 ss. Si veda, per l'impatto che l'Accordo produrrà in termini di scambi tra i partner, l'ultimo *Annual Report on*

Clausole di tenore analogo sono in genere contemplate nella maggior parte degli accordi conclusi fino ad oggi dall'UE.

Peraltro, nel rispetto di una lunga e risalente tradizione delle relazioni commerciali internazionali che data addirittura agli accordi commerciali conclusi dagli USA prima del 1947, e che quindi è finanche precedente alla nascita delle Comunità europee, la maggior parte degli accordi commerciali di questo tipo, anche in considerazione della natura disponibile degli obblighi ivi contemplati, contiene una clausola di recesso che attribuisce alle parti la possibilità di denunciarli per praticamente qualsiasi motivo e di farne così cessare gli effetti, in genere sei mesi dopo la denuncia stessa¹⁴.

Ebbene, clausole siffatte, qualora previste, non potranno essere invocate direttamente dal Regno Unito per produrre la cessazione degli effetti di quegli accordi, perché lo stesso Regno Unito non ne è parte. Ma, come abbiamo appena visto, non ce ne sarà alcun bisogno.

Qualora, poi, determinati accordi non dovessero contenere clausole di recesso o estinzione, ricordiamo che la Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali, che è generalmente considerata come quanto meno parzialmente riproduttiva del diritto internazionale consuetudinario, prevede regole che si applicano proprio ai casi in cui le parti di un determinato accordo non vi abbiano incluso specifiche norme relative a denuncia e recesso¹⁵.

Tali regole autorizzano una parte ad agire unilateralmente, o tutte le parti ad agire congiuntamente, per porre fine agli obblighi prodotti da un accordo internazionale, a condizione che il diritto di recesso sia, quanto meno implicitamente, consentito dalla natura del trattato o quando le parti intendessero comunque ammettere questa possibilità (art. 56, par. 1)¹⁶.

the Implementation of the EU-Korea Free Trade Agreement presentato dalla Commissione al Parlamento e al Consiglio il 30 giugno 2016, COM(2016) 268 final, reperibile *online*.

¹⁴ Sia consentito, al riguardo, un rinvio a G.M. RUOTOLO, *op. cit.*, 2 ss.

¹⁵ Il testo della Convenzione è reperibile all'indirizzo legal.un.org. In dottrina v. T. TREVES, *Innovations dans la technique de codification du droit international. La préparation de la Conférence de Vienne sur les traités passés par les organisations internationales*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1986, 474 ss.; G. GAJA, *A 'New' Vienna Convention on Treaties Between States and International Organizations or Between International Organizations: A Critical Commentary*, in *British Year Book of International Law*, 1987, 253 ss.

¹⁶ L'art. 56 della Convenzione (Denunciation of or withdrawal from a treaty containing no provision regarding termination, denunciation or withdrawal) prevede, al suo par. 1, che «a treaty which contains no provision regarding its termination and which does not provide for denunciation or withdrawal is not subject to denunciation or withdrawal unless: (a) it is established that the parties intended to admit the possibility of denunciation or withdrawal; or (b) a right of denunciation or withdrawal may be implied by the nature of the treaty».

Esse, quindi, lette in combinato disposto con l'art. 216, par. 2, TFUE, comportano la continuità per l'UE degli accordi già conclusi, anche quando uno degli Stati membri dovesse uscire dall'Unione.

Sotto il profilo più strettamente procedurale va detto, comunque, che, in assenza di previsioni specifiche, l'Unione dovrebbe applicare le regole consuetudinarie corrispondenti all'art. 56, par. 2, della Convenzione del 1986 e dare alle sue controparti un congruo termine di preavviso prima del recesso del Regno Unito dall'Unione stessa¹⁷.

Ovviamente, il mutamento della situazione conseguenza della Brexit, sotto un profilo politico e delle relazioni internazionali, potrebbe causare obiezioni da parte delle controparti degli accordi denunciati: ad esempio, i *partner* commerciali potrebbero sentirsi in qualche modo defraudati della perdita di possibilità di accesso (o delle mutate condizioni perché ciò avvenga) a un'importante fetta dell'attuale mercato interno, quello del Regno Unito, che consta più o meno di 65 milioni di consumatori.

2. La situazione diventa, poi, ancora più complessa per quanto concerne gli accordi misti.

Com'è noto, si tratta di quegli accordi che sono conclusi tra Paesi terzi, da una parte, e l'Unione europea assieme ai suoi Stati membri, dall'altra.

La partecipazione dei Paesi membri assieme all'UE è resa necessaria dal fatto che tali accordi disciplinano materie che sono di competenza tanto dell'Unione quanto degli Stati membri¹⁸.

La conseguenza della natura mista è, come del tutto noto, che gli Stati membri devono necessariamente ratificare, assieme all'Unione, e nel rispetto delle rispettive procedure costituzionali, l'accordo perché questo entri in vigore (si pensi, ad esempio, al caso dell'Accordo commerciale con il Canada, il CETA, che rischiava di essere bloccato dall'opposizione della Vallonia, dal momento che la Costituzione belga

¹⁷ «A party shall give not less than twelve months' Notice of its intention to denounce or withdraw from a treaty under paragraph 1». La mancata entrata in vigore della Convenzione, a nostro giudizio, non consente l'applicazione di una disposizione quale quella che impone un termine preciso (12 mesi) per il preavviso, ma semplicemente il principio della necessità di un preavviso siffatto, che pare maggiormente conforme al diritto internazionale generale.

¹⁸ Sul tema degli accordi misti dell'UE si vedano C. HILLION, P. KOUTRAKOS (eds.), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Oxford-Portland, 2010, e da ultimo, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, R. BARATTA, *Sugli accordi misti: spunti di prassi recente*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauero*, Napoli, 2014, 1369 ss.

richiede, per la ratifica dei trattati internazionali, il consenso di tutti i membri della federazione nazionale)¹⁹.

Questa situazione implica, quindi, che per la ratifica di accordi siffatti ci sia bisogno del consenso, oltre che delle istituzioni UE, di oltre trenta parlamenti tra nazionali e regionali, e questo solo per quanto riguarda gli Stati membri dell'Unione europea, ai quali vanno poi aggiunti, ovviamente, gli adempimenti di competenza della controparte.

In seguito alla Brexit, sbrogliare legami internazionali siffatti non sarà facile, anche in considerazione del fatto che un numero considerevole di accordi internazionali dell'UE ha proprio natura mista, in particolare quasi tutti gli accordi di associazione e una buona parte dei recenti accordi in materia di commercio e investimenti post Lisbona²⁰.

In linea di principio, però, si può affermare che l'uscita del Regno Unito dall'UE implicherà che lo stesso cesserà di essere vincolato dalle parti degli accordi misti relative alle materie di competenza esclusiva dell'UE ivi contenute, mentre, sempre che le controparti dell'accordo lo consentano, potrebbe continuare a restare vincolato dalle parti dell'accordo che rientrano nella sua competenza, in quanto già ratificate *ab origine*.

Tutto ciò, che sembra molto chiaro in teoria, però, si complica non poco nei fatti.

Infatti gli accordi misti, in genere, non contengono un riparto esplicito delle materie che rientrano nella competenza dell'Unione e di quelle che invece sono di competenza degli Stati: si tratta di una soluzione

¹⁹ Il Parlamento europeo ha approvato il testo dell'accordo il 15 febbraio 2017. In dottrina v. K. HÜBNER (ed.), *Europe, Canada and the Comprehensive Trade Agreement*, Oxon-New York, 2011; L. BIUKOVIC', *Transparency Norms, the World Trade System and Free Trade Agreements: The Case of CETA*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2012, 93 ss.; J. DE BEER, *Implementing International Trade Agreements in Federal Systems: A Look at the Canada-EU CETA's Intellectual Property Issues*, ivi, 51 ss.; S. KRSTIC, *Regulatory Cooperation to Remove Non-tariff Barriers to Trade in Products: Key Challenges and Opportunities for the Canada-EU Comprehensive Trade Agreement*, ivi, 3 ss.; J. MATHIS, *Multilateral Aspects of Advanced Regulatory Cooperation: Considerations for a Canada-EU Comprehensive Trade Agreement (CETA)*, ivi, 73 ss.; P.M. JOHNSON, *Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada and European Union*, in *European Foreign Affairs Review*, 2014, 479 ss.; A. DE MESTRAL, *When Does the Exception Become the Rule? Conserving Regulatory Space Under CETA*, in *Journal of International Economic Law*, 2015, 641 ss.; W.A. KERR, J.E. HOBBS, *A Protectionist Bargain? Agriculture in the European Union-Canada Trade Agreement*, in *Journal of World Trade*, 2015, 437 ss.

²⁰ Di recente la Corte di giustizia, con il parere 1/15 del 16 giugno 2017 relativo all'Accordo con Singapore (EUSFTA), ha chiarito i limiti della competenza esterna UE a concludere accordi commerciali. Sugli accordi commerciali post Lisbona, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, ci permettiamo di rinviare a G.M. RUOTOLO, *Gli accordi commerciali di ultima generazione dell'Unione europea e i loro rapporti col sistema multilaterale degli scambi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, 329 ss.

notoriamente adottata per evitare eccessive lungaggini relative al riparto di competenze fra gli Stati e l'UE durante il negoziato e la conclusione di tali accordi.

Peraltro va pure detto che, ai sensi del diritto dell'Unione europea, gli accordi misti sono generalmente considerati, per quanto concerne le parti di competenza degli Stati, di natura bilaterale, nel senso che tali accordi sono concepiti come volti a porre obblighi internazionali fra *ciascuno* Stato membro e la parte terza²¹.

Pertanto, qualora volesse liberarsi degli obblighi di sua competenza di un accordo siffatto, almeno in linea di principio, il Regno Unito sarà costretto a denunciare l'accordo (ogni *singolo* accordo) rifacendosi alle norme specificamente previste in ognuno di essi e, in loro assenza, alle norme di diritto internazionale generale codificate nella Convenzione del 1986, di cui abbiamo già detto in precedenza.

E anche qualora ciò dovesse avvenire, va detto che l'uscita *sic et simpliciter* del Regno Unito da un accordo misto potrebbe non essere sufficiente: l'uscita in questione è infatti probabile che produca rilevanti conseguenze giuridiche ed economiche che avranno bisogno di essere in qualche modo ammortizzate e "assicurate" da periodi di transizione, con meccanismi giuridici che potrebbero dover essere formalizzati, a loro volta, in strumenti vincolanti di diritto internazionale, come un protocollo all'accordo originario o una decisione di un comitato istituito dall'accordo, qualora ivi previsto (come avviene, ad esempio, nel caso degli accordi di associazione).

Un meccanismo di questo tipo potrebbe anche, in base al suo contenuto, avere l'effetto di modificare l'accordo preesistente, con la conseguente necessità di dover essere quanto meno approvato da tutti i suoi Stati membri, se non addirittura sottoposto ad autonome procedure di ratifica.

In un'occasione siffatta le controparti potrebbero voler cogliere l'opportunità di rivedere i termini dell'accordo, in particolare qualora il Regno Unito dovesse chiedere l'applicazione di alcune sue parti in via autonoma.

Ma è d'altro canto probabile che il Regno Unito possa comunque ritenere opportuno restare vincolato alla maggior parte degli accordi misti già conclusi come membro dell'UE.

²¹ In questo senso si veda R.G. VOLTERRA, *Brexit Negotiations Series: The Impact of Brexit on the UK's Trade with Non-EU Member States Under the EU's Mixed Free Trade Agreements*, 17 maggio 2017, in www.law.ox.ac.uk.

3. Il “Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community”, diffuso il 19 marzo 2018 dalla *task force* della Commissione per la preparazione e lo svolgimento dei negoziati con il Regno Unito ai sensi dell’art. 50 TUE²², fissa al 29 marzo 2019, alle 23 ora di Londra²³, il giorno di uscita del Regno Unito dall’UE.

Non sarà però quello il momento in cui gli accordi internazionali dell’UE cesseranno di produrre effetto per il Regno Unito: a partire da tale data si aprirà infatti un periodo transitorio, che riguarderà numerosi aspetti dell’uscita, in maniera da renderla la più *soft* possibile, che è previsto si debba concludere il 31 dicembre 2020.

L’art. 124 (“Specific arrangements relating to the Union’s external action”) del Draft prevede che, ad esclusione dei settori della politica estera, di sicurezza e di difesa, durante tale periodo transitorio il Regno Unito rimarrà comunque vincolato agli obblighi derivanti dagli accordi internazionali già conclusi dall’Unione, dagli Stati membri che avevano agito per suo conto, o dall’Unione e dai suoi Stati membri congiuntamente.

Evidentemente, quindi, la previsione in parola sarà applicabile a tutti gli accordi internazionali dell’UE, indipendentemente dalla natura della competenza esercitata per concluderli.

Durante il medesimo periodo, mimando un approccio quasi punitivo che è contenuto anche in altre previsioni del Draft relative al periodo transitorio, è però previsto che i rappresentanti del Regno Unito non possano partecipare ai lavori di qualsiasi organismo istituito da tali accordi, a meno che il Regno Unito non abbia titolo autonomo a prendervi parte o l’UE lo abbia eccezionalmente invitato a partecipare a tali riunioni come membro della sua delegazione, sempre che l’UE stessa ne ritenga la presenza necessaria a tutelare i suoi interessi, in particolare al fine di garantire l’effettiva attuazione di tali accordi durante il periodo di transizione.

La medesima disposizione, poi, in applicazione del principio di leale cooperazione, impone al Regno Unito di astenersi, durante il menzionato periodo di transizione, da qualsiasi azione o iniziativa che possa mettere in pericolo gli interessi dell’Unione nel contesto di organizzazioni, agenzie, conferenze o *fora* internazionali di cui il Regno Unito stesso è parte a proprio titolo.

²² Doc. TF50 (2018) 35 – Commission to EU27, reperibile all’indirizzo ec.europa.eu.

²³ L’ora così fissata tiene conto della differenza di fuso orario tra Londra e Bruxelles, dove sarà invece mezzanotte.

Interessante notare come il par. 4 del Draft consenta però al Regno Unito, già durante il periodo di transizione, di negoziare, firmare e ratificare autonomamente accordi internazionali nei settori originariamente di competenza esclusiva dell'Unione, a condizione che essi non entrino in vigore né si applichino durante il periodo di transizione, tranne qualora ciò sia stato espressamente autorizzato dall'Unione.

Si tratta di una previsione, quest'ultima, che è volta a consentire al Regno Unito di accelerare i procedimenti volti a chiarire il quadro dei suoi obblighi internazionali post-Brexit.

A dispetto di questa *ratio*, però, appare quanto meno improbabile che il Regno Unito riesca a negoziare efficacemente, e quindi a concludere, tutti gli accordi bilaterali con tutti i Paesi terzi con i quali ha rapporti in quanto membro dell'UE, prima della fine del periodo transitorio: si pensi, a mero titolo di esempio, alla possibilità che una controparte di un accordo commerciale con il Regno Unito voglia conoscere a quali condizioni le sue merci, una volta ivi importate, possano accedere al mercato interno quando il Regno Unito stesso non ne farà più parte.

A nostro giudizio quanto appena indicato conferma come le soluzioni ai problemi evidenziati saranno certamente influenzate, oltre che dal contenuto formale dell'Accordo di recesso, dagli effetti *concreti* – allo stato attuale non facilmente prevedibili – che lo stesso produrrà sui rapporti tra l'UE a 27 e l'*ex* Membro che ne uscirà.

Peraltro pare quanto meno improbabile che, almeno per gli accordi misti, il Regno Unito possa facilmente individuare una soluzione *one size fits all*, una soluzione, cioè, che possa essere applicata *in blocco* a tutti gli accordi siffatti già conclusi dall'UE.

Ciò aumenta ulteriormente il già grosso rischio di frammentazione degli obblighi che vincolano l'UE, il Regno Unito e i rispettivi partner internazionali, con la conseguente difficile intelligibilità del relativo quadro normativo di diritto internazionale, da un lato, e la necessità di numerosi specifici negoziati che potrebbero avere anche una durata non brevissima, dall'altro.

A ciò potrebbe conseguire, almeno sotto il profilo esaminato, se non un prolungamento *formale* del periodo di transizione dell'uscita del Regno Unito dall'UE, quanto meno il fatto che con la fine di tale periodo, che è stato concepito proprio per consentire di chiarire il più possibile il quadro normativo post-Brexit, non tutte le questioni dubbie saranno risolte definitivamente. Ciò potrebbe implicare un rallentamento *sostanziale* di quel procedimento di separazione che sembrava esser stato avviato, invece, con grande urgenza.

Insomma, «yesterday everything was going too fast, today it could be moving too slow»²⁴.

ABSTRACT

Yesterday Everything Was Going Too Fast: About the Effects of Brexit on the International Agreements of the European Union.

This paper aims at clarifying the impact produced by the withdrawal of the United Kingdom from the European Union on the effects of the international agreements already signed by the latter. The work deploys its analysis by distinguishing the agreements within the exclusive competence of the Union from those with mixed competence, in order to identify the differences that follow.

It concludes with an analysis of the pertaining provisions contained in the Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community signed on March 2018.

²⁴ Il riferimento è alla canzone di Bob Dylan “Tryin’ to get to heaven” contenuta nell’album “Time out of mind” del 1997.

NOTE E COMMENTI

L'ATTIVAZIONE DELLA COMPETENZA DELLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE PER IL CRIMINE DI AGGRESSIONE

LUCA POLTRONIERI ROSSETTI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'*iter* verso l'adozione della risoluzione attuativa. – 3. I nodi irrisolti del compromesso di Kampala. – 4. La posizione degli Stati (e della dottrina) dopo Kampala. – 5. Il *report* di facilitazione e le posizioni assunte dagli Stati in vista della sedicesima riunione dell'ASP. – 6. "Kampala revisited"? Il contenuto della risoluzione attuativa e il prevalere della posizione restrittiva in tema di competenza rispetto agli Stati Parte non ratificanti o accettanti gli emendamenti. – 7. Problemi interpretativi aperti e prospettive applicative concrete. – 8. Riflessioni conclusive.

1. Il 14 dicembre 2017, in occasione della sedicesima sessione annuale tenutasi a New York, l'Assemblea degli Stati Parte allo Statuto di Roma (in appresso ASP) ha adottato per *consensus* la risoluzione 16/Res.5¹, recante la storica decisione di attivare la competenza della Corte penale internazionale (in appresso CPI) per il crimine di aggressione². Una decisione dell'ASP in ordine all'attivazione della competenza della Corte per il crimine di aggressione costituiva, infatti, l'ultimo ostacolo alla piena espansione del suo raggio d'azione giurisdizionale, dato il soddisfacimento delle altre condizioni normative ed istituzionali che avevano fino ad ora precluso alla CPI di occuparsi in concreto del crimine in esame, tra cui la necessità di accettazione o ratifica degli emendamenti adottati alla Conferenza di revisione di Kampala da parte di almeno trenta Stati Parte³.

¹ ICC-ASP/16/Res.5, il cui testo è disponibile all'indirizzo: asp.icc-cpi.int.

² Il dibattito dottrinale sul crimine di aggressione e le riflessioni sui lavori della Conferenza di Kampala hanno dato luogo a una vastissima letteratura. Si possono segnalare, senza alcuna pretesa di completezza, M. POLITI, G. NESI (eds.), *The International Criminal Court and the Crime of Aggression*, Aldershot, 2004; D. DE RUITER, W. VAN DER WOLF, *Aggression and International Criminal Law*, The Hague, 2011; C. KRESS, S. BARRIGA (eds.), *The Travaux Préparatoires of the Crime of Aggression*, Cambridge/New York, 2012; C. MCDUGALL, *The Crime of Aggression under the Rome Statute of the International Criminal Court*, Cambridge, 2013; S. SAYAPIN, *The Crime of Aggression in International Criminal Law. Historical Development, Comparative Analysis and Present State*, The Hague, 2014; C. KRESS, S. BARRIGA (eds.), *The Crime of Aggression: A Commentary*, Cambridge, 2017.

³ Si vedano gli articoli 15bis(2) e 15ter(2) dello Statuto che stabiliscono, con identiche

La risoluzione di attivazione, per la sua notevole rilevanza sistematica, nonché per l'indubbio significato simbolico di una decisione che porta ad ideale compimento il disegno istituzionale della CPI, merita di essere attentamente analizzata alla luce del sofferto processo negoziale di cui rappresenta il coronamento. Nel presente contributo, dopo aver brevemente ripercorso le tappe che hanno condotto a quest'ultima deliberazione dell'ASP, si esamineranno dapprima le divergenti posizioni assunte dagli Stati durante il negoziato in vista dell'attivazione della competenza per il crimine di aggressione; divergenze che vanno essenzialmente ricondotte a contrastanti letture circa il contenuto e gli effetti del compromesso di Kampala, con particolare riguardo alla posizione giuridica degli Stati Parte che non abbiano ratificato o accettato gli emendamenti. Dopo aver illustrato le ragioni che hanno portato al prevalere, in seno all'ASP, di una (ri)lettura in senso marcatamente "consensualistico" del compromesso di Kampala, si esaminerà il sintetico contenuto normativo della risoluzione 16/Res.5, con particolare riguardo al rapporto con le pertinenti previsioni statutarie e alle conseguenze sulla concreta messa in opera del regime giurisdizionale in tema di aggressione. In conclusione, si tratteggerà il quadro dei possibili sviluppi applicativi conseguenti all'adozione della risoluzione, segnalando le principali incertezze interpretative non definitivamente appianate per mezzo della decisione assunta dagli Stati Parte.

2. Prima di concentrarsi sull'analisi dei lavori preparatori che hanno condotto all'adozione della risoluzione attuativa, sembra opportuno ricapitolare brevemente la parabola normativo-istituzionale del crimine di aggressione nel contesto dello Statuto di Roma, alla luce degli esiti innovatori della Conferenza di revisione tenutasi a Kampala nel 2010.

Com'è noto l'aggressione rientrava *ab origine* tra i crimini ai quali si estende la competenza *ratione materiae* della Corte⁴, tuttavia la mancanza di

disposizioni, che la Corte potrà esercitare la competenza in tema di aggressione soltanto decorso un anno dal deposito del trentesimo strumento di ratifica o accettazione degli emendamenti ad opera degli Stati Parte. La disposizione in esame non riguarda la questione, connessa ma concettualmente distinta, dell'*entrata in vigore* degli emendamenti, che per espressa previsione della risoluzione RC/Res.6 (par. 1) è disciplinata dall'articolo 121(5) dello Statuto. L'obiettivo delle trenta ratifiche o accettazioni degli emendamenti è stato raggiunto con il deposito dello strumento di ratifica dello Stato di Palestina, il 26 giugno 2016. Nel momento in cui si scrive gli Stati ratificanti o accettanti gli emendamenti sono 35 (per verificare la situazione delle ratifiche si veda: treaties.un.org). Il raggiungimento del previsto numero di ratifiche, tuttavia, è condizione necessaria ma non sufficiente ad abilitare la Corte all'esercizio della competenza per il crimine di aggressione nel caso di *referral* statale o *motu proprio* del Procuratore. L'art. 15bis(3) dello Statuto rende a tal fine indispensabile una decisione dell'ASP, da adottarsi dopo il 1° gennaio 2017 con la stessa maggioranza richiesta per l'adozione di emendamenti allo Statuto. Tale è appunto la risoluzione dell'ASP qui commentata.

⁴ Si veda l'art. 5(1)(d) dello Statuto che lo annovera assieme al genocidio, ai crimini contro l'umanità e ai crimini di guerra.

un sufficiente consenso e la delicatezza politica delle questioni attinenti alla definizione e alla messa in opera della competenza della CPI per tale crimine – tra cui si deve annoverare il problema dei rapporti tra le competenze degli organi della Corte e quelle del Consiglio di sicurezza ONU in relazione all'accertamento di atti di aggressione⁵ – avevano indotto gli Stati a rinviare nel tempo tanto la definizione della fattispecie, tanto quella dei meccanismi di esercizio della competenza⁶. Alla Conferenza di revisione dello Statuto, tenutasi nel 2010 a Kampala⁷, si era compiuto un notevole passo in avanti introducendo, tramite appositi emendamenti, una definizione del crimine di aggressione operata in larga parte per *renvoi* alla risoluzione 3314 dell'Assemblea generale ONU del 14 dicembre 1974⁸, nonché due complesse disposizioni – gli articoli 15*bis* e *ter* – che disciplinano un regime procedurale speciale per l'attivazione della competenza della Corte in tema di aggressione⁹. La natura *sui generis* di tale regime rispetto a quello generalmente previsto dallo Statuto¹⁰ emerge con riferimento ad elementi quali, ad esempio, la marcata differenziazione degli schemi procedimentali a

⁵ Sul punto occorre coordinare le competenze di accertamento di atti d'aggressione previste dalla Carta ONU in capo al Consiglio di sicurezza in vista del mantenimento (o ristabilimento) della pace e sicurezza internazionali e quelle della CPI, rivolte al diverso fine dell'accertamento giudiziale di responsabilità penali per condotte integranti il crimine di aggressione. Com'era prevedibile questo tema è stato oggetto di accese discussioni alla Conferenza di revisione di Kampala. Si vedano sul punto G. GAJA, *The Respective Role of the ICC and the Security Council in Determining the Existence of an Aggression* in M. POLITI, G. NESI (eds.), *op. cit.*, 121-124, e N. BLOKKER, *The Crime of Aggression and the United Nations Security Council*, in *Leiden Journal of International Law*, 2007, 867-894.

⁶ In tal senso si veda il testo originario dell'art. 5(2) dello Statuto, opportunamente abrogato a Kampala (si veda RC/Res.6, Annex I, par. 1), che indicava nell'adozione di emendamenti allo Statuto ad una Conferenza di revisione il percorso per la definizione del crimine di aggressione e delle condizioni per il relativo esercizio della competenza.

⁷ La Conferenza di revisione è stata convocata secondo il disposto dell'art. 123(1) dello Statuto. I documenti dei lavori della Conferenza sono consultabili al sito: asp.icc-cpi.int.

⁸ Si vedano RC/Res.6, Annex I, par. 2 e l'espresso richiamo operato dall'art. 8*bis*(2), alla risoluzione A/RES/29/3314. Riflessioni di diritto sostanziale circa la definizione del crimine di aggressione esulano dall'oggetto del presente lavoro. Si vedano a tal proposito M. MILANOVIC, *Aggression and Legality: Custom in Kampala*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2012, 165-187; A. PAULUS, *Second Thoughts on the Crime of Aggression*, in *European Journal of International Law*, 2009, 1117-1128; K. AMBOS, *The Crime of Aggression after Kampala*, in *German Yearbook of International Law*, 2010, 463-510; A. REISINGER CORACINI, P. WRANGE, *The Specificity of the Crime of Aggression*, in C. KRESS, S. BARRIGA (eds.), *op. cit.*, 307-350, e C. KRESS, *The State Conduct Element*, *ivi*, 412-564.

⁹ Sul regime di esercizio della competenza in tema di aggressione si vedano S. BARRIGA, N. BLOKKER, *Conditions for the Exercise of Jurisdiction Based on State Referrals and Proprio Motu Investigations*, in C. KRESS, S. BARRIGA (eds.), *op. cit.*, 652-674, e M. POLITI, *The ICC and the Crime of Aggression A Dream that Came Through and the Reality Ahead*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2012, 271-283.

¹⁰ Si veda l'art. 12(2) dello Statuto di Roma. Esso stabilisce che la competenza si estende, in forza del principio di territorialità, ai crimini elencati all'art. 5 *da chiunque* commessi sul territorio di uno Stato Parte e, in forza del principio di personalità attiva, ai crimini *ovunque* commessi dai cittadini di uno Stato Parte.

seconda del meccanismo di attivazione¹¹; il tentativo di coordinamento tra le competenze del Consiglio di sicurezza ONU e gli organi della Corte (specie il Procuratore)¹²; l'esclusione completa dell'esercizio della competenza della Corte rispetto a condotte tenute da cittadini di Stati terzi o sul territorio di questi¹³; nonché la controversa previsione di un meccanismo di *opt-out* rispetto all'esercizio della competenza sull'aggressione, sulla cui giustificazione normativa ed operatività concreta si sono presto formate – tanto tra gli Stati quanto in dottrina – opposte scuole di pensiero¹⁴.

3. Tralasciando in questa sede i profili di diritto sostanziale attinenti alla definizione del crimine di aggressione, è appena il caso di sottolineare come il carattere ambiguo degli emendamenti relativi al meccanismo di esercizio della competenza per il crimine di aggressione sia la conseguenza di una delicata mediazione tra le posizioni emerse in seno alla Conferenza di revisione, posizioni che hanno trovato una sintesi capace di condurre al *consensus* soltanto nelle battute finali della Conferenza¹⁵.

Sulla base di queste premesse negoziali era inevitabile che l'ambiguità di alcune delle disposizioni introdotte in sede di emendamento lasciasse aperti molti interrogativi circa gli effetti concreti del compromesso di Kampala sul futuro esercizio della competenza per il crimine di aggressione. Tra i tanti aspetti problematici, quello senza dubbio più rilevante ai fini del successivo dibattito che ha condotto alla recente risoluzione attuativa concerne la posizione degli Stati Parte non ratificanti o accettanti gli emendamenti. Esso può essere riassunto nel seguente interrogativo: potrebbe la Corte – in conformità allo Statuto, agli emendamenti e alle pertinenti norme del diritto dei trattati – esercitare la competenza sulla base di un

¹¹ La distinzione è anzitutto desumibile dalla separazione “topografica” delle disposizioni concernenti l'esercizio della competenza nel caso di *referral* statale e di *motu proprio* del Procuratore (art. 15*bis*), e in quello di *referral* del Consiglio di sicurezza ONU (art. 15*ter*). Dall'analisi di tali disposizioni emerge, tra l'altro, il tentativo di circondare di particolari cautele l'esercizio della competenza nelle ipotesi di *referral* statale e *motu proprio*.

¹² Si veda l'art. 15*bis*, paragrafi 6-9. In tal senso, uno degli esiti più notevoli del compromesso di Kampala risiede nel fatto che la possibilità di procedere con un'indagine per il crimine di aggressione non dipende necessariamente dal previo (e positivo) accertamento da parte del Consiglio di sicurezza dell'esistenza di un atto di aggressione.

¹³ Si veda l'art. 15*bis*(5) dello Statuto.

¹⁴ Si veda l'art. 15*bis*(4) dello Statuto. Come si vedrà questa disposizione ha suscitato seri interrogativi ermeneutici, in particolare rispetto alla conciliabilità con le norme dell'art. 121(5) dello Statuto, che governa l'entrata in vigore degli emendamenti e la posizione degli Stati Parte non accettanti o ratificanti e, più in generale, con le norme del diritto dei trattati. Per una rigorosa analisi di questi profili, si veda A. ZIMMERMANN, *Amending the Amendment Provisions of the Rome Statute. The Kampala Compromise on the Crime of Aggression and the Law of Treaties*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2012, 209-227.

¹⁵ Sulle concitate fasi finali della Conferenza si vedano C. KRESS, L. VON HOLTZENDORFF, *The Kampala Compromise on the Crime of Aggression*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2010, 1179-1180, e C. McDOUGALL, *op. cit.*, 1-2.

referral statale o *motu proprio* del Procuratore rispetto a presunte condotte di aggressione commesse dai cittadini o sul territorio di Stati Parte che non abbiano ratificato o accettato gli emendamenti e che non si siano avvalsi della facoltà di *opt-out* prevista all'art. 15bis(4) dello Statuto¹⁶?

È di tutta evidenza che una risposta affermativa consentirebbe, almeno in astratto, di ampliare in maniera significativa il perimetro di esercizio della competenza della Corte rispetto a condotte di aggressione; al contrario, una risposta negativa lo limiterebbe alle sole condotte di aggressione penalmente rilevanti poste in essere *inter se* tra gli Stati Parte che abbiano ratificato o accettato gli emendamenti – il cui numero, ad oggi, ammonta a solo 35 su 123 Stati Parte¹⁷ – e che non abbiano al contempo esercitato la facoltà di *opt-out*¹⁸.

Un tentativo di dare risposta a tale quesito può essere fatto soltanto indagando i nessi sistematici tra gli articoli 5(2)¹⁹, 12 e 121 (in particolare ai paragrafi 4 e 5) dello Statuto, da un lato, e, dall'altro, la risoluzione RC/Res.6 complessivamente considerata, sullo sfondo delle regole del diritto dei trattati di cui alla Convenzione di Vienna del 1969²⁰. Tali nessi, tuttavia, si prestano a diverse e per certi aspetti antitetiche ricostruzioni a seconda dell'approccio interpretativo adottato e della pregnanza assegnata all'ele-

¹⁶ In altre parole: la semplice inerzia dello Stato Parte rispetto agli emendamenti è sufficiente a schermane i cittadini e il territorio dall'esercizio della competenza della Corte per condotte di aggressione?

¹⁷ Il numero degli Stati Parte allo Statuto, per la prima volta dalla sua entrata in vigore, si è ridotto di un'unità (da 124 a 123) il 27 ottobre 2017, con la presa d'effetti della dichiarazione di recesso depositata un anno prima dal Burundi presso il Segretario generale ONU in conformità all'art. 127(1) dello Statuto. Il 17 marzo 2018 anche le Filippine hanno formalmente comunicato al depositario l'intenzione di ritirarsi dallo Statuto di Roma. La dichiarazione filippina, ove non ritirata, prenderà effetti decorso un anno dalla ricezione da parte del depositario.

¹⁸ Queste considerazioni valgono soltanto per il caso di *referral* statale e *motu proprio*. Nella diversa ipotesi di *referral* da parte del Consiglio di sicurezza di cui all'art. 15ter, nessun ostacolo giuridico impedisce al Consiglio di riferire alla Corte una situazione in cui presunti crimini di aggressione siano commessi dai cittadini o sul territorio di Stati terzi, ovvero di Stati Parte non accettanti o ratificanti gli emendamenti. In tal senso si sono espressi gli Stati negli *Understandings* annessi alla risoluzione RC/Res. 6 (vedi RC/Res. 6, Annex III, par. 2: «It is understood that the Court shall exercise jurisdiction over the crime of aggression on the basis of a Security Council referral in accordance with article 13, paragraph (b), of the Statute irrespective of whether the State concerned has accepted the Court's jurisdiction in this regard.» enfasi aggiunta). Sulla controversa natura giuridica degli *Understandings* si veda K. J. HELLER, *The Uncertain Legal Status of the Aggression Understandings*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2012, 229-248.

¹⁹ Ci si riferisce alla formulazione originaria dell'articolo in esame. Si veda, *supra*, nota 6.

²⁰ In particolare, l'Annex I e il par. 1 della parte dispositiva di RC/Res.6, che richiama espressamente l'art. 121(5) dello Statuto in tema di emendamenti. Un utile termine di raffronto è rappresentato anche dalla distinta risoluzione RC/Res.5, con la quale sono state introdotte tre nuove fattispecie di crimini guerra atte a sanzionare l'utilizzo di particolari tipi di armi o munizioni (si vedano in particolare il 2° e 3° 'considerando' e il par. 1 della parte dispositiva).

mento del consenso degli Stati. Ciò ha portato a una polarizzazione tanto nelle posizioni della dottrina tanto in quelle degli Stati, di cui è opportuno dare conto per meglio comprendere le ragioni della scelta, su questo punto inequivocabile, compiuta dagli Stati con la risoluzione attuativa del dicembre 2017.

4. Le due contrapposte posizioni sopra ricordate – emerse già durante la Conferenza di Kampala e poi oggetto di più precisa elaborazione sia in sede di commento degli emendamenti sia nella fase preparatoria dei lavori per l'ultima ASP – possono essere brevemente illustrate nel modo che segue.

I sostenitori della teoria c.d. del “consenso attenuato”²¹, affermano che la Corte potrebbe senz'altro esercitare la competenza per atti di aggressione anche nei confronti dei cittadini e del territorio dello Stato non ratificante o accettante gli emendamenti e che non abbia fatto *opt-out*. Essi prendono le mosse dagli articoli 5(2), 12 e 15bis(4) dello Statuto per affermare la inapplicabilità agli emendamenti adottati a Kampala del secondo periodo dell'art. 121(5) dello Statuto. Tale disposizione, in relazione agli emendamenti agli articoli 5-8, stabilisce che «In respect of a State Party which has not accepted the amendment, the Court shall not exercise its jurisdiction regarding a crime covered by the amendment when committed by that State Party's nationals or on its territory»²². Secondo la tesi esposta, nel ratificare lo Statuto gli Stati avrebbero implicitamente accettato, per il tramite degli articoli 5(2) e 12, sia l'eventualità che la Corte giudichi del crimine di aggressione – una volta introdotti i necessari emendamenti – sia la circostanza che l'esercizio della competenza per tale crimine segua, in linea di principio, i parametri *ratione loci* e *ratione personae* generalmente previsti per gli altri crimini²³. Soltanto la necessità di raggiungere una vasta convergenza in seno alla Conferenza di revisione avrebbe reso necessario introdurre le disposizioni di cui ai paragrafi 4 e 5 dell'art. 15bis, che prevedono, rispettivamente, la facoltà di *opt-out* per lo Stato Parte che non abbia ratificato gli emendamenti – consentendogli di escludere nei propri confronti la competenza della Corte, mediante un'apposita dichiarazione depositata presso la Cancelleria – e l'esclusione completa della competenza nei confronti degli Stati terzi. Ove si ritenesse applicabile la regola dell'art. 121(5) seconda parte, la previsione della facoltà di *opt-out* sarebbe sostan-

²¹ Per indicare questa posizione – e il gruppo di Stati che l'ha appoggiata – è stata impiegata nel dibattito l'espressione “Camp Protection” (o campo dell'*opt-out*).

²² È evidente che l'applicazione testuale della regola in questione escluderebbe in radice la possibilità di esercitare la competenza nei riguardi di condotte di aggressione tenute da cittadini o sul territorio dello Stato Parte non ratificante o accettante.

²³ L'art. 12(2) dello Statuto, infatti, consente l'operare anche disgiunto dei criteri di competenza *ratione loci* e *ratione personae*, ciò che rende superfluo il consenso dello Stato di cittadinanza del perpetratore (ove operi il criterio di territorialità) e quello dello Stato in cui il presunto crimine è stato commesso (ove operi il criterio di personalità attiva).

zialmente privata di ogni significato, ponendo così nel nulla il punto di mediazione raggiunto a Kampala²⁴. *In sintesi*: lo Stato Parte che non abbia ratificato o accettato gli emendamenti sull'aggressione avrebbe comunque accettato, implicitamente, la possibilità di esercizio della competenza per tale crimine rispetto ai propri cittadini e al proprio territorio e, nel caso intenda escluderla, avrebbe come unica strada quella di fare un'esplicita dichiarazione di *opt-out*. Il richiamo fatto dalla risoluzione RC/Res.6 all'art. 121(5) dovrebbe intendersi solo alla prima parte della disposizione (che regola l'entrata in vigore degli emendamenti) e non alla seconda (che regola l'esercizio della competenza della Corte per il crimine oggetto di emendamento)²⁵.

Alla tesi sopra illustrata si contrappone quella – orientata a riconoscere un maggior rilievo al consenso degli Stati²⁶ – secondo cui la Corte *non* potrebbe esercitare la competenza per atti di aggressione commessi dai cittadini o sul territorio di uno Stato Parte non ratificante o accettante gli emendamenti, *indipendentemente* da una dichiarazione di *opt-out* in base all'art. 15bis(4). La tesi in esame assegna un peso decisivo alle norme statutarie in tema di emendamenti, oltre che a una serie di altri argomenti sistematici e alla rigorosa applicazione delle regole di diritto dei trattati di cui alla Convenzione di Vienna del 1969, cui si accompagna talvolta una critica circa la stessa compatibilità degli emendamenti adottati a Kampala con lo Statuto²⁷. Secondo questa impostazione occorrerebbe partire dai seguenti punti fermi: a) secondo l'art. 40(4) della Convenzione di Vienna, salvo diversa disposizione, un accordo di emendamento ad un trattato non vincola lo Stato Parte che non abbia accettato l'accordo medesimo; b) l'art. 121(5), seconda parte, dello Statuto di Roma ribadisce il principio enunciato dalla Convenzione di Vienna e, complessivamente considerato, costituirebbe *lex specialis* rispetto alle previsioni di cui ai paragrafi 3-4 e 6 del medesimo articolo, regolando in via esclusiva il regime degli emendamenti agli articoli 5-8²⁸; c) se un trattato, come accade nel caso dello Statuto di Roma, prevede diverse ed *alternative* procedure di emendamento a seconda delle disposizioni da emendare²⁹, occorre che gli Stati si attengano ad esse, rimanendo

²⁴ Per vero, come si vedrà esaminando la tesi opposta, anche ritenendo applicabile l'art. 121(5) *in toto*, la dichiarazione di *opt-out* non sarebbe del tutto priva di conseguenze giuridiche.

²⁵ Si veda S. BARRIGA, N. BLOKKER, *op. cit.*, 665-668. A tal proposito si è parlato di “positive understanding” (in contrapposizione a un “negative understanding”) dell'articolo 121(5) dello Statuto. Sulle opposte letture di tale articolo si veda A. ZIMMERMANN, *op. cit.*, 217-220.

²⁶ Per indicare questa posizione – e il gruppo di Stati che l'ha appoggiata – è stata impiegata nel dibattito l'espressione “Camp Consent” (o campo dell'*opt-in*).

²⁷ Si veda A. ZIMMERMANN, *op. cit.*, 220-224.

²⁸ *Ibidem*, 216-217.

²⁹ Si veda l'art. 121 dello Statuto. La disposizione introduce due distinti meccanismi di emendamento del testo statuario, uno “ordinario” e uno “speciale”. Il primo, disciplinato in

esclusa la possibilità di modificare implicitamente o di combinare *à la carte* le procedure di emendamento esistenti³⁰. Sulla base di queste premesse sarebbe anzitutto possibile escludere ogni rilevanza dell'art. 5(2) dello Statuto rispetto al regime giuridico degli emendamenti, dal momento che esso fa unicamente riferimento alla «adozione» degli stessi³¹. Gli emendamenti in tema di aggressione adottati a Kampala sarebbero pertanto soggetti *in toto* alla disciplina dell'art. 121(5) dello Statuto, non essendo sostenibile la tesi della «separazione funzionale» tra la prima e la seconda parte della disposizione³². Tale conclusione sarebbe confermata da altri dati testuali e sistematici ricavabili sia dallo Statuto³³, sia dall'esame comparativo di un'altra risoluzione adottata alla medesima Conferenza di revisione a proposito di crimini di guerra³⁴. Per quanto concerne l'argomento

particolare ai paragrafi 3-4 e 6, concerne le modifiche *diverse* da quelle agli articoli 5-8 dello Statuto e prevede l'adozione dell'emendamento per *consensus* (o, in difetto, con la maggioranza dei due terzi degli Stati Parte) e l'entrata in vigore decorso un anno dal deposito dello strumento di ratifica o accettazione da parte dei sette ottavi degli Stati Parte. A garanzia della posizione degli Stati Parte rimasti in minoranza e che ritengono di non poter proseguire ad onorare gli obblighi previsti dal trattato come emendato è prevista la possibilità di recedere dallo Statuto entro un anno dall'entrata in vigore degli emendamenti con effetti immediati (in deroga all'art. 127(2) dello Statuto). Il secondo, disciplinato al par. 5 e riguardante unicamente gli emendamenti agli articoli 5-8 dello Statuto, è invece soggetto al diverso regime che prevede l'entrata in vigore, *rispetto a ciascuno* Stato Parte che ratifica o accetta l'emendamento, decorso un anno dal deposito dello strumento di ratifica o accettazione e l'esclusione della competenza della Corte nei confronti dei cittadini e del territorio dello Stato Parte non ratificante o accettante rispetto al/ai crimine/i oggetto di emendamento.

³⁰ Salvo che gli Stati unanimemente scelgano di non seguirle, così modificando o abrogando implicitamente le disposizioni in tema di emendamento del trattato. Ciò non è tuttavia avvenuto nel caso della Conferenza di Kampala, poiché ad essa hanno partecipato solo 85 delegazioni su 112 Stati che, nel 2010, erano parte allo Statuto. Si veda il documento RC/INF.1*, che attesta le delegazioni statali presenti alla Conferenza di revisione.

³¹ L'art. 5(2) dello Statuto richiamava infatti *in toto* gli articoli 121 e 123, demandando in via esclusiva a tali disposizioni la disciplina dell'entrata in vigore e dell'esercizio della competenza per il crimine oggetto di emendamento. Si veda A. ZIMMERMANN, *op. cit.*, 212-215.

³² A proposito di questo «lettura negativa» dell'articolo 121(5) si veda, *ibidem*, 217-220.

³³ Si può far riferimento alla simmetria linguistica tra la formulazione dell'art. 121(5), seconda parte, e quella impiegata in altre disposizioni al preciso scopo di escludere, rispetto a certi Stati, la competenza della Corte. Ad esempio, nello stesso art. 15*bis*(5) si ritrova la medesima formulazione («the Court shall not exercise its jurisdiction over the crime of aggression»), con riferimento all'esclusione della competenza nei confronti dei cittadini e del territorio di Stati terzi. Ancora, questa volta con riferimento alla posizione degli Stati Parte, la norma transitoria di cui all'art. 124 dello Statuto consente ad uno Stato Parte di escludere la competenza della Corte per il periodo di sette anni rispetto ai crimini di guerra, mediante una apposita dichiarazione. Tale disposizione è stata abrogata dall'ASP con la risoluzione ICC-ASP/14/Res.2, adottata per *consensus* nel novembre 2015. L'emendamento non è tuttavia ancora in vigore, poiché soltanto otto Stati l'hanno a oggi accettato o ratificato, mentre l'art. 121(4) dello Statuto esige per l'entrata in vigore l'accettazione o ratifica di almeno i 7/8 degli Stati Parte.

³⁴ Si veda RC/Res.5, 2° 'considerando' e par. 1 della parte dispositiva. In particolare il 2°

secondo cui l'applicazione dell'art. 121(5), seconda parte, agli emendamenti adottati a Kampala priverebbe di qualunque significato giuridico la previsione della facoltà di *opt-out*, è stato obiettato che nulla vieterebbe allo Stato Parte di ratificare o accettare gli emendamenti e, contestualmente o anche in un secondo momento, fare *opt-out*. Così, ad esempio, uno Stato favorevole all'attivazione della competenza della Corte per l'aggressione nell'ipotesi di *referral* del Consiglio di sicurezza, ma contrario al suo esercizio nell'ipotesi di *referral* statale e *motu proprio*, potrebbe ratificare o accettare gli emendamenti – contribuendo al raggiungimento del numero necessario di ratifiche o accettazioni – e al contempo avvalersi della facoltà di *opt-out* allo scopo di impedire che i propri cittadini siano assoggettati alla competenza della Corte per fatti di aggressione³⁵. *In sintesi*: gli Stati Parte che non abbiano accettato o ratificato gli emendamenti sarebbero a tutti gli effetti schermati dall'esercizio della competenza della Corte per il crimine di aggressione, anche in difetto di una dichiarazione di *opt-out*, in forza dell'art. 121(5), seconda parte, dello Statuto. Ragionando altrimenti, si dovrebbe concludere che il compromesso raggiunto a Kampala mirava ad introdurre surrettiziamente – in contrasto con le regole del diritto dei trattati e con il mandato assegnato alla Conferenza di revisione – un regime giuridico degli emendamenti *extra ordinem*, incompatibile con quello statutariamente previsto³⁶.

5. Preso atto delle perduranti divergenze tra gli Stati sul punto sopra esaminato, l'ASP ha ritenuto opportuno creare un meccanismo di facilitazione, aperto unicamente agli Stati Parte allo Statuto, inteso a

'considerando' fa riferimento all'art. 121(5) dello Statuto nel disciplinare il regime giuridico dell'emendamento all'art. 8, inclusa la sua seconda parte (parificando la posizione degli Stati terzi e quella degli Stati Parte che non accettano o ratificano gli emendamenti). Un identico riferimento si ritrova anche in ICC-ASP/16/Res.4 (2° 'considerando' del preambolo), risoluzione adottata sempre in tema di crimini di guerra alla sedicesima sessione dell'ASP. Orbene, anche i crimini di guerra – al pari dell'aggressione – erano ricompresi fin dall'inizio nella competenza *ratione materiae* della Corte, pertanto non si comprenderebbe la ragione della una disparità di regime giuridico degli emendamenti nei due casi (applicazione *in toto* dell'art. 121(5) per i crimini di guerra e della sola prima parte per l'aggressione).

³⁵ Si veda D. AKANDE, *What Exactly Was Agreed in Kampala on the Crime of Aggression?*, pubblicato sul blog ejiltalk.org in data 21 giugno 2010. Va ricordato che la dichiarazione di *opt-out* esclude la competenza della Corte soltanto rispetto a condotte di aggressione conseguenti a un atto di aggressione commesso «by a State Party» (e non anche rispetto a quelle poste in essere sul territorio dello Stato Parte che fa *opt-out*). Pertanto uno Stato Parte che prima ratificasse gli emendamenti e poi facesse *opt-out* otterrebbe il duplice risultato di essere protetto da atti di aggressione commessi da altri Stati Parte ratificanti gli emendamenti *sul suo territorio* e di escludere i propri cittadini dalla competenza della Corte per atti di aggressione.

³⁶ In effetti, i paragrafi 3 e 4 dell'art. 15bis introducono condizioni giuridiche strumentali alla messa in opera della competenza per il crimine di aggressione di cui non v'è traccia nelle disposizioni statutarie che regolano il regime giuridico degli emendamenti (articolo 121 e 123 dello Statuto).

discutere l'attivazione della competenza della Corte in tema di aggressione e a compiere ogni sforzo in vista del raggiungimento di un *consensus*, con il compito di presentare a tal fine una relazione scritta in preparazione alla sedicesima sessione dell'Assemblea³⁷. In sede di facilitazione alcuni Stati hanno espresso la propria posizione sul progetto di risoluzione attuativa presentando appositi *position papers*.

Un primo documento è stato presentato congiuntamente da Canada, Colombia, Francia, Giappone, Norvegia e Regno Unito nel marzo 2017³⁸. In esso gli Stati aderenti – nessuno dei quali ha ratificato gli emendamenti di Kampala – affermano chiaramente di sostenere la tesi restrittiva sopra esaminata e chiedono che nella risoluzione attuativa sia inserita una disposizione che escluda esplicitamente la competenza della Corte nei confronti degli Stati non ratificanti o accettanti gli emendamenti³⁹. Nel successivo dibattito in ASP alcuni degli Stati aderenti a questo documento, insieme ad altri intervenuti in Assemblea, hanno ribadito la propria posizione in tal senso⁴⁰. Nel caso della Francia e del Regno Unito, il chiarimento sulla posizione degli Stati Parte non ratificanti o accettanti gli emendamenti è stato posto quale *condicio sine qua non* per l'adesione al *consensus* per l'attivazione della competenza della Corte⁴¹. La Cina, che notoriamente non ha firmato né ratificato lo Statuto di Roma ed è pertanto totalmente estranea al regime della competenza in tema di aggressione,

³⁷ Tale decisione era stata presa in occasione della sessione del 2016. Si veda ICC-ASP/15/Res.5, Annex I, par. 18(b). Il ruolo di facilitatore è stato assunto dall'austriaca Nadia Kalb. Il *report* finale di facilitazione è stato diffuso il 27 novembre 2017 (si veda *Report on the facilitation on the activation of the International Criminal Court over the Crime of Aggression*, ICC-ASP/16/24).

³⁸ *Paper submitted by Canada, Colombia, France, Japan, Norway and United Kingdom*, ICC-ASP/16/24, Annex II, A.

³⁹ *Ibidem*, paragrafi 2-3, 13. Per gli argomenti a sostegno di questa posizione si vedano i paragrafi 5-9. Per la critica alla tesi avversa si vedano i paragrafi 10-12. Francia e Regno Unito hanno a tal fine proposto l'inserimento nella futura decisione di attivazione di un paragrafo che esclude espressamente la competenza della Corte (si veda *Element of an activation decision, presented by France and the United Kingdom*, ICC-ASP/16/24, Annex III, A).

⁴⁰ I testi delle dichiarazioni degli Stati sono consultabili all'indirizzo web: asp.icc-cpi.int. Per gli Stati aderenti alla posizione restrittiva si veda il testo delle note verbali di Francia (3-4); Giappone (3); Regno Unito (4); Colombia (7); Norvegia (2); Australia (2); Danimarca (4); Guatemala (3, par. 17); Panama (2); Perù (3, par. 12).

⁴¹ Si veda il seguente passo della dichiarazione francese: «Nous pourrions nous joindre au consensus permettant l'adoption d'une décision d'activation de la compétence de la Cour prévue par ces amendements dès lors qu'il sera absolument clair que les États parties au Statut qui ne les ont pas ratifiés ne sont pas concernés par cette nouvelle compétence.» (3, enfasi aggiunta). Nello stesso senso la dichiarazione britannica: «The United Kingdom is willing to support an activation of the crime of aggression – provided there is clarity that the Court does not have jurisdiction over State Parties that have not ratified the aggression amendments.» (4, enfasi aggiunta).

invitata a partecipare al dibattito in ASP in qualità di osservatore, ha espresso la propria adesione alla soluzione restrittiva⁴².

Un secondo documento è stato presentato dal Liechtenstein nell'aprile del 2017⁴³. Lo Stato estensore prende posizione a favore della tesi espansiva sopra esaminata, passando in rassegna gli argomenti che militano a favore della sussistenza della competenza della Corte nei confronti degli Stati Parte non accettanti o ratificanti gli emendamenti, anche alla luce delle posizioni assunte al tempo del negoziato per la revisione dello Statuto⁴⁴. Il Liechtenstein ha riaffermato con forza tale posizione nel dibattito all'ASP⁴⁵. In tale circostanza, anche altri Stati hanno aderito a questa posizione⁴⁶.

Un terzo e ultimo documento è stato presentato congiuntamente da Argentina, Botswana, Samoa, Slovenia e Svizzera nell'agosto 2017⁴⁷. Il documento in esame, dopo aver perorato la causa dell'attivazione della competenza della Corte per l'aggressione, giunge a conclusioni sostanzialmente analoghe a quelle del documento presentato dal Liechtenstein⁴⁸. Gli Stati aderenti, inoltre, affermano che esigere un chiarimento sulla posizione degli Stati Parte non ratificanti o accettanti gli emendamenti – nel senso auspicato dai sostenitori della posizione restrittiva – porterebbe, di fatto, a riaprire il negoziato su quanto concordato a Kampala⁴⁹, mentre l'ASP sarebbe chiamata ad esprimersi su una “opzione

⁴² Si veda la nota verbale della Cina (6-8). La Repubblica Popolare Cinese sostiene che la soluzione restrittiva, oltre ad essere giustificata in base al diritto dei trattati e ai lavori preparatori dello Statuto e della Conferenza di revisione, è necessitata dalla natura stessa del diritto internazionale quale «state-based consent law». La Cina, inoltre, critica la “invasione di campo” della CPI rispetto alla competenza esclusiva del Consiglio di sicurezza in tema di accertamento di atti di aggressione che deriverebbe dagli emendamenti adottati a Kampala.

⁴³ *Paper submitted by Liechtenstein*, ICC-ASP/16/24, Annex II, B.

⁴⁴ *Ibidem*, paragrafi 2-3, 5-6, 15-17. Si ricorderà che proprio il Principato del Liechtenstein aveva presieduto, nella persona di Christian Wenaweser, la Conferenza di revisione di Kampala, assicurandone la positiva conclusione attraverso un encomiabile sforzo diplomatico, tecnico ed amministrativo. Stefan Barriga, tra i protagonisti del negoziato di Kampala come consigliere giuridico della Presidenza e tra i più autorevoli commentatori sul crimine di aggressione, ha sostenuto che la tesi espansiva è l'unica logicamente e giuridicamente riconciliabile con gli esiti sostanziali del compromesso raggiunto a Kampala (si veda S. BARRIGA, N. BLOKKER, *op. cit.*, 662-674).

⁴⁵ Si veda la nota verbale del Principato del Liechtenstein (2-3).

⁴⁶ Si vedano le note verbali della Confederazione Elvetica (2); Andorra (4); Cipro (2-3), Finlandia (3); Repubblica Ceca (2); Stato di Palestina (2-3). Quest'ultimo ha inoltre proposto l'inserimento nella risoluzione attuativa di un elemento di segno opposto a quello auspicato da Francia e Regno Unito, nel senso di affermare che la Corte potrebbe esercitare competenza per condotte di aggressione anche nei riguardi di Stati Parte non ratificanti gli emendamenti, salvo nel caso di esplicito *opt-out* (si veda *Element of an activation decision, presented by the State of Palestine*, ICC-ASP/16/24, Annex III, B).

⁴⁷ *Paper submitted by Argentina, Botswana, Samoa, Slovenia and Switzerland*, ICC-ASP/16/24, Annex II, C.

⁴⁸ *Ibidem*, par. 1.4, lett. b); 2.2, lett. b); e 2.5.

⁴⁹ *Ibidem*, par. 2.4.

binaria”, ossia soltanto a decidere se attivare o non attivare la competenza della Corte⁵⁰. In ASP, Argentina e Svizzera hanno insistito sulla necessità di non rimettere in discussione il compromesso di Kampala, posizione questa condivisa anche da altri Stati⁵¹.

6. I lavori della sedicesima sessione dell’ASP si sono dunque svolti nel segno di una netta frattura tra gli Stati sulla soluzione da adottare per l’attivazione della competenza della Corte in tema di aggressione. Nonostante quasi tutte le delegazioni⁵² si dichiarassero determinate a cogliere l’occasione per adottare una risoluzione attuativa e auspicassero il raggiungimento di un *consensus*, è da subito parso arduo che si potesse trovare una soluzione di compromesso tra la posizione restrittiva e quella estensiva sopra ricordate.

La trattativa si è protratta oltre il termine originariamente previsto per la conclusione dei lavori dell’Assemblea, con il succedersi di diverse bozze di risoluzione⁵³. I Paesi che sostenevano la tesi estensiva hanno tentato fino all’ultimo di resistere alla pressione del campo avverso – guidato da Francia e Regno Unito –, anche attraverso proposte di mediazione che sembravano poter soddisfare, almeno in parte, gli Stati che sostenevano la posizione restrittiva⁵⁴. Ciò nonostante, di fronte all’inamovibilità di questi ultimi e al

⁵⁰ *Ibidem*, par. 2.1.

⁵¹ Si vedano le note verbali delle dichiarazioni di Argentina (2); Svizzera (2); Spagna (5); Bangladesh (3); Belgio (2); Cile (1-2); Finlandia (3); Irlanda (2); Lituania (2); Trinidad e Tobago (2-3).

⁵² L’unico Stato a esprimere serie perplessità riguardo all’opportunità di attivare la competenza della Corte per l’aggressione è stato il Kenya. Si veda questo passaggio della nota verbale: «However, Kenya is of the view that the timing is not right and further believe that we should first concentrate on the execution of the current mandate before adding new, controversial and unclear or undefined mandates» (2).

⁵³ La *draft resolution* che ha poi ottenuto il via libera dell’ASP è identificata con la sigla ICC-ASP/16/L.10*. Come sembra emergere dalla numerazione progressiva del documento, vi sono state probabilmente altre bozze di risoluzione, non oggetto di diffusione presso il pubblico. Fa eccezione, tuttavia, la bozza di risoluzione di cui alla nota seguente.

⁵⁴ Una diversa bozza di risoluzione, apparentemente riservata, è stata tuttavia diffusa mentre il negoziato volgeva al termine. Di tale proposta, identificata con la sigla ICC-ASP/16/L.9/Rev.1, hanno dato conto alcuni commentatori sul blog opiniojuris.org (si vedano K. J. HELLER, *The Opt-Out Camp Possibly Folds – Clearing Way for Aggression?*, e, criticamente sulla diffusione della bozza, G. GORDON, *A Different View of the Aggression Activation Negotiations – A Perspective from the Ground*, entrambi del 14 dicembre 2017). La bozza in questione, pur contenendo una formulazione analoga a quella poi confluita nel par. 2 della risoluzione adottata dall’ASP, prevedeva una diversa data per l’attivazione della competenza della Corte (31 dicembre 2018). Essa, inoltre, stabiliva che gli Stati Parte non ratificanti, per avvalersi dell’esclusione dalla competenza della Corte, avrebbero dovuto far constare esplicitamente e mettere a verbale la propria posizione in tal senso, vuoi tramite il *report* di facilitazione, le dichiarazioni in ASP o anche in un momento successivo mediante una comunicazione scritta rivolta al Presidente dell’ASP entro il 31 dicembre 2018. Un’attenta lettura della proposta chiarisce inoltre che gli Stati ratificanti lo Statuto *dopo* il 31 dicembre 2018 avrebbero potuto escludere la competenza della Corte per fatti di aggressione

rischio di chiudere i lavori senza un accordo – ovvero di dover sottoporre una bozza di risoluzione al voto dell’ASP con la necessità di ottenere la maggioranza dei due terzi – il campo guidato dal Liechtenstein ha infine ceduto sul punto, permettendo l’adozione per *consensus* di una risoluzione contenente un paragrafo definitivamente chiarificatore circa la posizione degli Stati Parte non ratificanti o accettanti gli emendamenti.

La risoluzione attuativa così adottata il 14 dicembre 2017 si compone di un breve preambolo e di quattro sintetici paragrafi. Per quanto concerne il preambolo, esso si limita a richiamare gli emendamenti adottati a Kampala, la Carta ONU e la base normativa per l’adozione della risoluzione attuativa, oltre alle norme statutarie concernenti il regime degli emendamenti⁵⁵. Seguono i quattro paragrafi della parte operativa, che è opportuno brevemente esaminare e commentare.

Il par. 1 contiene la *decisione* dell’ASP di attivare la competenza della Corte per il crimine di aggressione, fissando la data del 17 luglio 2018 come *dies a quo* per il suo effettivo esercizio. La scelta di tale data non può dirsi casuale ed è carica di una forte valenza simbolica: si tratta del giorno esatto in cui, venti anni prima, fu adottato lo Statuto di Roma in esito alla Conferenza diplomatica.

Il par. 2 contiene il “chiarimento” sulla posizione degli Stati Parte non ratificanti gli emendamenti, in cui è stata sostanzialmente trasfusa la proposta degli Stati che parteggiavano per la tesi restrittiva. Con questa disposizione, l’ASP *conferma* che: «in accordance with the Rome Statute [...] in the case of a State referral or *proprio motu* investigation the Court shall not exercise its jurisdiction regarding a crime of aggression when committed by a national or on the territory of a State Party that has not ratified or accepted these amendments»⁵⁶. A proposito di questo cruciale passaggio della risoluzione – sulla scorta della lettura del *report* di facilitazione⁵⁷, dell’esame della posizione degli Stati e del tenore complessivo del negoziato – emerge chiaramente l’impressione che quello raggiunto a Kampala con riferimento alla posizione degli Stati Parte non ratificanti gli emendamenti fosse in realtà un *consensus* soltanto apparente. Pertanto il chiarimento auspicato da alcuni Stati – al di là della soluzione in concreto accolta – si rendeva quasi certamente necessario per integrare un reale accordo tra gli Stati e per consentire alla Corte di esercitare, in futuro, la

nei propri confronti soltanto usufruendo della clausola di *opt-out* di cui all’art. 15bis(4) dello Statuto.

⁵⁵ Si veda il quinto considerando del preambolo, che fa riferimento all’articolo 121(5) dello Statuto nella sua interezza, senza alcuna distinzione tra le due parti che lo compongono.

⁵⁶ Enfasi aggiunta. In altre parole, questa parte della risoluzione afferma che il par. 5 dell’art. 121 dello Statuto si applica per intero agli emendamenti adottati a Kampala, disciplinando tanto il profilo dell’entrata in vigore quanto quello della competenza della Corte (e dei suoi limiti) rispetto al crimine oggetto di emendamento.

⁵⁷ Si veda ICC-ASP/16/24, paragrafi 16-20 e 31, lett. d).

competenza per il crimine di aggressione entro un quadro normativo finalmente chiaro e condiviso⁵⁸.

Nel par. 3, gli Stati *riaffermano* gli articoli 40(1) e 119 dello Statuto in relazione ai profili di autonomia ed indipendenza dei giudici della Corte. Se la prima delle due citate disposizioni si limita, similmente a quanto accade negli statuti di altri tribunali internazionali, ad affermare che i giudici «sono indipendenti nell'esercizio delle loro funzioni», il riferimento all'art. 119 merita qualche ulteriore riflessione. Si tratta di una disposizione inclusa nelle clausole finali dello Statuto e rubricata «Settlement of disputes», composta di due distinti paragrafi. Il primo enuncia, nel contesto della CPI, il generale principio di *kompetenz-kompetenz* – immanente alla materia della soluzione delle controversie internazionali – affermando che ogni controversia concernente le «funzioni giurisdizionali» della Corte sarà risolta mediante una decisione della Corte stessa⁵⁹. Il secondo introduce una procedura per la soluzione di «ogni altra controversia» tra Stati Parte circa l'interpretazione dello Statuto, che include il possibile coinvolgimento dell'ASP e quello, eventuale, della Corte internazionale di giustizia⁶⁰. Si può ipotizzare che il riferimento alla «competenza della competenza» della Corte in relazione alle controversie concernenti le proprie funzioni giurisdizionali sia una timida concessione allo schieramento degli Stati che sostenevano la posizione espansiva, e che possa in qualche modo reintrodurre un certo margine di discrezionalità in capo ai giudici rispetto a future controversie riguardanti il perimetro della competenza per il crimine di aggressione. Senza voler in alcun modo anticipare la soluzione di tali questioni in futuri casi concreti,

⁵⁸ Come si vedrà nel par. successivo, la parte della risoluzione dedicata alla posizione degli Stati Parte non ratificanti gli emendamenti non sembra lasciare più alcun dubbio circa la loro esclusione dalla competenza della Corte per atti di aggressione. Al *consensus* «apparente» di Kampala sul punto sembrerebbe dunque essersene sostituito uno effettivo – ancorché subito da un nutrito gruppo di Stati Parte –, poiché non sembra possibile avanzare interpretazioni alternative della inequivoca disposizione in esame.

⁵⁹ Sul principio *kompetenz-kompetenz* nello Statuto della CPI si veda R. S. CLARK, *Article 119, Settlement of Disputes*, in O. TRIFFTERER, K. AMBOS (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, 3° ed., Monaco/Oxford/Baden-Baden, 2016, 2274-2282. La disposizione è analoga quella dell'art. 36(6) dello Statuto della Corte internazionale di giustizia. A proposito delle origini e del contenuto del principio in esame, individuati dalla stessa CIG nella grande giurisprudenza arbitrale a partire dalla decisione nel caso *Alabama*, si vedano C. TOMUSCHAT, *Article 36*, in A. ZIMMERMANN, K. OELLERS-FRHAM, C. TOMUSCHAT, C. J. TAMS (eds.), *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary*, 2° ed., Oxford, 2012, 694, e R. KOLB, *The International Court of Justice*, Oxford/Portland, 2013, 601-606.

⁶⁰ Per «Any other dispute» si deve correttamente intendere ogni controversia *diversa* da quelle sulle funzioni giurisdizionali della Corte. La disposizione in esame prevede la possibilità di soluzione della controversia tramite negoziati, e solo in caso di fallimento di questi decorso il periodo di tre mesi, il deferimento all'ASP. Questa potrà tentare direttamente di risolvere la controversia, oppure fare raccomandazioni alle parti su ulteriori metodi di soluzione, incluso il deferimento alla CIG. Sulla *drafting history* di questo paragrafo e sulle procedure per l'eventuale coinvolgimento della CIG si veda R. S. CLARK, *op. cit.*, 2278-2282.

sembra da escludere che solo in base a questo richiamo normativo la Corte possa legittimamente discostarsi dalla esplicita scelta limitatrice operata degli Stati e contenuta al par. 2 della risoluzione.

Infine, il par. 4, contiene un'esortazione agli Stati Parte che ancora non abbiano ratificato gli emendamenti a procedere in tal senso.

7. La risoluzione attuativa in commento, se ha l'indubbio pregio di fornire un chiarimento sulla posizione degli Stati Parte non ratificanti o accettanti gli emendamenti, non risolve altre delicate questioni che attengono al concreto esercizio della competenza della Corte per il crimine di aggressione. In questa sede si può fare riferimento a tre aspetti problematici, uno di carattere preliminare e teorico-sistematico e due di carattere più marcatamente pratico-applicativo.

In primo luogo, ci si può domandare se la risoluzione adottata dall'ASP, ed in particolare il suo par. 2, costituisca a tutti gli effetti un accordo successivo sull'interpretazione dello Statuto ai sensi dell'art. 31(3)(a) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, ossia una "interpretazione autentica" dello Statuto – in particolare dell'art. 121(5) in rapporto agli emendamenti di Kampala – di cui la Corte non potrebbe non tenere conto in sede di interpretazione. La questione è solo apparentemente di ordine teorico, anche considerata la pur limitata apertura al ruolo dell'interprete giudiziale contenuta nel par. 3 della risoluzione. Sul punto, la più autorevole dottrina sembra concorde nell'esigere che, affinché si configuri un vero e proprio accordo sull'interpretazione del trattato, debbano partecipare allo stesso *tutte* le parti all'accordo originario⁶¹. Così ragionando si dovrebbe escludere che la risoluzione in commento rappresenti un accordo successivo sull'interpretazione dello Statuto, poiché al *consensus* raggiunto in sede di ASP non hanno partecipato tutti gli Stati parte all'accordo originario⁶². In ogni caso, sembra che il tenore letterale della risoluzione non lasci spazio a conclusioni alternative rispetto all'esclusione dalla competenza per

⁶¹ In tal senso si vedano U. LINDERFALK, *On the Interpretation of Treaties: The Modern International Law as Expressed in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Dordrecht, 2007, 162-165; M. VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden/Boston, 2009, 431. Secondo il commento della CDI all'art. 31(3) della Convenzione di Vienna, contenuto in *Report of the International Law Commission on the Work of the Second Part of its Seventh Session*, UN Doc. A/6309/Rev. 1, 1966, 222, il riferimento all'accordo e alla prassi degli Stati Parte, successivi alla conclusione del trattato e rilevanti in sede d'interpretazione, andrebbe inteso agli «Stati Parte complessivamente considerati» («the parties as a whole»), cioè a *tutte* le Parti.

⁶² Come emerge dal documento ICC-ASP/16/INF.1, non tutte le delegazioni degli Stati Parte erano presenti alla riunione dell'ASP e, secondo quanto riferito dai partecipanti ai lavori, alcune altre hanno abbandonato l'Assemblea prima che fosse annunciato il *consensus* finale. La dottrina citata alla nota precedente esclude che l'assenza o mancata partecipazione degli Stati nella sede in cui si discute dell'eventuale accordo interpretativo valga acquiescenza allo stesso.

condotte di aggressione con riguardo agli Stati Parte non ratificanti o accettanti gli emendamenti. La Corte, nell'esercitare in futuro le proprie competenze in casi di aggressione, ben difficilmente potrà ignorare la netta presa di posizione degli Stati in tal senso, a prescindere da ogni considerazione sull'esatta qualificazione giuridica e sulla vincolatività in sede interpretativa della risoluzione adottata dall'ASP.

Un secondo interrogativo concerne la posizione degli Stati che ratifichino lo Statuto di Roma *dopo* l'adozione della risoluzione dell'ASP (e/o dopo il 17 luglio 2018, momento dal quale la competenza della Corte per l'aggressione potrà essere esercitata *ratione temporis*). Ci si chiede se tali Stati, per effetto della ratifica, divengano parte allo Statuto nella sua versione originaria, ovvero nella sua versione comprensiva degli emendamenti adottati a Kampala⁶³. La questione appare rilevante in considerazione della scelta dell'ASP a favore dell'esclusione di competenza nei confronti degli Stati Parte non ratificanti o accettanti gli emendamenti. La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati stabilisce che lo Stato che diviene parte a un trattato dopo l'entrata in vigore di un accordo di emendamento – «salvo manifesti una diversa intenzione» al momento della ratifica – sarà di regola considerato parte al trattato così come emendato; mentre nei rapporti con le altre Parti che non sono vincolate dall'accordo di emendamento sarà considerato parte al trattato nella sua versione originaria⁶⁴. In occasione degli emendamenti all'art. 8 dello Statuto, gli Stati hanno espressamente fatto riferimento a questa regola, riferimento che tuttavia manca nelle risoluzioni in tema di aggressione⁶⁵. Nell'applicare tale regola di carattere suppletivo si dovrà comunque tenere conto del fatto che gli emendamenti di Kampala entrano in vigore "individualmente" per ciascuno Stato ratificante o accettante decorso un anno dal deposito dello strumento di ratifica o accettazione e che, in ogni caso, la Corte non ha competenza per l'aggressione nei riguardi dei cittadini e del territorio degli Stati non ratificanti o accettanti gli emendamenti. Occorrerà quindi verificare, alla luce delle circostanze del caso concreto, se gli emendamenti siano di fatto applicabili e la competenza della Corte esercitabile. Peraltro, ci si può chiedere se l'applicazione della regola di cui alla Convenzione di Vienna non finisca per determinare una ingiustificata disparità di trattamento

⁶³ Per la verità, la questione si era già posta con riferimento agli Stati che avevano ratificato lo Statuto dopo l'adozione degli emendamenti di Kampala. In particolare, ci si chiedeva se questi, ratificando lo Statuto, avevano implicitamente anche *accettato* gli emendamenti, contribuendo così a far salire il numero delle ratifiche o accettazioni. Questo specifico aspetto della questione è oggi divenuto irrilevante, dato il raggiungimento del numero di trenta ratifiche o accettazioni previsto dall'art. 15*bis*(3).

⁶⁴ Si veda l'art. 40(5) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

⁶⁵ Si vedano le risoluzioni RC/Res.5 (3° 'considerando' del preambolo) e ICC-ASP/16/Res.4 (3° 'considerando' del preambolo). Non sembra, tuttavia, che l'assenza di un esplicito riferimento nelle risoluzioni in tema di aggressione possa portare ad escludere l'applicazione della regola di cui all'art. 40(5) della Convenzione di Vienna.

tra Stati che sono divenuti Parte allo Statuto prima della risoluzione attuativa (che, ove non ratifichino gli emendamenti, beneficiano *sic et simpliciter* dell'esclusione dalla competenza per l'aggressione) e Stati che divengono parte in un momento successivo, che dovrebbero esplicitamente dichiarare la propria posizione con riguardo agli emendamenti. Ci si chiede se, nella sostanza, una dichiarazione dello Stato di nuova adesione all'atto della ratifica dello Statuto nel senso di non accettare anche gli emendamenti possa assimilarsi – ove notificata anche alla Cancelleria della Corte – a una dichiarazione di *opt-out* ai sensi dell'art. 15bis(4) dello Statuto. In ogni caso, va detto che la prassi del depositario del trattato va in senso contrario a quanto stabilito dalla Convenzione di Vienna, poiché esso ha ritenuto che gli Stati che hanno ratificato lo Statuto dopo Kampala devono ritenersi parte allo Statuto nella versione del 1998, a meno che non abbiano contestualmente ratificato o accettato anche gli emendamenti⁶⁶.

Infine, ci si può domandare se uno Stato non parte allo Statuto di Roma possa legittimamente adoperare rispetto al crimine di aggressione il meccanismo di cui all'art. 12(3) dello Statuto, che consente di accettare la competenza della Corte mediante una dichiarazione *ad hoc* depositata presso la Cancelleria. Nonostante non si possa rinvenire nell'art. 12(3) alcuna espressa limitazione in tal senso, questa possibilità sembra inconciliabile con quanto stabilito all'art. 15bis(5) dello Statuto, che esclude in radice la competenza della Corte nei confronti dei cittadini e del territorio degli Stati terzi. Va comunque precisato che la dichiarazione di accettazione della competenza *ex art.* 12(3) dello Statuto non può limitare in modo arbitrario la cognizione della Corte ad una specifica categoria di crimini (o presunti perpetratori o località geografiche) indicati nella dichiarazione⁶⁷. Pertanto, se uno Stato terzo dichiarasse di accettare la competenza della Corte rispetto a una *situazione* per presunte condotte di aggressione la Corte, pur non potendo giudicare delle stesse, ben potrebbe conoscere di eventuali crimini di genocidio, contro l'umanità e di guerra compresenti nella medesima situazione⁶⁸.

8. A quasi venti anni di distanza dall'adozione dello Statuto e in una difficile tempesta storica per la vita della CPI come istituzione

⁶⁶ In questo senso si vedano la notifica di ricezione da parte del Segretario generale ONU in qualità di depositario dello strumento di ratifica della Costa d'Avorio e di accessione della Palestina (su treaties.un.org). Entrambe fanno riferimento allo Statuto nella versione originaria del 17 luglio 1998.

⁶⁷ Si veda il commento di W. A. SCHABAS, G. PECORELLA, *Article 12*, in O. TRIFFTERER, K. AMBOS (eds.), *op. cit.*, 684-688. Si veda anche la Regola 44(2) del Regolamento di procedura e prova, che chiarisce come la dichiarazione dello Stato terzo *ex articolo* 12(3) ha come conseguenza «the acceptance of jurisdiction with respect to the crimes referred to in article 5 of relevance to the situation».

⁶⁸ In tal senso si veda C. MCDUGALL, *op. cit.*, 263-264.

internazionale, l'adozione della risoluzione attuativa della competenza per il crimine di aggressione arricchisce di un nuovo fondamentale tassello il progetto della giustizia penale internazionale.

La scelta compiuta dagli Stati in favore di un perimetro di esercizio della competenza molto restrittivo – con l'esclusione, oltre che degli Stati terzi, anche degli Stati Parte non accettanti o ratificanti gli emendamenti – se da un lato appare una generosa concessione agli interessi di taluni Stati (in specie membri permanenti del Consiglio di sicurezza), dall'altro, sembra in sostanziale sintonia con le regole statutarie in tema di emendamenti e, più in generale, con il diritto dei trattati. L'assetto istituzionale e procedurale per l'esercizio della competenza in tema di aggressione che emerge dalla sedicesima riunione dell'ASP è certamente lontano dall'essere quello ideale – specie sotto il profilo della deterrenza rispetto alle forme più patenti di uso illegittimo della forza nelle relazioni internazionali – ma rappresenta forse l'unico punto di equilibrio che si potesse raggiungere in seno all'ASP e presenta, se non altro, quella chiarezza che palesemente difettava al fragile compromesso di Kampala.

Sotto il profilo pratico-applicativo, la prospettiva di vedere celebrati davanti alla Corte processi per crimini di aggressione sembra – per il momento – ancora piuttosto distante, considerato il numero ancora limitato e la marginale proiezione geopolitica della maggioranza degli Stati che hanno fino ad ora ratificato o accettato gli emendamenti⁶⁹. La possibilità concreta di esercizio della competenza della Corte dipenderà dunque dall'aumento del numero di ratifiche o accettazioni degli emendamenti, nella consapevolezza che alcuni tra i più influenti – e militarmente potenti – Stati Parte appaiono assai poco propensi ad accettare la competenza della Corte per il crimine in esame. Non è tuttavia da escludere a priori che la competenza della Corte per crimini di aggressione possa essere attivata, aggirando le strettoie dall'art. 15*bis* dello Statuto, anche tramite *referral* del Consiglio di sicurezza in base all'art. 15*ter* dello Statuto. Tale possibilità è peraltro fatalmente condizionata dalla “geometria variabile” degli interessi e delle priorità politiche di tale organo, in particolare della compagine dei membri permanenti. Infine, sempre in un'ottica operativa, sembra opportuno che l'Ufficio del Procuratore si doti presto di una *policy* per l'esercizio delle sue prerogative discrezionali rispetto al crimine di aggressione, chiarendo le linee strategiche della sua azione in modo analogo a quanto fatto per altre specifiche

⁶⁹ Scorrendo la lista degli Stati che hanno ratificato o accettato gli emendamenti – alcuni dei quali sono micro-Stati, Stati insulari e persino neutralizzati – sembra arduo immaginare che si configurino, nei rapporti tra di essi, atti di aggressione da cui possano sorgere responsabilità penali suscettibili di accertamento davanti alla Corte. Non è da sottovalutare, tuttavia, la presenza tra gli Stati ratificanti di vari Paesi NATO (Belgio, Croazia, Repubblica Ceca, Estonia, Germania, Islanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia e Spagna).

questioni, se del caso ampliando o adeguando i documenti programmatici già esistenti⁷⁰.

In conclusione, la risoluzione attuativa qui commentata rappresenta senza dubbio un traguardo fondamentale nel lungo e accidentato cammino di criminalizzazione del «supremo crimine internazionale»⁷¹. Dalla capacità degli organi della Corte di interpretare e applicare con indipendenza e rigore le disposizioni in tema di aggressione – senza generare ingiustificate aspettative presso l'opinione pubblica internazionale e scoraggiare l'indispensabile cooperazione degli Stati – rafforzando, al contempo, l'efficacia della propria azione rispetto ai procedimenti per gli altri crimini, dipende in larga misura la credibilità del sistema di giustizia penale internazionale permanente nei decenni a venire.

ABSTRACT

The Activation of the ICC's Jurisdiction over the Crime of Aggression

On 14 December 2017 the Assembly of States Parties to the Rome Statute adopted, by consensus, the long-awaited resolution for the activation of the Court's jurisdiction over the crime of aggression. This article, after recalling the content of the Kampala amendments and the relevant scholarly debate, provides an analysis of the resolution, focusing on its drafting history and on the states' diverging approaches towards the most contentious legal issues at stake, such as the one concerning the Court's jurisdiction *vis-à-vis* States Parties that have not ratified or accepted the Kampala amendments. The reasons for the adoption of a markedly consent-oriented solution, which explicitly excludes the Court's jurisdiction for non-consenting states, are then discussed against the background of the law of international treaties. Lastly, the consequences of this restrictive agreement, as well as certain interpretive issues left open by the resolution, are considered in relation to the prospects of exercise of the Court's jurisdiction over the "supreme international crime".

⁷⁰ Ci riferisce ai *Policy Papers* elaborati negli anni dall'Ufficio del procuratore, nonché alla *Prosecutorial Strategy* che, con cadenza triennale, il Procuratore adotta per indicare le priorità della propria azione.

⁷¹ Questa l'espressione usata dal Tribunale militare internazionale di Norimberga. Si veda International Military Tribunal, *Judgment*, 1° ottobre 1946, 186.

LA RUSSIA IN ARTICO E LA GEOPOLITICA DELLA COOPERAZIONE

LAURA BORZI

SOMMARIO: 1. La regione artica alla prova del contrasto tra Russia e Occidente. – 2. La componente economica: il divario tra ambizioni e capacità. – 3. La componente militare. – 4. La collaborazione inevitabile. – 5. Conclusioni.

1. In un momento di forti tensioni e instabilità nelle relazioni tra Occidente e Russia, la tradizionale cooperazione in Artico, realizzatasi eminentemente in sede di Consiglio artico, il *forum* intergovernativo che opera all'insegna del multilateralismo consensuale, è rimasta pressoché intatta.

Eppure le premesse basilari del pensiero geopolitico, ovvero la circostanza che potere e geografia siano fondamentali nelle relazioni tra Stati, si ritrovano in Artico. La regione, ricca di risorse, è uno spazio ampio, con tutte le potenzialità per dividere Stati e continenti. Nella presente situazione di incertezza del sistema internazionale a livello globale, le dinamiche prodotte dai cambiamenti climatici, con l'apertura del nord a una molteplicità di attori e relativi interessi, potrebbero in parte incidere sulla storia di tradizione collaborativa. Tuttavia, se il perseguimento di interessi nazionali può essere causa di rivalità e conflitti è anche vero che, qualora questioni importanti sono condivise, il confronto può essere evitato.

Tenendo sullo sfondo le dinamiche delle trasformazioni in Artico, nel presente lavoro si metteranno in luce i fattori che hanno contribuito e contribuiscono a mantenere l'area avulsa dalle attuali tensioni geopolitiche tra Russia e Occidente. L'instabilità al nord può manifestarsi a livello regionale e globale, ovvero le dinamiche interne all'Artico e il riverbero delle tensioni originatesi altrove. In entrambi i casi un ruolo di primo piano è giocato dalla Russia, i cui interessi economici e militari ne fanno attore fondamentale e principale destinatario del clima di cooperazione o del confronto. Il nord riveste infatti un particolare significato per Mosca costituendo luogo fisico dove si materializzano i due vettori principali della politica estera del Cremlino, risorse energetiche e deterrenza nucleare. In questo senso la regione è destinata a rimanere strumento della retorica della Russia che ha operato, negli ultimi anni, un ritorno di potenza sullo scacchiere internazionale.

Le sfide maggiori alla stabilità dell'Artico vengono da aree esterne alla regione. Da un lato, l'Artico non è del tutto immune alle dinamiche dei rapporti internazionali su scala mondiale, come hanno mostrato le sanzioni occidentali che, in seguito alla vicenda ucraina, hanno specificatamente colpito gli sviluppi energetici dell'Artico russo. Dall'altro lato, è un'area in cui le motivazioni alla cooperazione sono particolarmente stringenti, per varie ragioni: ad esempio, la risoluzione di problemi che richiedono risposte collettive, come i disastri ambientali.

Nel presente scenario, la spinta russa verso nord continuerà ad essere enfatizzata, poiché agli incentivi materiali, ovvero alla concezione dell'Artico come base di risorse per il XXI secolo, si è affiancata, in maniera significativa dopo il 2014, l'intenzione di portare avanti il *pivot* Asia-Pacifico, rivolgendosi in tal modo verso la regione più dinamica e in sviluppo a livello mondiale.

L'Artico costituisce una sfera di speciali interessi russi, poiché praticamente tutti gli aspetti della sicurezza nazionale, politici, militari, tecnologici, ambientali e di risorse sono concentrati nella regione.

Negli ultimi anni tra le motivazioni allo sviluppo del Nord si è configurata la ricerca di uno *status* predominante ed è l'imperativo del perseguimento di questo *status* che determina le modalità d'azione. Per la Russia, l'Artico non solo è area di particolare importanza in termini economici e militari, ma rappresenta lo strumento, pur con limiti di varia natura, del ritorno di Mosca al ruolo di grande potenza, nel ruolo di centro di potere politico "indipendente", costretta a destreggiarsi tra una spinta "obbligata" verso un Oriente cui non appartiene e il rifiuto dell'Occidente cui non riesce ad adattarsi.

Si ritiene che vi siano le condizioni per cui, nonostante la profonda incertezza che caratterizza il sistema delle relazioni internazionali a livello mondiale, l'Artico continuerà ad essere il luogo di dialogo e servire la causa del *rapproachment* piuttosto che diventare un nuovo focolaio di tensione tra gli attori regionali.

Le ragioni della collaborazione con l'Occidente dovrebbero prevalere sulle motivazioni di confronto, pur presenti anche perché Mosca rimane un attore razionale con una linea di condotta orientata alla massimizzazione dei benefici e alla riduzione dei costi, interessata allo sviluppo economico e sociale, il quale può concretizzarsi in pieno solo in un ambiente improntato a pace, stabilità e collaborazione.

Essendo l'area di importanza vitale per l'economia di Mosca, questa manifesta l'impulso implicito a mitigare danni geopolitici potenziali alla cooperazione artica. La politica russa in Artico viaggia su un doppio binario; da un lato la *realpolitik*, la dimensione ispirata al diritto internazionale, alla cooperazione e alla negoziazione con gli Stati artici nei vari *forum* di riferimento, dall'altro lato una dialettica aspra per quanto più a beneficio dell'audience interna che non di quella internazionale.

L'alternanza di esortazioni alla cooperazione e toni determinati può risultare a volte contraddittoria, con variazioni relative al sistema di comunicazione, ai soggetti portatori del messaggio e agli stessi contenuti in concomitanza col mutare delle esigenze e dell'effetto ricercato. I risultati possono perfino essere controproducenti a causa del divario tra ambizioni e mezzi.

L'Occidente si trova pertanto nella difficoltà di decodificare le mosse di Mosca, che si manifestano nel dualismo tra le tensioni con la NATO e la collaborazione in seno al Consiglio artico. Gli obiettivi della politica estera del Cremlino e la *forma mentis* russa della concezione dei rapporti internazionali costituiscono la chiave di lettura delle attuali dinamiche in Artico.

Il mito narrativo storico ed eroico della regione artica costituisce oggi effettivo fattore di attribuzione di potenza, una condizione persa all'indomani della caduta dell'URSS, al cui recupero Mosca è impegnata da oltre un decennio. Tale intento ha rappresentato il filo conduttore che si è adattato alle varie epoche e circostanze, senza mai venir meno, con l'ambizione di farsi riconoscere dai *partner* internazionali quale soggetto dalla responsabilità globale, detentore di un raggio d'azione di portata planetaria.

Al presente Mosca è motivata dall'animosità del declassamento che, nella sua percezione, i Paesi occidentali le hanno "imposto" nel momento della sua debolezza dagli anni '90 fino alla metà degli anni 2000. A questo deve aggiungersi un dato ulteriore e recente, su cui il Cremlino si è appoggiato per ritagliarsi il ruolo di potenza nel mondo policentrico che si delinea, in una fase storica caratterizzata da profonda incertezza e turbolenze del sistema internazionale, ovvero la de-occidentalizzazione del pianeta, circostanza per certi versi favorevole a Mosca, in quanto funzionale alla correzione dell'ordine internazionale uscito dalla guerra fredda. Al Cremlino giova un occidente diviso, poiché è consapevole che la forza cumulativa NATO-UE lo vede inesorabilmente perdente.

Nel breve orizzonte, la relazione tra Russia e Stati Uniti è destinata a rimanere avversaria, poiché l'Occidente rappresenta la posta in gioco principale della politica estera russa, il fattore determinante. Le inflessioni dell'ultimo decennio, con l'energia politica rivolta all'Asia, in sostanza alla Cina, hanno proprio nell'Ovest il concetto di avversario e questo è ben visibile in Artico dopo la crisi ucraina. Il 2014 rappresenta difatti, per la politica estera russa, una netta cesura, quella della "fine dell'illusione" della convergenza con l'Occidente che cessa di essere un parametro di riferimento, per diventare piuttosto la genesi dei problemi. Le sanzioni imposte in seguito alla vicenda ucraina hanno spostato ancor più la lancetta politica ed economica verso Pechino che, finanziando i progetti a nord ha finito per risultare beneficiario della crisi.

Il futuro si prospetta incerto e molto dipenderà dalla strategia economica del quarto mandato Putin, quello destinato a delineare il volto della Russia all'orizzonte 2025. Bisognerà vedere se sarà seguita una

traiettoria involutiva, col ritorno ad una centralizzazione dell'economia di stampo sovietico di cui, secondo uno studio¹, certi indizi sembrano reperibili proprio in Artico, o se verrà seguita la strada del liberalismo. Da qui la valenza dell'Artico dove le potenzialità, al pari delle sfide, sono enormi. Le attuali dinamiche della politica russa in Artico vanno lette, pertanto, attraverso il complesso prisma delle relazioni con l'Occidente. Dal punto di vista dello sviluppo economico, la bussola indica il Nord, laddove altrettanto importante resta la componente militare come parte del rinnovamento del comparto difesa che si protrae oramai da circa un decennio.

Il protratto confronto con l'Occidente rende la politica artica della Russia particolarmente assertiva giacché, si ritrovano a nord varie componenti, elementi storici, geografici, scientifici, militari e di prestigio internazionale. La memoria storica della fortezza assediata da ben cinque secoli e l'interesse economico per il futuro del Paese fa dell'Artico la regione in cui bene si esprime il senso della coscienza territoriale russa per la quale l'imposizione di limiti alle frontiere è considerato un fatto innaturale. L'Artico assurge a luogo preminente di simbolismo geopolitico per Mosca, in tal senso è diventato strumento atto a recuperare, per quanto possibile, il ruolo di potenza, il riconoscimento del suo *status* nell'ambito della Comunità internazionale. Questo spiega la modalità e definizione delle azioni alla ricerca di una speciale visibilità al netto delle pregresse linee strategiche verso l'Artico, che risalgono in effetti agli anni 2000. L'identità artica si presta bene a far presa sia all'interno del Paese che all'esterno, nel confronto con la NATO.

2. Durante la guerra fredda, anche l'Artico fu oggetto della competizione tra Occidente e impero sovietico, ma dagli anni '90 la regione era scomparsa dai dibattiti strategici fino a che, verso la metà del nuovo millennio, ha cominciato ad attrarre nuovamente l'attenzione. Tre fattori hanno contribuito in tal senso: il cambiamento climatico, ovvero il riscaldamento globale con la diminuzione dello spessore del ghiaccio che comporta l'apertura delle rotte polari alle attività umane, comprese nuove vie di navigazione; l'enorme potenziale energetico, in un momento di bisogno crescente di idrocarburi; infine, la riaffermazione di potenza della Russia sulla scena internazionale.

In base a recenti dati l'Artico, dove il cambiamento della temperatura è più veloce rispetto al resto del pianeta, sta mutando verso un nuovo stadio, tanto che la regione potrebbe essere priva di ghiaccio nel periodo estivo per il 2030-2040. La prospettiva, a medio termine, dello scioglimento del ghiaccio marino in estate rende possibili la circolazione transoceanica delle

¹ H. A. COLNEY, C. ROHLOFF, *The New Ice Curtain, Russia's Strategic Reach to the Arctic*, Center for Strategic and International Studies, agosto 2015.

navi e lo sfruttamento delle risorse, imprese fino ad oggi potenziali; questo ravviva molteplici interessi da parte degli Stati artici e non.

L'Artico sovietico era punto nodale del complesso dell'attività industriale e militare del Paese, ma in seguito al crollo dell'URSS altre priorità politiche avevano relegato la regione in secondo piano. Dal 2001, comincia la riattivazione della politica del grande nord con l'adozione dei *Fondamenti della Politica russa in Artico*² insieme a una *Dottrina marittima all'orizzonte del 2020*³ che menziona l'Artico a più riprese enunciando una serie di obiettivi a lungo termine per la regione dove, in questo periodo, si intensificano le attività scientifiche.

Nel corso del tempo, la politica russa assume un carattere più determinato come emerge dai testi di riferimento, *Fondamenti della politica russa in Artico fino al 2020*⁴, adottato nel 2009, e dalla *Strategia per lo Sviluppo della zona artica della Federazione russa e la sicurezza nazionale*, adottata nel 2013⁵. I suddetti documenti individuano nelle risorse della regione i fattori risolutivi dello sviluppo socio-economico insieme all'utilizzo della rotta di nord-est (NRS-Northern Sea Route) come sistema integrato di trasporto e comunicazioni. In particolare, i seguenti interessi nazionali vengono enumerati: uso dell'Artico come base strategica di risorse; salvaguardia della cooperazione e pace nell'area; utilizzo della NSR come sistema nazionale di trasporto integrato.

Nella *Strategia di sicurezza nazionale* si sottolinea che per il 2020 l'attenzione politica internazionale sarà rivolta al possesso di fonti di energia e che la zona artica della Federazione russa fa parte di quelle aree su cui si intendono concentrare gli sforzi, in termini di protezione di frontiere e di sovranità internazionale. Lo stesso documento ritiene che tra gli obbiettivi della sicurezza nazionale nel breve periodo figurino la creazione di infrastrutture per il trasporto energetico e di tipo militare, in particolare nella zona artica, in Siberia orientale e nell'estremo Oriente russo che, sebbene ricco di risorse energetiche e minerarie, manca di infrastrutture capitali e tecnologia.

Infatti, la riaffermazione della Russia è passata anche per la valorizzazione del proprio *status* di potenza energetica e l'impegno a rafforzare la presenza del Paese nel quadro economico mondiale. Mosca è attore chiave nel panorama energetico globale, ma anche un soggetto fortemente dipendente dalle esportazioni di idrocarburi, dagli introiti di gas e petrolio, tanto che circa il 50% del *budget* federale deriva dalle esportazioni energetiche.

Sebbene la produzione sia ancora situata nelle zone tradizionali della

² Government of the Russian Federation. 2001. *Osnovy gosudarstvennoy politiki Rossiyskoy Federatsii v Arktike*. Moscow.

³ Su www.oceanlaw.org.

⁴ Su www.arctis-search.com.

⁵ Su www.research.kobe-u.ac.jp.

Siberia occidentale, l'esaurimento di questi siti comporta uno spostamento geografico in altre regioni, tra cui l'Artico, area incredibilmente ricca di risorse naturali⁶. In particolare, in futuro sarà la Siberia orientale ad essere rilevante per la continua espansione della produzione di tale risorsa energetica. Questa zona è, del resto, il centro della produzione di Rosneft, il gigante statale per il petrolio; in particolare, il sito *onshore* di Vankor, situato nella regione di Krasnoyarsk, costituisce la maggiore scoperta di pozzo petrolifero in 25 anni.

La Russia si è concentrata sull'Artico per farne la propria base economica, tuttavia le tendenze a lungo termine dei mercati dell'energia e le conseguenze del conflitto in Ucraina, in particolare le sanzioni imposte da USA e UE che hanno comportato restrizioni al coinvolgimento di compagnie occidentali nei progetti energetici nell'Artico russo, hanno nei fatti ridimensionato piani e ambizioni. Questo ha motivato Mosca a rivolgersi in maniera più sostenuta verso il *pivot* Asia. Pertanto, l'incremento della spinta verso nord deve essere letto alla luce delle difficili relazioni con l'Occidente e nel tentativo di bilanciamento politico ed economico verso il Pacifico.

Dal punto di vista politico, vi è la ricerca di una visibilità che, al di là delle necessità materiali, sostiene gli sforzi economici. Questo può essere bene esemplificato da alcuni progetti fortemente sostenuti da un consistente imperativo di ricerca di *status*, sebbene le realizzazioni effettive siano indicative piuttosto dei limiti della direzione est. Da un lato, i risultati economici non possono essere disgiunti dall'andamento complessivo dell'economia mondiale. Dall'altro, il tentativo di "affrancarsi" dall'Occidente trova difficoltà nelle capacità in termini di tecnologia e investimenti dei *partner* asiatici. In aggiunta, nell'Artico russo, la stretta interconnessione tra motivazioni materiali e di ricerca di prestigio rende difficoltosa la distinzione tra fattori economici, politici, militari, scientifici che si sovrappongono in complesse dinamiche. Ad esempio, la difficoltà di portare avanti piani di carattere economico, come lo sviluppo di idrocarburi *offshore*, impresa per la quale, a differenza del settore *onshore*, le compagnie russe mancano di esperienza, richiede sia strutture militari per proteggere le vie di navigazione, sia la definizione delle competenze territoriali.

Il *pivot* Asia, che non includeva originariamente l'Artico russo, essendo piuttosto visto come potenziale sviluppo per Estremo Oriente e regione degli Urali, era stato esplicitamente richiamato da Putin nel 2012. L'intenzione di rendere l'Artico una base di risorse per il futuro della Russia nel XXI secolo risale invece, almeno nelle dichiarazioni, alla presidenza Mendelev, nel

⁶ Sulla base di modelli probabilisti si stima che la regione contenga oltre il 22% delle riserve mondiali di idrocarburi non ancora scoperti, ma considerati tecnicamente sfruttabili, il 29% delle riserve di gas e il 10% di quelle di petrolio. US Geological Survey, *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, USGS Fact Sheet 2008-3049, 23 luglio 2008, reperibile su pubs.usgs.gov.

2008. Tuttavia, il peggioramento delle relazioni con l'Occidente come risultato del confronto in Ucraina ha accelerato la spinta su entrambi i vettori.

Gli ambiziosi progetti artici mostrano altresì come mal si adatti a Mosca la definizione di potenza regionale. Si osseva, infatti, una politica di penetrazione longitudinale a nord, ribadita e stimolata, da un lato, dal pragmatismo economico, dall'altro, dal risentimento per il modo in cui la Federazione è stata trattata nel consesso internazionale. Per il resto il ruolo che essa rivendica è quello al vertice di una vasta confederazione euroasiatica occupante un distinto spazio geografico con "intermediazione latitudinale" tra Asia e Europa.

Tra i programmi che si presentano come particolarmente significativi in merito alla spinta verso nord successivamente alla crisi con l'Occidente e nel parallelo tentativo di conferire maggiore impulso alle relazioni economiche e politiche verso il Pacifico, si prenderanno qui in considerazione il progetto Yamal LNG e quello relativo alla *Northern Sea Route*.

Il primo è uno dei progetti fondamentali e dal simbolismo geopolitico. Esso è relativo alla produzione, liquefazione e vendita di gas naturale dal giacimento Yuzho-Tambeyskoye, nella parte nord orientale della penisola di Yamal. Il sito pare possa contenere 926 miliardi di mc³ di gas naturale. La costruzione dell'impianto è iniziata nel 2012 e proseguirà fino al 2021 con infrastrutture addizionali, tra cui il porto di Sabetta, che dovrebbe diventare l'hub maggiore dell'Artico russo. Si prevede la costruzione di oltre 12 km di nuovi gasdotti e 27 stazioni di compressione con il gasdotto Yamal Europa che dovrebbe arrivare fino in Germania. Il progetto Yamal è gestito dal colosso del gas Novatek (51,1%), dalla francese Total, con le cinesi CNPC (*China National Petroleum Company*) e *Silk Road Fund* che detengono rispettivamente il 20% e il 9,9% ed è indirizzato ai mercati in Europa e Asia Pacifico.

Dopo le sanzioni americane del 2014 che hanno colpito direttamente Novatek e il suo direttore, Timchenko, con relativi problemi per l'ottenimento di finanziamenti, ci sono stati interventi di varia natura da parte del Governo in difesa di un progetto che, pur gestito da una compagnia privata, ha un profondo impatto per l'economia e l'immagine del Paese con l'acquisizione di capacità e accesso a mercati chiave in ostentazione di prestigio e visibilità su scala mondiale.

Gli obiettivi politici ed economici sono enormi: accesso a nuovi mercati, sostegno dello sviluppo di regioni di importanza critica come Artico e lontano Oriente, promozione della modernizzazione tecnologica, sviluppo delle relative industrie come la cantieristica navale. Inoltre, si intende asserire l'importanza strategica della NSR e rafforzare l'influenza geopolitica in Asia Pacifico. Il progetto costituisce anche l'esempio dell'adattamento del settore energetico russo alle sanzioni occidentali e ai bassi prezzi del petrolio con l'adozione di una nuova strategia volta a mitigarne l'impatto negativo. Per contrastare l'effetto delle sanzioni si è provveduto difatti allo

sganciamento delle transazioni in dollari dei progetti di gas e petrolio sia a livello di *marketing* che a livello finanziario. Yamal è in un certo senso anche un “progetto pilota”, che ha per obiettivo quello di portare avanti piani dall’impegno finanziario e tecnologico considerevole nonostante le sanzioni.

La congiuntura economica non è stata favorevole a Mosca. Alla difficoltà delle compagnie energetiche russe nel trovare finanziamenti per progetti onerosi quali quelli *offshore* e le trivellazioni in acque profonde devono aggiungersi i cambiamenti nel mercato mondiale dell’energia con l’offerta del gas di scisto, la caduta del prezzo del petrolio, una domanda minore di tale risorsa in Europa motivata da decremento demografico e volontà di diversificazione dei mercati. La ricerca da parte russa di nuove partnership dovuta al crescente isolamento internazionale, sebbene sia approdata a collaborazioni con la Cina dal lato dei finanziamenti nei settori di gas e petrolio, non è comunque agile allorché le stesse banche commerciali cinesi si sono rivelate caute nell’aprire credito alle compagnie russe per evitare contraccolpi negativi nel rapporto con Stati Uniti e UE.

Con riferimento, invece, alla *Northern Sea Route*, il potenziale economico dell’Artico si presenta non soltanto come prospettiva di sfruttamento di risorse, ma anche come possibilità di transito commerciale. Questo è il secondo importante e simbolico progetto russo indicativo della ripresa dei piani grandiosi dell’epoca passata, una traiettoria interrotta negli anni ‘90 all’indomani del crollo dell’URSS.

Alla rotta del nord, un tempo ostentazione di potenza militare e industriale di staliniana memoria è dedicata attenzione nella *Strategia dei trasporti con orizzonte temporale 2030*. Questa via di navigazione, che costeggia l’Artico russo dal mare di Kara allo Stretto di Bering, era stata chiusa al traffico internazionale all’epoca della guerra fredda ed è poi stata riaperta nel ‘91. La Russia intende farne una linea commerciale di importanza internazionale in grado di competere con le rotte tradizionali. Mosca ne ha chiarito lo *status* giuridico con la legge del 2012 che ne definisce i limiti e istituisce un regime per la navigazione delle navi straniere soggette a rispettare alcune norme a carattere procedurale, tra cui quelle relative al ricorso ai mezzi russi per l’assistenza dei rompighiaccio. Non ha tuttavia rivendicato la sovranità completa sulla NSR e applica l’art. 234 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Montego Bay, 1982) sulle aree coperte da ghiacci, in base a cui gli Stati costieri hanno il diritto di adottare e applicare leggi e regolamenti non discriminatori intesi a prevenire l’inquinamento marino provocato dalle navi con conseguenti gravi danni per l’equilibrio ecologico. Tali norme debbono tenere in debito conto le esigenze della navigazione.

Gli ostacoli maggiori sono costituiti principalmente dalla mancanza delle infrastrutture necessarie, sia marittime (basi di soccorso e rifornimento), sia terrestri (collegamenti ferroviari). In effetti, molti dei programmi indicati nei documenti ufficiali e che richiedono investimenti impor-

tanti sono rimasti sulla carta. Rallentamenti si sono verificati ad esempio per il progetto di Murmansk, *l'hub* della rete di trasporti, principalmente in seguito alla riduzione dei finanziamenti. In merito al volume di traffico, nel complesso, dopo una diminuzione nel 2014, questo è cresciuto nel 2016 del 35% rispetto all'anno precedente, anche se ciò è avvenuto principalmente grazie al commercio interno tra i porti russi relativo allo sviluppo delle risorse per trasporto di equipaggiamento e materiale da costruzione. Il progetto più avanzato, almeno da un punto di vista temporale è quello relativo al porto di Sabetta, nella penisola di Yamal, che ha la funzione di assicurare il trasporto di idrocarburi verso Europa e Asia Pacifico. Il 60% del trasporto commerciale lungo la NSR sarà verso est, in quanto Mosca, come sopra rilevato, ha rivolto l'attenzione ai Paesi asiatici non solo come soggetti investitori, ma anche come mercato di potenziali consumatori.

Le possibilità di vedere l'Artico diventare una zona importante di traffico commerciale sono tuttavia limitate, nel breve periodo. Per contro, nel lungo termine, la sparizione dei ghiacci in estate potrebbe aprire prospettive supplementari con un guadagno di distanza interessante del 40% tra Europa e Asia, senza contare la diminuzione dei rischi di pirateria anche se, bisogna sottolineare, i guadagni sono significativi se i porti si trovano nell'emisfero nord. Nondimeno le sfide restano enormi. Infatti, anche se la Russia è il solo Paese artico ad aver sviluppato un'infrastruttura urbana a tali latitudini e ad avere una consistente forza rompighiaccio, l'ambiente rimane estremo e incerto, con ostacoli commerciali e alti costi.

Negli anni a venire dovrebbe essere proprio la Cina il Paese che maggiormente si gioverà della rotta del nord, insieme a Corea del Sud e Giappone, mentre gli occidentali avranno un ruolo secondario. Tuttavia, il calo del prezzo del petrolio e dei minerali ha avuto un impatto di rilievo non solo per l'economia russa, ma anche per la rotta del Nord, il transito internazionale Europa-Asia essendo essenzialmente un transito di materie prime.

Su scala globale, scarse sono le possibilità di competere con le rotte tradizionali, pertanto il ruolo nell'ambito del commercio mondiale dovrebbe rimanere limitato. In aggiunta, proprio l'assenza di traffici internazionali consistenti rappresenta per Mosca una sfida importante a causa del finanziamento. La rotta è costosa e necessita di investimenti considerevoli nelle strutture portuarie, oltre al mantenimento della flotta rompighiaccio. La cooperazione internazionale è in questo senso particolarmente auspicabile. A dire il vero, sarebbe necessario che le compagnie russe che si occupano di estrazioni in Artico (Gazprom, Rosneft, Novatek) ed i loro *partner* internazionali si assumessero una parte dei costi delle infrastrutture.

In sintesi, le prospettive di sfruttamento delle risorse hanno incontrato una serie di sfide, per cui si procede tra rallentamenti e un andamento non lineare, acuito dalla mancanza di riforme dell'economia. I piani Yamal LNG e NSR sono ammantati di una simbologia geopolitica che, specialmente nel caso della NSR, va ben oltre l'importanza economica e commerciale la cui

grandiosità rappresenta la sfida della gestione dell'immenso territorio russo, da sempre tra le preoccupazioni del potere.

Oltre ai dati oggettivi costituiti dal quantitativo di risorse, altri elementi per così dire meno "razionali" influiscono sull'appetibilità o meno di alcune opzioni economiche. Ciò fa sì che possano essere portati avanti progetti economicamente non ottimali, poiché la loro valenza soddisfa una "domanda di status".

Le modalità di sviluppo dei due progetti, cui si è accennato sono anche frutto del deteriorarsi delle relazioni con l'Occidente che ha comportato maggiore enfasi sia sullo sviluppo del Nord che sulla ricerca di legami più stretti con l'Asia cercando di "ricavare" visibilità massima. Si evincono, nella visione del Nord, una molteplicità di propositi e motivazioni geopolitiche volti a nutrire il prestigio internazionale russo rafforzando il concetto di attore globale imprescindibile. Ciononostante, la maggioranza degli studiosi ritiene che l'aspetto collaborativo sia quello destinato a mantenere la preminenza nell'ambito degli affari artici. Date le sfide tecnologiche e logistiche di un ambiente dalle condizioni meteorologiche estreme, difficilmente progressi significativi potranno essere ottenuti senza l'apporto occidentale e se il *pivot* a Oriente può in parte sopperire dal lato dei finanziamenti, questo non è altrettanto vero per l'*expertise* che può offrire Pechino. Sullo sfondo, non vanno dimenticati i limiti politici del rapporto con la Cina, che riduce nei risultati le possibilità russe. La relazione russo cinese soffre di una certa reciproca sfiducia, con tensioni e differenze in termini di interessi fondamentali, *in primis* in riferimento a come rapportarsi alla pressione americana nel sistema internazionale. Pertanto gli esiti di questa "partnership tattica" non sono di grande ampiezza sia in termini generali che in relazione all'Artico.

3. Le coordinate della politica russa al Nord non possono essere viste isolatamente dal complessivo quadro della politica estera e di sicurezza del Paese. Gli studiosi di relazioni internazionali hanno enfatizzato l'importanza e la consapevolezza della *forma mentis* altrui come elemento fondamentale per la gestione dei rapporti con la controparte; ciò è tanto più vero nei periodi di tensione. In questo senso, le dottrine militari e di politica estera sono documenti che forniscono a *partner* e avversari indicazioni e la valutazione del punto di vista di Mosca sulle questioni mondiali.

A tal proposito due sono gli elementi cui prestare attenzione. In primo luogo, la visione avversaria dell'Occidente⁷. La critica dell'ordine internazionale a guida occidentale, è una tendenza che si è rafforzata dalla Conferenza di Monaco del 2007, quando Putin aveva articolato gli elementi cardine della visione di politica estera che da allora hanno veicolato il

⁷ I. FACON, *Russia's national security strategy and military doctrine and their implications for the EU*, Directorate General for External policies Policy Department, 2017

comportamento di Mosca sulla scena mondiale. In sostanza, si era delineata una critica aspra nei confronti degli Stati Uniti e dei loro alleati per il loro *modus operandi* sulla scena internazionale, con un'illegittimo ricorso alla forza armata foriero, a detta del Cremlino, della creazione di nuovi focolai di instabilità. Putin "suggeriva" all'Occidente di prepararsi a condividere il potere e la *leadership* con le potenze economicamente emergenti. Da allora il ricorso alla forza militare in Georgia (2008), in Ucraina (2014), in Siria (2015) è stato collegato a motivazioni e obiettivi aventi sullo sfondo in modo più o meno diretto il rapporto con l'Occidente.

Il secondo elemento da prendere in considerazione è l'uso dello strumento dell'*hard power*. Sebbene ufficialmente la politica di sicurezza sia multidimensionale, comprensiva di una molteplicità di parametri, non sfugge la particolare attenzione riservata alla componente militare. Sulla scia del peggioramento dei rapporti con l'Occidente, la Russia ha provveduto all'aggiornamento degli strumenti fondamentali che delineano la strategia di sicurezza nazionale: *Dottrina militare*⁸ (2014), *Strategia di sicurezza*⁹ (2015), *Concetto di politica estera*¹⁰ (2016). La proliferazione di questi documenti, le cui versioni precedenti sono abbastanza recenti (2010-2013), indica la consapevolezza, da parte di Mosca di un rapido deterioramento della scena internazionale, che appare complessa, volatile, minacciosa. Si registra, in questo quadro, l'apertura di un nuovo fronte in Artico, menzionato infatti nella dottrina militare e nella strategia di sicurezza.

La vulnerabilità territoriale russa è una costante del pensiero politico, l'assenza di frontiere naturali sufficientemente protettrici ha generato ben presto un sentimento di insicurezza e di accerchiamento. D'altro canto l'espansione territoriale ha sempre avuto anche motivazioni economiche, un tempo accentuate dal fatto che le terre situate a nord fossero un luogo poco ospitale. Oggi, il mutamento climatico permette proprio lo sfruttamento delle ricchezze a nord, dove la presenza di molteplici attori incita la riaffermazione della sovranità, allorché un tempo la chiusura dell'Artico ghiacciato non aveva sortito questo stesso timore.

La profondità territoriale è stata percepita nei secoli come funzionale alla sopravvivenza. L'espansione della NATO e la minaccia delle rivoluzioni colorate hanno riportato alla superficie il sentimento di fortezza assediata. Inoltre, la consapevolezza dell'inferiorità rispetto all'Occidente, la cui forza cumulativa di NATO e UE presenta la realtà della Russia come potenza minore, ha accentuato il ripristino dello strumento militare in risposta alle minacce multi-direzionali, frequentemente richiamate per giustificare lo sforzo di rinnovamento delle forze armate in atto dagli anni 2000 e, in particolare, dal 2008.

⁸ Russian Security Council, www.scrf.gov.ru.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Su www.mid.ru.

La difesa ha assunto un posto prioritario nel *budget* statale, salendo nel 2016 a 69,2 miliardi di dollari, con una crescita del 10% negli ultimi 10 anni e rappresenta il 4,1% della spesa mondiale sugli armamenti¹¹. La progressione del settore non è destinata ad arrestarsi. Del resto, storicamente, il fattore militare è stato messo sempre in primo piano a dispetto di esigenze civili ed economiche, grazie alla convinzione per cui le migliori tecnologie vengono dal comparto difesa che agisce, in tal modo, da locomotiva dell'economia nel suo complesso.

Il quadro delineato va tenuto presente allorché si rivolge attenzione all'Artico, la cui rilevanza strategica, diminuita con la fine del contrasto bipolare, ha visto negli ultimi decenni il ripristino della componente militare. All'inizio del nuovo millennio, nel corso dei primi mandati di Putin (2000-2008), una crescente attenzione è stata dedicata alla modernizzazione dell'apparato militare, all'Artico e al deterrente strategico.

L'enfasi sul dispositivo militare rafforza l'immagine della Russia come grande potenza. Data la presenza navale nella penisola di Kola, base della Flotta del Nord, l'Artico è diventato la scena naturale per l'espressione di una ritrovata fierezza militare. A partire dal 2007, la politica del Governo russo è stata quella di conferire continuità e visibilità allo sforzo dedicato agli *assets* nucleari strategici pubblicizzando ogni *test* missilistico, aumentando il ritmo di pattugliamento dei sottomarini e riprendendo le attività dei bombardieri strategici TU-95 e TU-160 per testare, come in passato, il tempo di risposta delle difese aeree NATO.

Dal 2008, l'anno della guerra in Georgia, si assiste all'irrigidimento dell'atteggiamento in politica estera facendo affidamento più sull'ostentazione della forza che non sul diritto internazionale per portare avanti i propri interessi anche in Artico. Nel 2008, il Presidente Medvedev approva i *Fondamenti della politica della Federazione in Artico per l'orizzonte temporale al 2020*, dove si delinea una politica più coerente basata su due linee direttrici: cooperazione internazionale e sostenuto aumento delle capacità militari. Si registra un aumento delle navi da guerra e del pattugliamento vicino a coste norvegesi e danesi, così come una maggiore frequenza e ampiezza di esercitazioni sia in Artico che altrove; lo sviluppo dell'Artico viene collegato alla sicurezza nazionale.

Il ritorno di Putin alla Presidenza nel 2012, tra le proteste di piazza fomentate, a detta del Cremlino, da nemici esterni, radicalizza la postura anti-occidentale con il timore nei confronti dell'allargamento NATO, dei piani di difesa missilistica e dei sistemi convenzionali avanzati, il cui livello tecnologico non è estraneo alla riaffermazione della centralità del nucleare nelle varie versioni della dottrina militare.

¹¹ La Russia è al terzo posto per spese militari, dopo USA e Cina; il settore militare rappresenta il 5,3% del PIL del Paese, la percentuale maggiore negli ultimi 25 anni. *Trends in World Military Expenditure 2016*, SIPRI Fact Sheet 2017, su www.sipri.org.

Per quel che concerne l'Artico, si sviluppano politiche dettagliate e si accentra il meccanismo amministrativo con la legge federale del 2012 che si occupa della NSR. Si annuncia la creazione della prima Brigata artica per il 2015. Questa è ricavata dalla 200^{ma} Brigata motorizzata di Pechenga con base ad Alakutti, vicino al confine finlandese, cui saranno aggiunte forze aerotrasportate e assetti navali per aumentare l'operabilità, che dovrà essere testata in territori vasti e privi di infrastrutture stradali. In Artico la priorità è quella di ricostruire una barriera di sicurezza e ribadire la presenza territoriale con l'annuncio della riapertura e modernizzazione di 50 basi militari e la costruzione di alcune nuove lungo la NSR. Gli impianti a uso duale avrebbero ospitato navi mercantili e militari, oltre che servire come stazioni per il *Federal Security Service* (FBS), il soggetto responsabile per la protezione delle frontiere esterne, incluse quelle con Norvegia e Finlandia e le coste dell'Oceano artico.

Si ha dunque la creazione del comando strategico dell'Artico con base a Murmansk per coordinare gli assetti militari nella regione compresa la Flotta del Nord (Osk Server). Nel frattempo varie esercitazioni militari sono state indirizzate a mostrare le capacità russe in Artico. Particolarmente imponente Vostok 2014 nel lontano Oriente, ma da allora le esercitazioni in Artico sono continuate con ritmo regolare, l'ultima in ordine temporale, resa nota dal Ministero della difesa a fine marzo 2018, ha visto la componente aerea anti-sommergibili effettuare il volo attraverso il Polo Nord in direzione del continente americano per la prima volta dai tempi dell'URSS. Si rileva, tuttavia, che la serie di esercitazioni ha comportato l'addestramento finalizzato alla protezione di impianti e strutture economiche. Si intendono dare segnali di forza e della capacità di difendere gli interessi strategici alla luce delle tensioni con la NATO e delle esercitazioni della stessa Alleanza atlantica, pur con una certa discrepanza per dimensioni, quelle di Mosca essendo in verità molto più ampie.

Anche la presenza della Flotta del nord è rafforzata con lo scopo di difendere gli interessi economici russi in particolare nella Zona economica esclusiva (ZEE) e per l'accesso alla NSR. Tuttavia a causa del contrasto con la NATO, la cui presenza in Europa è aumentata, l'Artico sembra avere assunto nuovamente il ruolo storico di accesso strategico della Flotta del Nord per agli Oceani Atlantico e Pacifico. A tal proposito, la Marina russa è stata considerata uno strumento particolarmente adatto a promuovere la visibilità internazionale del Paese e la Flotta del Nord gioca un ruolo di rilievo nel sottolineare le ambizioni globali russe.

Lo strumento navale occupa un posto importante nella politica di difesa russa e nel progetto di Putin volto a veicolare l'idea che il proprio Paese è una potenza a responsabilità globale. Obiettivo di Mosca è rendere la Marina la seconda al mondo nei prossimi decenni e, in relazione a ciò, la presenza in

Artico è inevitabilmente destinata ad essere significativa¹². La deterrenza nucleare in Artico, di cui la Flotta del Nord è la vera e propria *raison d'être*, è parte coerente della politica estera di Mosca, ma non ha un *focus* regionale *per se*, va piuttosto letta nel complesso della dottrina russa e della dissuasione su scala globale. Ora nel 2018, al momento delle sazioni e dell'ulteriore raffreddamento delle relazioni con gli Stati Uniti, Mosca è più che mai attenta al tema della dissuasione nucleare vista come baluardo contro le minacce esterne e come attributo di potenza sulla scena internazionale. Prova ne sia il fatto che nel contesto dei rapporti Russia-Occidente del decennio passato, la circostanza che la regione ospitasse una parte essenziale della forza strategica nucleare era visto come elemento separato e non ostacolo alla cooperazione con la comunità transatlantica.

La preoccupazione per il Nord è accentuata sia nella *Dottrina militare* che nella *Strategia di sicurezza nazionale* e tiene conto delle problematiche di sicurezza e di libertà di accesso ad Atlantico e Pacifico, oltre che di questioni economiche ritenute bersaglio di possibili pressioni occidentali. Il ruolo della Flotta del Nord è definito determinante per la difesa del Paese e costituisce la componente chiave del comando strategico interforze del Nord, creato a fine 2014.

La *Dottrina marittima* del luglio 2015, legata all'evoluzione negativa dei rapporti con la NATO, ha enfatizzato Artico e Atlantico, decretando che la presenza della Flotta del Nord in Artico sarebbe stata potenziata per difendere gli interessi economici russi. Infine la *Dottrina navale* del luglio 2017 ribadisce come una Marina forte sia strumento vitale di contenimento strategico e utile a proiettare e rafforzare la presenza russa nell'ordine mondiale multipolare. In questo recente documento, la crescente espansione navale della NATO vicino alle coste russe è identificata come la minaccia militare principale con intensificazione della rivalità con l'Occidente dovuta alla differente concezione delle parti in merito alla posizione russa nell'ambito degli affari mondiali. Si conferisce priorità ad Artico (e Caspio) a causa dell'importanza delle risorse di queste regioni e la loro potenzialità per la navigazione e i commerci. Pochi i dubbi sul continuo accrescimento degli assetti militari in Artico in futuro.

I termini del ritorno militare russo a Nord debbono nondimeno essere contestualizzati. Gli Occidentali sottolineano l'attivismo russo in particolare con riferimento alla componente sottomarina. In realtà, siamo ben lontani dal dispositivo militare della guerra fredda. *In primis*, la ripresa dell'attività dei sottomarini dal 2006 si verifica dopo una iato di circa un decennio e la Flotta attuale è ben lontana dalle capacità di epoca sovietica. I grandi passi del rinnovamento della costruzione navale, con la componente sottomarina che configura la minaccia a livello regionale, non

¹² I. FACON, *Les ambitions navales de Vladimir Putin*, in *Études Marines*, Centre d'Études Stratégiques de la Marine, n. 10, giugno 2016.

debbono far trascurare il dato della lentezza nella costruzione delle navi e lo sfioramento dei costi come linee di tendenza della cantieristica navale. I tempi del necessario rinnovamento dell'ordine di battaglia, specialmente quello del ritmo dei sottomarini, meno lento rispetto a quello delle navi di superficie, sono stati enfatizzati in Occidente come segnale di ritorno ai ritmi del contrasto bipolare. Si tralasciano invece le considerazioni in merito alle carenze del settore navale in termini di modernizzazione, declino di ricerca e sviluppo e controllo di qualità, cui si sono affiancati gli effetti della crisi economica e delle sanzioni occidentali.

L'attuale interesse navale russo può stupire solo se si dimentica il quadro complessivo caratterizzato da una pausa di 15 anni durante la quale il Paese è stato praticamente assente dalla scena marittima mondiale. Inoltre storicamente la Marina è stata la Forza Armata che ha maggiormente risentito dei tagli al *budget*. Una grossa parte degli assetti navali sono rivolti al mantenimento della deterrenza nucleare e poiché le capacità convenzionali non hanno tenuto il passo con l'Occidente, l'importanza del nucleare è ancora più significativa.

In relazione a questa componente, senza entrare nei dettagli della dottrina, basti ricordare che, secondo alcuni studiosi, Mosca avrebbe una bassa soglia di utilizzo del nucleare (concetto di *escalate to de-escalate*) e si riserverebbe il diritto dell'uso del nucleare in un conflitto di tipo convenzionale. Il nucleare è stato ripetutamente enfatizzato per ribadire che Mosca è una superpotenza e per controbilanciare le capacità NATO sul piano convenzionale. A ben vedere, la stessa ansia sul nucleare è insensata, poiché se la componente nucleare ha un posto fondamentale con un abbassamento della soglia di utilizzo, pur tuttavia la dissuasione strategica si fonda in misura crescente sugli *assets* convenzionali. Certamente la Russia non è l'unico Stato ad aumentare l'impronta militare in Artico, sebbene agisca in misura più consistente, e come parte dell'iniziativa ampia di modernizzazione delle Forze armate. Al pari di altri Stati costieri, Mosca enfatizza e investe nell'abilità di assicurare le attività economiche in Artico e nel rivendicare la giurisdizione al Nord. Lo sviluppo di attività commerciali e *offshore* comporterà nuove responsabilità per la Marina russa e per la Guardia costiera, quindi l'enfasi sulle infrastrutture e sulla necessità del controllo durante la stagione priva di ghiacci deve essere interpretata anche come promozione della NSR. Da questo punto di vista, il dispositivo militare è rivolto a ribadire sovranità, e sicurezza della navigazione e, in questa prospettiva, la presenza russa è considerata, almeno dal punto di vista di Mosca, in funzione stabilizzante.

A causa delle peculiarità della regione, scarse sembrano essere le possibilità di un conflitto in Artico. Al di là delle difficoltà operative in un ambiente tanto proibitivo, il nord della Russia ha caratteristiche *sui generis* e non riproduce propriamente le motivazioni che altrove caratterizzano lo scontro con l'Occidente. Non è presente la percezione del rischio di carattere

esistenziale che si presenta in Ucraina, essenzialmente perché non si tratta di un *near abroad*. Gli Stati vicini non sono ex-sovietici, non hanno popolazioni russofone, di conseguenza non affiora la volontà (e la necessità) di mantenere l'influenza del tempo passato. L'Artico, in altri termini, manca di quegli elementi che rendono Baltico ed est Europa territori "discussi", rappresentando così un contesto strategico assai differente¹³. Questa circostanza dovrebbe favorire la cooperazione. Nel quadro della visione del mondo di Mosca, il dato che conta è l'inquietudine complessiva e profonda sullo sfondo degli avanzamenti tecnologici occidentali. La Russia non ha la capacità di colmare il fossato che la separa dall'Occidente, per questo prepara le risposte asimmetriche e zone di protezione anti-accesso in Crimea, a Kaliningrad e in Artico. Il ricorso a modalità di azione ambigua si traduce in uso limitato della forza attraverso, l'impiego di forze speciali o dei servizi segreti, in modo da confondere la situazione e complicare, la presa di decisioni dell'occidente. Una presa di decisioni per l'Europa e gli USA già complessa, in quanto fondata su culture strategiche nazionali che risentono di un ventaglio ampio di percezioni di minaccia nei confronti di Mosca.

Due gli elementi chiave da considerare per una lettura degli eventi in Artico: *in primis*, la Russia è una potenza mondiale da secoli, nonché attore predominante a nord del pianeta, dunque è comprensibile che ricorra alla visibilità nella regione per la propagazione di *status* politico globale strumento volto, al cambiamento di un sistema internazionale che non le è consono.

In secondo luogo, il panorama internazionale è caratterizzato da una forte competizione per le risorse che significa controllo dei mercati, ma anche delle vie di trasporto. Il mondo policentrico caratterizzato da crescenti instabilità vede la Russia minacciata da tutte le direzioni strategiche e il nuovo fronte che si apre a Nord comporta l'aggiornamento di tutte le politiche di sicurezza e la modernizzazione degli assetti militari nell'area da parte degli Stati Artici.

Dal punto di vista della Russia, la postura NATO al Nord è considerata aggressiva sia come aumento delle capacità nell'area che, in prospettiva, come possibilità di nuove candidature NATO di Svezia e Finlandia. L'eventuale *membership* di questi due Paesi potrebbe comportare una crisi importante con Mosca, perché concretizzerebbe il timore di accerchiamento al Nord. Da parte russa, la crescente presenza militare in Artico, pur avendo effettivamente subito un'accelerazione dal 2014, si inserisce in un'espansione della presenza militare nella zona cominciata alla metà del nuovo millennio dopo la pausa dell'immediato post guerra fredda. Al ripiegio economico e geopolitico che aveva caratterizzato il Paese all'indomani del crol-

¹³ S. PEZARD, A. TINGSTAD, K. VAN ABEL, S. STEPHENSON, *Maintaining Arctic Cooperation with Russia, Planning for Regional Change in the Far North*, RAND 2017, www.rand.org.

lo dell'URSS, non era infatti rimasta estranea la regione artica. Il ritorno della Russia sulla scena internazionale da un lato e l'interesse accresciuto per l'Artico da parte di una molteplicità di attori in relazione a questioni economiche ambientali e di sicurezza in termini di *safety e security* dall'altro, sono la spiegazione della riattivazione della politica del grande Nord.

Mosca appare tuttavia, rispetto ad altri Stati, maggiormente preoccupata delle implicazioni dei cambiamenti in Artico anche quelli di natura giuridica per questo sente la necessità di rivendicare la sovranità e stabilire un controllo "irreversibile" sulle vie di navigazione più che perseguire una grande strategia nella regione. Sebbene i toni siano più aspri che in passato, ciò che rileva è che non vi è stato un cambiamento di paradigma nella strategia artica che rimane focalizzata su tre principali obiettivi: rivendicare la sovranità russa, mettere a riparo interessi economici e dimostrare che la Russia è una potenza a responsabilità globale.

La sicurezza in Artico è per il Cremlino in gran parte rivolta alla gestione e protezione delle attività umane per migliorare la sicurezza, la prevenzione della pesca illegale e contrabbando. La missione dei porti artici è legata alle questioni di sicurezza come le postazioni di frontiera del FSB, i centri di soccorso SAR (*search and rescue*) con capacità rinnovate in termini di equipaggiamento e di trasporto, di copertura satellitare (GLONASS, il GPS russo), cui si aggiungono progetti di ricerca di grandi compagnie quali Roskosmos (spazio) e Roshydromet (Agenzia meteorologica) per monitoraggio dei cambiamenti climatici).

Nella dimensione militare l'interesse geopolitico è chiaramente visibile. La Russia intende mantenere il proprio *status* di grande potenza e dunque la deterrenza strategica con lo sforzo per rimanere interlocutore degli USA, il che significherà progressi con gli *assets* navali e con la flotta sottomarina per garantire la possibilità di secondo *strike*, anzi probabile aumento degli investimenti nella regione artica con la messa in opera di un "cordone", se necessario per la protezione e la difesa degli *assets* strategici. In sintesi, gli investimenti militari non sono stati effettuati soltanto nell'emergenza di un Artico più accessibile, perché il significato della regione in termini di sicurezza e difesa rimane comunque molto inferiore oggi rispetto all'epoca della guerra fredda.

Tenendo sullo sfondo, da un lato, i dati oggettivi relativi all'ampiezza degli interessi economici e di sicurezza della regione, che esigono una protezione militare, dall'altro, la circostanza che la storia di Mosca in Artico costituisce un importante elemento dell'identità russa, può tracciarsi un quadro della "militarizzazione" al Nord. La regione va vista attraverso il prisma complesso della percezione delle minacce e le priorità di sicurezza di Mosca su scala globale, *in primis* la priorità strategica della capacità di deterrenza nucleare. Questo concetto non è mai venuto meno, neanche negli anni difficili del ripiegamento geopolitico ed economico all'indomani della caduta dell'impero sovietico. Il cambiamento climatico permetterà alla

Russia, stavolta in positivo, il rafforzamento dei legami strategici tra Oceano Atlantico, Artico e Pacifico, sostenendone le ambizioni di potenza. Pertanto, l'impegno militare in Artico si confermerà negli anni a venire indipendentemente dalla situazione economica e finanziaria del Paese. Il che non è necessariamente replicabile per gli investimenti economici, dipendenti piuttosto dall'andamento dell'economia mondiale.

La *Strategia* russa sull'Artico indica tra le priorità della zona la difesa dei confini e menziona la necessità di assicurare un regime operativo favorevole nell'area, incluso il mantenimento del potenziale delle truppe delle Forze Armate, sia a scopo generale che per altri tipi di *assets* militari specifici. La diminuzione della coltre di ghiaccio ha alimentato la preoccupazione da parte di attacchi non solo da parte di Stati, ma anche di soggetti non statali¹⁴, che possono minacciare le infrastrutture critiche operando da navi di superficie o dal mare.

Il timore dell'accerchiamento si è amplificato dopo la caduta dell'URSS, che ha eliminato Stati "cuscinetto" a protezione di Mosca. In tale quadro l'Artico è vitale poiché, dalla penisola di Kola, la Russia ha accesso all'Atlantico senza dover navigare in prossimità delle coste dei Paesi NATO, a differenza di ciò che avviene per le Flotte del Baltico e del Mar Nero. La percezione che Paesi artici intendano limitare la presenza russa anche in quest'area aumenta i timori. L'incremento delle attività in questione corre parallelo al deteriorarsi dei rapporti con l'Occidente, tanto che l'aumento delle attività militari si registra dal 2014 anche per la NATO. L'aumento delle esercitazioni militari per ampiezza e frequenza da parte di Russia e NATO e il pericolo che questo comporta è non solo nel senso di acuire tensioni e sfiducia reciproca; l'ipotesi di uno scontro accidentale potrebbe avere conseguenze incalcolabili. In merito all'*escalation* di esercitazioni militari, tra cui alcune non annunciate e in concomitanza con esercitazioni NATO in area Baltico, va detto che oltre alla "modalità" funzione di inviare messaggi agli avversari nel senso di dimostrazione di capacità, tali attività hanno *in primis* una funzione di addestramento. Infatti, nell'ambito della riforma militare, uno sforzo notevole è stato fatto proprio in questo settore lasciato troppo a lungo ai margini.

Alla metà degli anni 2000, la ripresa delle attività militari dopo anni di assenza successivamente alla dissoluzione dell'URSS era stata per così dire "giustificata" da Mosca, che aveva ammesso l'aumento degli esercizi di routine in Atlantico del nord, nel Pacifico occidentale e nel Mar Nero, oltre che nel Baltico. Ora le attività sono rese visibili. La narrativa sull'Artico ha difficoltà nel trovare un certo equilibrio tra la necessità di mantenere

¹⁴ Si fa qui riferimento alle attività delle Organizzazioni non governative-ONG, considerate *longa manus* dell'Occidente, come Greenpeace, la cui nave Arctic Sunrise, nel 2013, aveva assaltato la piattaforma petrolifera Prorazlomnaya: www.theguardian.com, 19 settembre 2013.

relazioni favorevoli con i *partner* del Consiglio artico e, allo stesso tempo, ottenere vantaggi competitivi nella regione. Questa stessa divaricazione può condurre a contraddizioni, poiché induce a ritenere che Mosca stia nascondendo le vere intenzioni, fuorviando gli altri attori che hanno la percezione di una politica aggressiva.

Lo sviluppo della regione artica è fondamentale per la Russia e la collocazione geografica e i successi che sono stati ottenuti in Artico conferiscono un vantaggio comparativo come potenza *leader*, con l'obiettivo strategico di sviluppare una politica atta al mantenimento e all'ulteriore sviluppo di tale *status*.

Il fatto che le preoccupazioni economiche e militari siano, in Artico, più connesse che altrove può condurre a politiche apparentemente incoerenti, ma questo non rappresenta la fase preliminare di un conflitto, poiché il *focus* è sulle risorse più che sulle problematiche di difesa e sicurezza.

Al contrario, stabilità e cooperazione possono trainare lo sviluppo socio economico dell'Artico russo. Pertanto non siamo di fronte ad una militarizzazione dell'Artico, quanto ad una *militarizzazione* in Artico come parte di un processo di ben più ampia portata e rilevante per il complesso dell'apparato militare russo. Le potenzialità del conflitto sembra possano essere limitate a un'*escalation* accidentale. L'aspetto economico prevale qui sul fattore politico. Se per la Crimea la minaccia geostrategica era di ampiezza tale per cui il costo economico dell'intervento militare, sia nel senso di rapporti con l'Ucraina, che di sanzioni occidentali, poteva essere affrontato, in Artico la predominanza dell'interesse economico, da un lato, e la mancanza della minaccia territoriale vera e propria dall'altro rendono la possibilità di un ricorso alla forza militare da parte di Mosca oltremodo remoto. La destabilizzazione, nell'ipotesi di un conflitto nella regione porterebbe solo limitazioni agli obiettivi russi per cui, alla complessità dello sfruttamento delle risorse, si aggiungerebbero nuovi rischi per personale e infrastrutture. Il potenziale economico russo in Artico è il motore della cooperazione. L'economia è obiettivo strategico, malgrado l'Occidente possa rimanere disorientato dal diversivo rappresentato dalla dimensione simbolica della competizione geopolitica.

Nonostante una complessa situazione internazionale, non sembra che i motivi di scontro risulteranno prevalenti, poiché gli stimoli alla cooperazione sono incomparabilmente più numerosi e vantaggiosi delle motivazioni che porterebbero al conflitto. Come già osservato, la Russia è l'attore che ha maggiori interessi in Artico e come tale è lo Stato che più può giovare di una situazione di pace.

Tra i motivi di contrasto si fa un cenno alle dispute territoriali. Sul tema, la Russia e gli altri Stati artici hanno tutti asserito di volersi conformare alle norme di diritto internazionale facenti riferimento alla cornice della Convenzione di Montego Bay come ribadito nella Dichiarazione di Iulissat 2008, da parte di cinque Stati rivieraschi: Canada, Danimarca,

Norvegia, Stati Uniti, Russia. La Russia è interessata allo *status* della NSR, la cui problematica è simile a quella del passaggio a nord-ovest che contrappone Canada e Stati Uniti, con Washington che si fa portavoce del principio della libertà dei mari, mentre Russia e Canada rivendicano i rispettivi passaggi come acque territoriali. Ma le similitudini non vanno oltre in quanto, da un lato, il nord russo è molto più sviluppato di quello canadese, dall'altro, ben differente è lo stato dei rapporti bilaterali. Una soluzione che era stata adombrata prima della crisi in Ucraina potrebbe ancora essere valida. Ovvero una tacita intesa sull'esistenza di un disaccordo e contemporaneamente lo sviluppo di procedure operative per l'uso del passaggio.

Anche in merito alla rivendicazione della piattaforma continentale che contrappone i cinque Stati costieri, ma che riguarda più propriamente Canada, Danimarca e Russia, le linee seguite con uno scambio di note tra Danimarca e Russia, in occasione della sottoposizione della richiesta di Copenaghen alla Commissione sui limiti della piattaforma continentale nel 2014, indicano la volontà di procedere tramite i canali diplomatici. Queste modalità sono alquanto differenti rispetto all'epoca della guerra fredda, periodo durante il quale non si era ritenuto il diritto internazionale lo strumento idoneo a gestire i diritti di passaggio. Un precedente positivo è quello dell'Accordo del 2010 con la Norvegia per la delimitazione del mare di Barents. L'intesa ha avuto un tempo di negoziati pluridecennale, ciononostante l'esito sta a dimostrare che i russi sono in grado di agire in una maniera pragmatica, conforme contemporaneamente sia al diritto internazionale che ai loro interessi.

In Artico ci sono gli strumenti e le motivazioni per conciliare obbiettivi diversi e altrove configgenti, come la rispettabilità internazionale tramite l'adesione alla Convenzione sul diritto del mare, il profitto economico e il vantaggio geopolitico. Le risposte della Commissione avranno tempi lunghi. Nel frattempo si può lavorare al miglioramento della relazione Russia-Occidente a livello generale, un miglioramento che non si avrà nel futuro immediato, come il recente intensificarsi dello scontro in Siria con la prima "crisi dei missili" in seguito ad un presunto uso dell'arma chimica ha palesemente mostrato. Ciononostante, un cambiamento direzionale rispetto dalla presente rotta di collisione dovrà "inevitabilmente" materializzarsi, se non altro perché il contrasto non è funzionale all'equilibrio del pianeta come lo era ai tempi della guerra fredda e perché alcuni *dossier* in comune, ad esempio la lotta al terrorismo, rendono la cooperazione con la Russia di importanza fondamentale.

In merito alla contrapposizione per le risorse, oltre alle osservazioni sulla complessità dello sfruttamento e sulla fattibilità economica dipendente da tendenze globali, pare che la possibilità di cooperazione possa prevalere, nonostante il tema possa sembrare un gioco a somma zero. In merito alle risorse ittiche, la pesca è praticata al momento nelle acque territoriali dei Paesi costieri e nella ZEE, mentre non ci sono attività di pesca commerciale nell'Oceano Artico. Tuttavia l'aumento delle temperature e il cambiamento

dei livelli di salinità fanno supporre che alcuni *stock* di pesce, che si trovano nelle regioni sub-artiche, possano muoversi a nord estendendo le opportunità per altri attori. Gli Stati costieri dell'Oceano Artico avevano firmato una moratoria sulla pesca espressa nella Dichiarazione del 2015, rilevante segnale di accordo tra gli "Arctic Five", pur in un momento di relazioni tese con la Russia. Di conseguenza, i firmatari avevano invitato potenziali Stati coinvolti con tradizioni di pesca in acque distanti, come l'UE (che ha in materia la competenza esclusiva), l'Islanda, il Giappone, la Corea del Sud e la Cina, a elaborare un accordo in merito. Finalmente, a dicembre 2017 si è concretizzato l'Accordo che impone il divieto di pesca per 16 anni nell'Oceano Artico, un lasso di tempo che dovrebbe permettere agli scienziati di studiare e comprendere le particolarità di questo delicato ecosistema¹⁵.

4. Si è visto come il significato geopolitico dell'Artico sia diventato più rilevante negli ultimi decenni con minacce alla stabilità dell'area, sia di origine regionale, che conseguenza di situazioni di tensione tra gli Stati artici fuori area, con un effetto *spillover* sul nord. Da qui alla metà del secolo alcuni fattori potrebbero avere un forte impatto sull'importanza della regione, come le problematiche inerenti il riscaldamento climatico, le questioni economiche mondiali, la geopolitica. Il riscaldamento globale e l'accessibilità maggiore, anche grazie ai progressi tecnologici, contribuiranno all'incremento delle attività con numerose questioni di sicurezza per le popolazioni. Per questo è necessaria una *governance* attenta, in grado di saper affrontare le nuove sfide. I dati a disposizione lasciano pochi dubbi sull'importanza delle risorse economiche, ma bisognerà vedere l'effetto combinato dei guadagni economici e del complesso della situazione energetica a livello mondiale. In tale contesto, gli USA rimarranno all'avanguardia tecnologica, ma difficilmente aumenteranno in modo significativo la loro presenza militare permanente senza avvisaglie di nuove minacce, mentre la Cina diventerà un attore più significativo per il tramite della sua presenza economica. La Russia rimarrà attore dominante in senso economico e militare e manterrà una significativa presenza per la protezione dei propri interessi.

In questo quadro le condizioni di pace e stabilità per l'Artico sono quelle che fanno affidamento sulla densità istituzionale che nel corso dei decenni ha contribuito alla gestione delle problematiche regionali e alla promozione degli interessi nazionali. L'istituzionalismo adeguatamente esemplifica lo stato delle relazioni internazionali in Artico. In base a questo approccio, la geopolitica e i temi della sicurezza continuano ad avere rilievo, nondimeno le strutture istituzionali apportano un livello di *governance* e stabilità attraverso la produzione e condivisione di norme e procedure operative che attutiscono lo scontro eventuale derivante da interessi nazionali

¹⁵ L. SEVUNTS, *Arctic nations and fishing powers sign 'historic' agreement on fishery*, in *The Independent Barents Observer*, 1 dicembre 2017, su thebarentsobserver.com.

contrastanti. La cornice istituzionale rafforza l'interazione evitando l'*escalation* delle questioni emergenti, *in primis* perché istituzioni e regimi sono le sedi in cui gli attori si incontrano e, in secondo luogo, perché in tale contesto le regole sono state elaborate e gli Stati si sono impegnati al rispetto del diritto internazionale.

La presenza di regimi e istituzioni consente di isolare specifiche questioni da altri temi della politica generale su cui gli attori possono non trovarsi in sintonia. La geografia e conseguentemente il diritto internazionale hanno differenziato il regime che si applica alle regioni polari del pianeta. L'Antartide, un continente circondato da Oceani, è stato internazionalizzato tramite una normativa convenzionale (Trattato di Washington, 1959). L'Artico è invece un oceano circondato da continenti con Paesi che già esercitano diritti sovrani. Il diritto dell'Artico è piuttosto una disciplina emergente che trascende i confini statali e che fa riferimento a diversi soggetti e ambiti di diritto *hard law*, *soft law*, diritto interno, diritto internazionale privato.

Pertanto, pur senza un trattato per così dire "di riferimento", non siamo in presenza di un vuoto normativo, ma vi è al contrario una notevole complessità istituzionale e una fitta rete diplomatica che fanno da deterrente a eventuali conflitti. Oltre alla cornice normativa della Convenzione di Montego Bay, va citato il complesso sistema di protezione ambientale con i trattati che rappresentano interessi *erga omnes*, e un *network* di organizzazioni regionali di rilievo. Si citano qui a titolo esemplificativo il Consiglio euro-atlantico di Barents, la Dimensione nordica dell'UE, il Consiglio artico. Quest'ultimo, in particolare, rappresenta il baricentro della cornice di collaborazione a nord come *forum* intergovernativo dalla struttura flessibile e innovativa che vanta al proprio attivo due decenni di cooperazione costruttiva su questioni ambientali, economiche e di sicurezza umana, con esplicita esclusione della dimensione militare. Un'esclusione destinata a rimanere tale non fosse per la stessa composizione del Consiglio che, avendo al suo interno rappresentanti dei popoli indigeni, nonché, seppur in qualità di osservatori, più diversificati soggetti non statali, avrebbe difficoltà a discutere questioni di sicurezza militare, un concetto di sovranità statale di stampo westfaliano. Non a caso, proprio nel contesto del Consiglio artico la posizione russa si è distinta, marcatamente, per una continua collaborazione con i *partner*. Il Consiglio, pur non essendo e non aspirando a essere un'organizzazione internazionale, si distingue per le sue specificità con un *record* di produzione di norme e *standard* che agisce come fattore primario di legittimazione e socializzazione, finendo per assumere una "forza normativa" rilevante. Non mancano strumenti di *hard law* con la conclusione, in seno al Consiglio, di veri e propri trattati internazionali¹⁶, che disciplinano e uniformano le operazioni di *Search and Rescue* (2011) la

¹⁶ V. arctic-council.org.

prevenzione e risposta ai disastri ambientali (2013) e la cooperazione scientifica (2017).

Si può infine menzionare l'*Arctic Coast Guard Forum*, organizzazione basata sul *consensus* e costituita dalle guardie costiere di otto Stati membri volta alla promozione della sicurezza delle attività marittime in Artico. In tale ambito, le Guardia costiere russa e americana (parti rispettivamente del Servizio di sicurezza della Federazione russa e delle Forze armate USA) collaborano con le altre branche militari degli Stati artici. Tali azioni sono in linea con gli obiettivi delineati nel vasto quadro delle dottrine ufficiali della Federazione russa: stabilità strategica e partenariato.

Il Consiglio artico, tramite i suoi Gruppi di lavoro ha prodotto, negli anni, studi di notevole spessore. Tale collaborazione scientifica ha la potenzialità di tradursi in un'approfondita integrazione istituzionale. Legami geopolitici e necessità di collaborazione sono particolarmente evidenti nell'area di Barents, dove le istituzioni ed il *network* regionale hanno permesso da oltre due decenni un'efficace *governance*. Il legame geopolitico e l'imperativo di collaborazione tra Russia, UE e Norvegia è particolarmente rilevante nei settori di energia, ambiente ed emigrazione. Il complesso di sicurezza su questi temi è talmente interrelato per cui le problematiche nazionali non possono ragionevolmente essere analizzate o risolte in maniera indipendente. La cooperazione tra Russia, Finlandia e Norvegia continua nel post-Crimea all'insegna del motto: *High North and low tension*. Lo schema sinergico è dunque vincente difatti anche dopo il 2014 il Nord artico ha visto la firma di accordi nel settore della salute, dello sviluppo frontaliero della ricerca.

5. La difficoltà di fare previsioni sul futuro delle relazioni Russia-Occidente è resa quanto mai complessa dalla volatilità della situazione su scala mondiale. Alcuni elementi tuttavia posso essere individuati. La politica estera russa è diventata iperattiva, con un atteggiamento ben determinato a contrastare il proprio declino, sebbene questa stessa modalità di agire sia suscettibile di accelerare la parabola involutiva russa.

L'attività diplomatica di Mosca è dunque risultato della consapevolezza di una vulnerabilità nel sistema internazionale, una debolezza di carattere economico, ma anche in termini di *soft e hard power*. In questo senso, il tentativo di recupero di influenza su scala globale è possibile attraverso la sua partecipazione ai consessi internazionali e nei *fora* con altre potenze *leader*.

Il confronto con l'Occidente pare tuttavia essere di natura tattica più che strategica. Mosca invia segnali di determinazione, ma se potrà evitare il conflitto lo farà. Per alcuni aspetti, contrariamente a ciò che si ritiene, la Russia è relativamente prevedibile se intendiamo comprendere la sua logica senza proiettare gli schemi occidentali nell'interpretazione delle sue mosse. La linea direttrice russa è in effetti conforme alla stessa traiettoria da cinque secoli: la coscienza della grande potenza che ha costantemente dovuto con-

frontarsi con minacce in molteplici direzioni mantenendo pensiero strategico e attitudine all'uso della forza ad oggi in un contesto di ordine/disordine internazionale ad essa non favorevole e che infatti è impegnata a mutare.

Per l'Occidente è tempo di reintrodurre razionalità, storia e geografia all'approccio con la Russia. Questa si è impegnata a dimostrare che non è soltanto una potenza regionale. Ad ogni buon conto, la regione che reclama va dal Baltico al Pacifico, dall'Artico al Medio Oriente. Da sempre, l'imposizione di frontiere allo spazio russo è stata percepita come innaturale o almeno provvisoria. Nel momento in cui la storia ricomincia o, come è stato scritto, si vendica¹⁷, questi concetti vanno mantenuti sullo sfondo di qualsivoglia analisi. Per quello che concerne l'Artico, l'ultima grande frontiera globale, gli scenari che possono essere disegnati sono moderatamente ottimistici. Si ritiene che la politica del Cremlino al nord continuerà nei fatti ad essere cooperativa, seppur volta a ribadire uno *status* di potenza maggiore rispetto agli altri attori artici, un dato reale che serve bene la causa di architettura dell'ordine mondiale tanto cara a Mosca. La collaborazione nell'area tra i Paesi artici non può esplicarsi in modo del tutto indipendente dai loro rapporti generali e dunque dalla situazione politica a livello più ampio. Per questo il riverbero delle tensioni del complesso e volatile quadro geopolitico globale arriva anche a Nord. Putin ha recentemente ribadito che potere e opportunità della Russia cresceranno con l'espansione dell'Artico. In questa fase storica, la Russia ha preso in prestito, alla lettera, lo slogan del Governo canadese di Harper: *use it or lose it*. Lo scenario di un Polo Nord improntato al conflitto non dovrebbe tuttavia materializzarsi, se non altro perché, malgrado gli investimenti militari di Russia e non solo, la sicurezza in questione è quella della dimensione umana relativa alle sfide che le comunità locali si trovano ad affrontare accanto alle sfide per il futuro del pianeta in base alla formula: *What happens in the Arctic does not stay in the Arctic*.

L'area, la cui importanza per le sorti del pianeta è in veloce progressione, resta un *test case* dell'abilità della Comunità internazionale di affrontare le questioni di carattere transnazionale del XXI secolo. Come per la maggior parte delle sfide dell'epoca presente e, anzi, per le peculiarità geografiche e climatiche dell'Artico e per i suoi riflessi sulla sorte dell'intero pianeta persino in misura maggiore, la modalità cooperativa è per tutti gli attori, Russia compresa, l'unica opzione perseguibile.

ABSTRACT

Russia in the Arctic and the Geopolitics of Cooperation

This article aims to explore the geopolitics of cooperation on Arctic affairs despite the ongoing political rift between Moscow and the West.

¹⁷ B. TERTRAIS, *La Revanche de l'Histoire*, Paris, 2017.

Russia, the most resolute arctic player, has major economic, security and governance interests in the Arctic region, an area whose history represents an important element of Russian identity. In recent years, Moscow has increased its push towards the north along with the attempt to reorient geopolitically and economically to Asia. Furthermore Russia's focus in the region has shifted towards hard security issues. By endorsing institutionalism theories, this work wants to prove that, despite power and geography matters, institutional structures have guaranteed governance and stability to the region through mechanisms such as norms and standard operating procedures that avoid potential conflicts from emerging. The international cooperation, particularly through the Arctic Council, has shown continuing resilience as Arctic actors have actively tried to maintain regional exceptionalism. The Arctic remains an encouraging example of cooperation in a complex and volatile world environment.

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

NAZIONI UNITE

ASSEMBLEA GENERALE

72^a sessione ordinaria

QUESTIONI POLITICHE E DECOLONIZZAZIONE

1. *Premessa.* – Anche nel corso della 72^a sessione ordinaria, l'Assemblea generale si è interessata a diverse questioni di natura politica. In particolare, la presente Rassegna sarà dedicata all'esame delle risoluzioni relative alla situazione in Afghanistan e in Medio Oriente, alla necessità di porre termine all'embargo contro Cuba, al rapporto tra conflitti e commercio di diamanti e alle tematiche relative alla decolonizzazione.

2. *Situazione in Afghanistan.* – Come nelle precedenti sessioni, l'Assemblea ha rivolto la sua attenzione alla *situazione in Afghanistan*. Nella risoluzione 72/10¹, adottata in seduta plenaria, l'Assemblea si è nuovamente impegnata a sostenere il Governo e il popolo afgano nella costruzione di uno Stato stabile, sicuro ed economicamente autosufficiente, libero dal terrorismo e dal traffico di stupefacenti, e a rafforzarlo quale democrazia costituzionale e membro responsabile della Comunità internazionale.

Relativamente al problema della sicurezza, l'Assemblea ha preso atto delle nuove strategie per l'Afghanistan adottate dagli Stati Uniti il 21 agosto 2017 e dall'Unione europea il 16 ottobre 2017, quali importanti componenti del sostegno della Comunità internazionale alla sicurezza, allo sviluppo e alla stabilità dello Stato afgano. Inoltre, essa ha espresso la sua seria preoccupazione per la presenza sul territorio di organizzazioni terroristiche, in particolare di affiliati dell'ISIL, ed ha condannato con particolare forza tutti gli atti illeciti di violenza, quali, *inter alia*, attacchi suicidi, assassini, attacchi contro operatori umanitari e strutture civili, come scuole e ospedali, nonché contro forze internazionali e afgane, aventi un effetto deleterio sulla stabilizzazione e gli sforzi di sviluppo in Afghanistan.

Al riguardo, l'Assemblea ha sottolineato la necessità che il Governo afgano e la Comunità internazionale continuino a cooperare nel contrasto ai suddetti atti; ha riconosciuto i progressi delle Forze di difesa nazionale e delle Forze di sicurezza

¹ UN Doc. A/RES/72/10, 21 novembre 2017, adottata senza ricorso al voto.

afgane in tale ambito ed ha esortato tutti gli Stati membri, in particolare i Paesi vicini, a negare a tali gruppi terroristici qualsiasi forma di rifugio, libertà di operazioni, movimento o reclutamento, oltre al sostegno finanziario, materiale o politico, che possa mettere in pericolo il sistema statale e la pace e la sicurezza regionale.

L'Assemblea ha inoltre riconosciuto l'importanza di un processo di pace inclusivo a guida afgana, sostenuto dagli attori regionali, in particolare dal Pakistan, e dalla Comunità internazionale. A tal riguardo, essa ha accolto con soddisfazione il piano strategico per la pace e la riconciliazione presentato dall'alto Consiglio per la pace dell'Afghanistan, ed ha invitato i gruppi armati d'opposizione, in particolare i Talebani, ad assumersi la responsabilità per il processo di pace in Afghanistan e ad avviare colloqui diretti con il Governo afgano, senza precondizioni. L'Assemblea ha inoltre incoraggiato Afghanistan e Pakistan a migliorare le loro relazioni, al fine di combattere efficacemente il terrorismo e far proseguire il processo di pace a guida afgana.

L'accento è stato poi posto sui progressi fatti nel rafforzamento delle istituzioni democratiche, dei diritti umani e della *rule of law*. A tal proposito, l'Assemblea ha ricordato l'impegno del Governo afgano, ribadito alla Conferenza di Tokyo dell'8 luglio 2012, di rafforzare e migliorare il processo elettorale; ed ha accolto con soddisfazione la promulgazione della legge elettorale il 28 settembre 2016 e l'annuncio, fatto dalla Commissione indipendente per le elezioni, delle svolgimento delle elezioni parlamentari ed amministrative il 7 luglio 2018.

L'Assemblea ha poi apprezzato la recente elezione dell'Afghanistan al Consiglio dei diritti umani, compiacendosi dell'impegno e della responsabilità assunti nel sostenere e promuovere i diritti umani a livello nazionale, regionale e internazionale, nel quadro degli strumenti internazionali sui diritti umani di cui è parte. Essa ha poi ribadito il proprio deciso impegno e quello del Governo afgano per ottenere la piena ed uguale partecipazione delle donne in tutte le sfere della vita pubblica; ed ha sottolineato la necessità di garantire il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali dei bambini, lodando a tal proposito il Governo per aver introdotto una legislazione che vieta il reclutamento e l'uso di minori e per aver istituito unità locali di protezione dei minori.

L'Assemblea si è poi soffermata sul problema degli stupefacenti, ricordando il rapporto pubblicato a novembre 2017 dall'Ufficio delle Nazioni Unite per la droga e il crimine (UNODC), riguardante la situazione in Afghanistan, il quale ha rilevato, *inter alia*, un aumento significativo nella produzione e nella coltivazione di droghe. Pertanto, essa, dopo aver notato con grande preoccupazione il forte legame tra il commercio di droga e le attività terroristiche condotte dai Talebani, da Al-Qaida e ISIL, nonché da altri gruppi estremisti, ha invitato la Comunità internazionale a continuare ad assistere il Governo afgano nell'attuazione della Strategia nazionale di controllo sulla droga e del Piano nazionale, volto ad eliminare la coltivazione, la produzione, il traffico e il consumo di droghe illecite.

Relativamente allo sviluppo economico e sociale, l'Assemblea ha accolto con soddisfazione il nuovo Quadro di pace e sviluppo nazionale, volto a definire le priorità politiche strategiche dell'Afghanistan al fine di raggiungere l'autosufficienza; ed ha elogiato il Governo afgano per aver allineato la sua strategia di sviluppo all'Agenda per lo sviluppo sostenibile 2030, esortando la Comunità internazionale ad assisterlo nel completamento degli Obiettivi del millennio e nell'attuazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile. Tuttavia, l'Assemblea ha ricordato la necessità di

fornire ai bambini afgani, specialmente alle ragazze, strutture educative e sanitarie in tutte le parti del Paese, compiacendosi dei progressi ottenuti nel settore dell'istruzione pubblica.

Con riferimento al problema dei rifugiati, l'Assemblea ha approvato l'impegno del Governo afgano a considerare il rimpatrio e il reintegro dei rifugiati afgani tra le principali priorità nazionali; ed ha preso atto a tal riguardo dell'adesione, avvenuta il 2 febbraio 2017, dell'Afghanistan al Protocollo per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aerea, addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (entrambi adottati il 15 novembre 2000), incoraggiando e sostenendo tutti gli sforzi del Governo verso l'attuazione di tale impegno.

Infine, l'Assemblea ha sottolineato l'importanza cruciale della cooperazione regionale, come mezzo efficace per promuovere la pace, la sicurezza, la stabilità e lo sviluppo economico e sociale dell'Afghanistan; ed ha nuovamente espresso il suo apprezzamento per il lavoro della United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), sottolineando l'importanza del ruolo di coordinamento imparziale delle Nazioni Unite nel promuovere un impegno internazionale coerente.

3. *Situazione in Medio Oriente: la questione della Palestina.* – Anche nel corso della sessione in oggetto, l'Assemblea generale si è interessata alla questione palestinese. La *risoluzione pacifica della questione palestinese* costituisce l'oggetto della risoluzione 72/14², adottata in seduta plenaria. In essa, l'Assemblea ha sottolineato la necessità di realizzare una soluzione basata sulla nascita di due Stati, Israele e Palestina, che possano convivere in pace e sicurezza entro confini riconosciuti, ossia quelli precedenti al 1967. A tal fine, essa ha accolto con soddisfazione l'iniziativa lanciata dalla Francia volta a mobilitare il sostegno internazionale per tale causa, compresi gli sforzi per organizzare una Conferenza internazionale di pace a Parigi nel gennaio 2017; nonché gli sforzi portati avanti dal Quartetto e quelli di Cina, Egitto, Federazione Russa e Stati Uniti per promuovere il dialogo e le negoziazioni tra le due parti.

L'Assemblea ha poi invitato le parti, con il sostegno del Quartetto e di altri soggetti interessati, a compiere tutti gli sforzi necessari per fermare il deterioramento della situazione; a revocare tutte le misure unilaterali e illegali adottate sul campo dal 28 settembre 2000 e ad astenersi da azioni che minino la fiducia o pregiudichino la questione dello *status* finale. Inoltre, essa ha nuovamente ribadito la necessità di una piena attuazione, da parte di entrambe le parti, dell'Accordo sulla circolazione e l'accesso e dei Principi concordati per l'attraversamento di Rafah, del 15 novembre 2005, consentendo, in particolare, l'apertura di tutti i valichi in entrata e in uscita dalla Striscia di Gaza per forniture umanitarie, movimento di persone e beni, oltre che per i flussi commerciali, comprese le esportazioni e per tutti i materiali da costruzione necessari.

L'Assemblea ha nuovamente esortato Israele a porre termine a tutte le attività di insediamento nei territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme Est, e nel Golan siriano occupato ed ha auspicato la piena attuazione delle risoluzioni del

² UN Doc. A/RES/72/14, 30 novembre 2017, approvata con 157 voti favorevoli, 7 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Isole Salomone, Stati Uniti), 8 astensioni (Australia, Camerun, Fiji, Honduras, Papua Nuova Guinea, Paraguay, Sud Sudan, Tonga).

Consiglio di sicurezza in materia, compresa la 2334(2016). In particolare, quest'ultima risoluzione sottolinea il mancato riconoscimento di qualunque modifica alle linee del 4 giugno 1967, anche per quanto riguarda Gerusalemme, diversa da quella concordata tra le parti tramite negoziati ed esorta gli Stati a distinguere nelle loro relazioni tra il territorio dello Stato di Israele e i territori occupati dal 1967. Infine, l'Assemblea ha nuovamente esortato gli Stati membri ad accelerare la fornitura di assistenza economica, umanitaria e tecnica al popolo e al Governo palestinese, al fine di alleviare la grave situazione umanitaria, in particolare nella Striscia di Gaza, ricostruire l'economia e le infrastrutture palestinesi, nonché sostenere lo sviluppo delle istituzioni, in vista della nascita di uno Stato indipendente.

Su proposta della IV Commissione, l'Assemblea ha adottato la risoluzione 72/86³, nella quale ha nuovamente affermato che gli *insediamenti israeliani nel territorio palestinese occupato, inclusa Gerusalemme Est, e il Golan siriano occupato* sono illegali e costituiscono un ostacolo alla pace e allo sviluppo economico e sociale. Pertanto, essa ne ha auspicato l'immediata e completa cessazione, esortando, in tal proposito, alla piena attuazione delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Inoltre, l'Assemblea ha condannato qualsiasi attività che implichi la confisca della terra, l'interruzione del sostentamento delle persone protette, il trasferimento forzato di civili e l'annessione *de facto* della terra. Essa ha poi invitato al perseguimento delle responsabilità per le azioni illegali perpetrate dai coloni israeliani nei territori palestinesi occupati, e ha sottolineato a tal riguardo la necessità di attuare la risoluzione del Consiglio di sicurezza 904(1994), in cui il Consiglio ha esortato Israele, quale Potenza occupante, a continuare a prendere e ad attuare misure, compresa la confisca di armi, volte ad impedire atti illegali di violenza da parte dei coloni israeliani e a garantire la sicurezza e la protezione dei civili palestinesi. Infine, l'Assemblea ha invitato tutti gli Stati, in conformità con gli obblighi previsti dal diritto internazionale e dalle risoluzioni in materia, e tenendo presente il parere della Corte internazionale di giustizia del 9 luglio 2004, a non prestare aiuto o assistenza nel mantenere la situazione creata dalle attività di insediamento illegali.

L'Assemblea ha poi adottato in seduta plenaria la risoluzione 72/16⁴, nella quale ha affermato che la decisione israeliana del 14 dicembre 1981 di imporre le sue leggi, la sua giurisdizione ed amministrazione sul *Golan siriano* occupato è priva di validità, come confermato dal Consiglio di sicurezza nella sua risoluzione 497(1981), ed ha pertanto esortato Israele a revocarla. Inoltre, essa ha invitato Israele a riprendere i negoziati con Siria e Libano; a rispettare gli impegni e gli obblighi stabiliti durante i precedenti colloqui e a ritirarsi dal Golan siriano occupato, attenendosi sulla linea del 4 giugno 1967, in attuazione delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Infine, l'Assemblea ha invitato tutte le parti interessate, gli

³ UN Doc. A/RES/72/86, 7 dicembre 2017, approvata con 155 voti favorevoli, 7 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Palau, Stati Uniti), 12 astensioni (tra cui Australia, Camerun, Paraguay, Sud Sudan). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/72/PV.66.

⁴ UN Doc. A/RES/72/16, 30 novembre 2017, approvata con 105 voti favorevoli, 6 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Regno Unito e Stati Uniti), 58 astensioni (tra cui Francia, Germania, Italia, Giappone e Norvegia). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/72/PV.60.

sponsor del processo di pace e l'intera Comunità internazionale a impiegare tutti gli sforzi necessari per assicurare la ripresa del processo di pace e il suo successo mediante l'attuazione delle risoluzioni 242(1967) e 338(1973) del Consiglio di sicurezza.

Nella risoluzione 72/88⁵, adottata su proposta della IV Commissione, l'Assemblea ha nuovamente invitato Israele a conformarsi alle risoluzioni sul *Golan siriano occupato*, in particolare alla 497(1981) del Consiglio di sicurezza e ha ribadito che tutte le misure legislative e amministrative e le azioni assunte o in procinto di essere assunte da Israele, che mirino ad alterare il carattere e lo *status* giuridico di quel territorio, sono prive di validità legale e costituiscono un'evidente violazione del diritto internazionale e della Convenzione di Ginevra relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra, del 12 agosto 1949, esortando pertanto tutti gli Stati membri a non riconoscerle.

Nella risoluzione 72/15⁶, dedicata a *Gerusalemme* e adottata in seduta plenaria, l'Assemblea ha nuovamente affermato che qualsiasi azione intrapresa da Israele, quale Potenza occupante, per imporre le sue leggi, la sua giurisdizione ed amministrazione sulla Città santa è illegale e priva di validità e ne ha pertanto auspicato l'immediata cessazione. Inoltre, essa ha auspicato che le parti osservino calma e moderazione e si astengano da azioni provocatorie, istigazione e retorica incendiaria, soprattutto in aree sensibili da un punto di vista religioso e culturale, esprimendo tuttavia la propria seria preoccupazione riguardante in particolare la recente serie di incidenti che ha avuto luogo a Gerusalemme Est.

Anche in questa sessione l'Assemblea ha dedicato tre risoluzioni, adottate in seduta plenaria, ad istituzioni aventi il fine di diffondere informazioni sulla questione palestinese. Nella risoluzione 72/13⁷, avente ad oggetto il *Comitato per i diritti inalienabili del popolo palestinese*, l'Assemblea ha richiesto al suddetto Comitato di continuare a compiere tutti gli sforzi per promuovere la realizzazione dei diritti inalienabili del popolo palestinese, incluso il loro diritto all'autodeterminazione; nonché di continuare ad esaminare la questione, fornendo suggerimenti in merito all'Assemblea, al Consiglio di sicurezza o al Segretario generale. Inoltre, essa ha richiesto alla Commissione di conciliazione delle Nazioni Unite per la Palestina, istituita ai sensi della propria risoluzione 194(III), e agli altri organi delle Nazioni Unite competenti, di continuare a cooperare pienamente con il Comitato e di rendergli disponibile, su sua richiesta, le informazioni e la documentazione pertinente. Infine, l'Assemblea ha esortato i governi e le organizzazioni a sostenere il Comitato nello svolgimento dei suoi compiti, ed ha richiesto al Segretario generale di fornirgli tutte le risorse necessarie.

⁵ UN Doc. A/RES/72/88, 7 dicembre 2017, approvata con 151 voti favorevoli, 2 voti contrari (Israele e Palau), 20 astensioni (tra cui Canada, Messico, Paraguay e Stati Uniti). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/72/PV.66.

⁶ UN Doc. A/RES/72/15, 30 novembre 2017, approvata con 151 voti favorevoli, 6 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Stati Uniti), 10 astensioni (tra cui Australia, Camerun, Paraguay e Sud Sudan). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/72/PV.60.

⁷ UN Doc. A/RES/72/13, 30 novembre 2017, approvata con 103 voti favorevoli, 10 voti contrari (tra cui Australia, Canada, Israele e Stati Uniti), 57 astensioni (tra cui Francia, Germania, Italia, Federazione Russa e Regno Unito). Per l'elenco completo degli Stati che hanno espresso voto contrario e che si sono astenuti si veda UN Doc. A/72/PV.60.

Nella risoluzione 72/11⁸, l'Assemblea ha nuovamente rilevato il contributo positivo dato dalla *Divisione del Segretariato per i diritti dei palestinesi* nella diffusione di una consapevolezza internazionale sulla questione palestinese. A tal fine, essa ha esortato la Divisione, *inter alia*, a continuare a monitorare gli sviluppi rilevanti della suddetta questione e ha richiesto al Segretario generale di continuare a fornirle le risorse necessarie, assicurando al tempo stesso la cooperazione delle Nazioni Unite. Infine, l'Assemblea ha invitato tutti i governi e le organizzazioni a estendere la loro cooperazione alla Divisione nello svolgimento dei suoi compiti.

Un ruolo utile nella diffusione di una maggiore consapevolezza della Comunità internazionale sulla situazione in Palestina è svolto anche dal *Programma speciale di informazione sulla questione della Palestina del Dipartimento di pubblica informazione del Segretariato*, esaminato nella risoluzione 72/12⁹. In essa, l'Assemblea ha esortato il suddetto Dipartimento, in piena cooperazione con il Comitato per i diritti inalienabili del popolo palestinese, a continuare, con la flessibilità che potrebbe essere richiesta dagli sviluppi riguardanti la questione palestinese, il proprio programma d'informazione per il biennio 2018-2019. In particolare, l'Assemblea ha sottolineato la necessità, *inter alia*, di disseminare informazioni su tutte le attività delle Nazioni Unite relative alla questione palestinese e agli sforzi di pace, nonché di organizzare e promuovere missioni per giornalisti nei territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme Est, e in Israele. Infine, l'Assemblea ha incoraggiato il Dipartimento a continuare ad organizzare incontri per i *media* e i rappresentanti della società civile, per individuare mezzi che favoriscano il dialogo interpersonale e promuovano la pace e la comprensione reciproca nella regione.

Su proposta della IV Commissione, l'Assemblea ha poi adottato tre risoluzioni, dedicate ai comportamenti degli israeliani nei territori occupati. Le *pratiche israeliane che incidono sui diritti umani del popolo palestinese nel territorio palestinese occupato, inclusa Gerusalemme Est* costituiscono l'oggetto della risoluzione 72/87¹⁰. In essa, l'Assemblea ha richiesto a Israele, quale Potenza occupante, di attenersi pienamente alle disposizioni della quarta Convenzione di Ginevra del 1949; di porre immediatamente termine a tutte le misure ed azioni prese in violazione della suddetta Convenzione, nonché a collaborare pienamente con il Consiglio dei diritti umani per monitorare la situazione nei territori palestinesi occupati.

Sempre rivolgendosi ad Israele, l'Assemblea ha richiesto che la Potenza occupante rispetti i propri obblighi giuridici secondo il diritto internazionale, come previsto dal parere reso dalla Corte internazionale di giustizia nel 2004 e dalle

⁸ UN Doc. A/RES/72/11, 30 novembre 2017, approvata con 100 voti favorevoli, 10 voti contrari (tra cui Australia, Canada, Israele e Stati Uniti), 59 astensioni (tra cui Francia, Germania, Italia, Federazione Russa e Regno Unito). Per l'elenco completo degli Stati che hanno espresso voto contrario e che si sono astenuti si veda UN Doc. A/72/PV.60.

⁹ UN Doc. A/RES/72/12, 30 novembre 2017, approvata con 155 voti favorevoli, 8 voti contrari (Australia, Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Isole Salomone, Stati Uniti), 8 astensioni (Camerun, Honduras, Messico, Papua Nuova Guinea, Paraguay, Sud Sudan, Togo, Tonga).

¹⁰ UN Doc. A/RES/72/87, 7 dicembre 2017, approvata con 153 voti favorevoli, 8 voti contrari (Australia, Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Palau, Stati Uniti), 10 astensioni (tra cui Camerun, Guatemala, Ruanda, Togo). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/72/PV.66.

proprie risoluzioni ES-10/15 e ES-10/13 del 21 ottobre 2003, e che ponga immediatamente termine alla costruzione del muro nei territori palestinesi occupati, compreso dentro e intorno a Gerusalemme Est; smantelli la struttura ivi situata; abroghi o renda inefficaci tutti gli atti legislativi e regolamentari ad esso relativi e risarcisca tutti i danni causati dalla costruzione del muro, che ha gravemente compromesso i diritti umani e le condizioni di vita del popolo palestinese. Infine, l'Assemblea ha sottolineato la necessità di proteggere e sviluppare le istituzioni e le infrastrutture palestinesi, nonché la promozione dei diritti umani, compresi quelli civili, politici, economici, sociali e culturali e a tal riguardo ha accolto con soddisfazione l'Accordo firmato al Cairo il 12 ottobre 2017, la cui attuazione sarebbe un passo importante verso il raggiungimento dell'unità palestinese e aiuterebbe il funzionamento del Governo di unità nazionale palestinese, anche nella Striscia di Gaza, guidato dal Presidente Mahmoud Abbas, in linea con gli impegni dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina e con i principi del Quartetto.

L'*applicabilità della Convenzione di Ginevra relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra, del 12 agosto 1949, al territorio palestinese occupato, inclusa Gerusalemme Est, e agli altri territori arabi occupati* è stata ribadita nella risoluzione 72/85¹¹. Pertanto, l'Assemblea ha nuovamente auspicato che Israele accetti l'applicabilità *de iure* della suddetta Convenzione e ha esortato le alte Parti contraenti a continuare a esercitare tutti gli sforzi per assicurarne il rispetto da parte di Israele nei territori palestinesi occupati, in accordo con l'art. 1, comune alle quattro Convenzioni di Ginevra e come stabilito nel parere della Corte internazionale di giustizia del 2004. Infine, essa ha richiesto al Segretario generale di riferirle sull'attuazione della presente risoluzione nel corso della 73^a sessione.

Nella risoluzione 72/84¹² l'Assemblea ha lodato *il lavoro del Comitato speciale per investigare sulle pratiche israeliane che incidono sui diritti umani del popolo palestinese e degli altri arabi dei territori occupati*. Inoltre, essa ha deplorato le violazioni dei diritti umani del popolo palestinese e degli altri arabi abitanti nei territori occupati compiute da Israele, esortando la Potenza occupante a cooperare con il suddetto Comitato, conformemente ai suoi obblighi quale Stato membro delle Nazioni Unite.

L'Assemblea ha richiesto al Comitato di continuare a investigare le pratiche israeliane in tali territori, con particolare riferimento alle violazioni della Convenzione di Ginevra relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra; di sottoporre regolarmente al Segretario generale rapporti periodici sulla situazione attuale nei territori; nonché di continuare a indagare sul trattamento e lo *status* delle migliaia di detenuti nelle carceri israeliane presenti nei territori occupati, compresi bambini, donne e rappresentanti eletti. Infine, l'Assemblea ha richiesto al Segretario generale di, *inter alia*, fornire al Comitato tutte le risorse e il personale necessario e

¹¹ UN Doc. A/RES/72/85, 7 dicembre 2017, approvata con 157 voti favorevoli, 7 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Palau, Stati Uniti), 10 astensioni (tra cui Australia, Camerun, Paraguay, Sud Sudan). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/72/PV.66.

¹² UN Doc. A/RES/72/84, 7 dicembre 2017, approvata con 83 voti favorevoli, 10 voti contrari (tra cui Australia, Canada, Israele, Stati Uniti), 77 astensioni (tra cui Francia, Germania, Italia, Federazione Russa e Regno Unito). Per l'elenco completo degli Stati che hanno espresso voto contrario e che si sono astenuti si veda UN Doc. A/72/PV.66.

di assicurare la più ampia circolazione dei suoi rapporti e delle informazioni riguardanti la sua attività.

In seduta plenaria, l'Assemblea ha adottato la risoluzione 72/134¹³, nella quale ha esortato gli Stati membri, le istituzioni finanziarie internazionali del sistema delle Nazioni Unite, le organizzazioni intergovernative e non-governative, oltre a quelle regionali e interregionali, ad estendere, quanto più rapidamente e generosamente possibile, l'*assistenza al popolo palestinese*, in stretta cooperazione con l'Organizzazione per la liberazione della Palestina e attraverso le istituzioni ufficiali palestinesi. Essa ha nuovamente espresso il suo apprezzamento per il lavoro svolto dall'Agenzia delle Nazioni Unite per l'assistenza in favore dei rifugiati palestinesi (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East - UNRWA) ed ha riconosciuto il ruolo vitale dell'Agenzia nel fornire assistenza umanitaria al popolo palestinese, in particolare nella Striscia di Gaza.

L'Assemblea ha inoltre ricordato l'importanza di assicurare un libero accesso umanitario al popolo palestinese; la libera circolazione di persone e merci, nonché la sicurezza del personale e delle strutture umanitarie, il loro accesso sicuro e senza ostacoli e la consegna delle forniture e attrezzature, per consentire loro di svolgere in modo efficiente il proprio compito di assistenza alle popolazioni civili colpite. Infine, essa ha richiesto al Segretario generale di presentarle un rapporto, nel corso della 73^a sessione, attraverso il Consiglio economico e sociale, sull'attuazione della risoluzione in commento, contenente una valutazione dell'assistenza effettivamente ricevuta dal popolo palestinese, dei bisogni ancora non soddisfatti, nonché specifiche proposte per rispondervi efficacemente.

Alla questione dei rifugiati l'Assemblea ha dedicato quattro risoluzioni, adottate su proposta della IV Commissione. Il diritto di tutti i *profughi in seguito agli avvenimenti del giugno 1967 e alle successive ostilità* di ritornare nei propri precedenti luoghi di residenza nei territori occupati da Israele nel 1967 è stato ribadito nella risoluzione 72/81¹⁴. Inoltre, l'Assemblea ha chiesto il rispetto del meccanismo concordato tra le parti nell'art. XII della Dichiarazione di principi sugli Accordi di auto-governo *ad interim* del 13 settembre 1993, relativi al ritorno degli sfollati; e ha richiesto al Segretario generale, previa consultazione del Commissario generale dell'UNRWA, di riferirle in merito all'attuazione della presente risoluzione prima della sua 73^a sessione.

Nella risoluzione 72/83¹⁵, l'Assemblea ha nuovamente affermato che i rifugiati palestinesi hanno diritto *alle loro proprietà e ai redditi da essi derivanti*, in conformità con i principi di equità e giustizia. Pertanto, essa ha richiesto al Segretario generale di adottare tutte le misure appropriate, in consultazione con la Commissione di conciliazione delle Nazioni Unite per la Palestina, per la protezione delle proprietà arabe in Israele, e di riferirle in merito nel corso della 73^a sessione.

¹³ UN Doc. A/RES/72/134, 11 dicembre 2017, adottata senza ricorso al voto.

¹⁴ UN Doc. A/RES/72/81, 7 dicembre 2017, approvata con 158 voti favorevoli, 7 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Palau, Stati Uniti), 10 astensioni (tra cui Camerun, Messico, Paraguay, Sud Sudan). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/72/PV.66.

¹⁵ UN Doc. A/RES/72/83, 7 dicembre 2017, approvata con 159 voti favorevoli, 7 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Palau e Stati Uniti), 9 astensioni (Camerun, Guatemala, Honduras, Messico, Paraguay, Isole Salomone, Sud Sudan, Togo, Vanuatu).

Al tema dell'*assistenza ai rifugiati palestinesi* è dedicata la risoluzione 72/80¹⁶. In essa, l'Assemblea ha, ancora una volta, constatato che il rimpatrio o l'indennizzo dei rifugiati, come previsto nel par. 11 della propria risoluzione 194(III), non è stato ancora effettuato e che, pertanto, i rifugiati palestinesi continuano a richiedere assistenza per soddisfare le necessità di base. Essa ha quindi rinnovato la richiesta alla Commissione di conciliazione delle Nazioni Unite per la Palestina di continuare a impegnarsi per l'attuazione del suddetto paragrafo e di riferirle in merito, non più tardi del 1° settembre 2018.

Infine, l'Assemblea ha riaffermato la necessità che l'UNRWA continui il suo lavoro, esortando i donatori a soddisfarne le esigenze, considerate le maggiori spese derivanti dai conflitti e dall'instabilità nella regione e la grave situazione umanitaria e socio-economica, in particolare nei territori palestinesi occupati, nonché quelle necessarie per i piani di ricostruzione nella Striscia di Gaza e per affrontare la situazione dei rifugiati palestinesi nella Repubblica Araba Siriana e negli altri Stati della regione.

Nella risoluzione 72/82¹⁷, riguardante le *operazioni dell'UNRWA per i rifugiati palestinesi nel vicino Est*, l'Assemblea ha lodato l'Agenzia per il ruolo essenziale svolto per più di 65 anni dalla sua istituzione nel fornire servizi essenziali, volti ad assicurare il benessere, lo sviluppo umano e la protezione dei rifugiati palestinesi, il miglioramento della loro condizione e la stabilità della regione. Inoltre, essa ha encomiato l'Agenzia anche per la sua strategia a medio-termine per il periodo 2016-2021 e il Commissario generale per i suoi continui sforzi tesi ad aumentare la trasparenza finanziaria e l'efficienza, come indicato nel programma di bilancio dell'Agenzia per il biennio 2018-2019. Data la situazione di grave difficoltà finanziaria, l'Assemblea ha esortato gli Stati e le organizzazioni a mantenere i loro contributi volontari all'Agenzia, o ad aumentarli qualora possibile; mentre ha richiesto al Commissario generale di proseguire gli sforzi per mantenere ed accrescere il sostegno dei donatori tradizionali, nonché di rafforzare le entrate provenienti da donatori non-tradizionali, anche attraverso partenariati con enti pubblici e privati.

L'Assemblea, inoltre, ha confermato il proprio appoggio agli sforzi del Commissario generale nel continuare a fornire assistenza umanitaria, per quanto possibile, su una base di emergenza e come misura temporanea, agli sfollati interni e bisognosi di un'assistenza continua in seguito alle recenti crisi nella zona di attività dell'Agenzia. Inoltre, essa ha esortato Israele, quale Potenza occupante, a conformarsi pienamente alle disposizioni della citata Convenzione di Ginevra relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra; a rispettare gli articoli 100, 104 e 105 della Carta ONU e la Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, al fine di garantire la sicurezza del personale dell'Agenzia, la protezione delle sue istituzioni e delle sue strutture nei territori palestinesi occupati, compresa Gerusalemme Est. Infine, l'Assemblea ha invitato il Commissario generale a includere, nella relazione annuale presentatale, valutazioni sui progressi compiuti per porre rimedio alle ricorrenti carenze finanziarie dell'Agenzia e assicurarle un sostegno sufficiente e

¹⁶ UN Doc. A/RES/72/80, 7 dicembre 2017, approvata con 162 voti favorevoli, un voto contrario (Israele), 12 astensioni (tra cui Camerun, Canada, Sud Sudan, Stati Uniti). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/72/PV.66.

¹⁷ UN Doc. A/RES/72/82, 7 dicembre 2017, approvata con 162 voti favorevoli, 6 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Palau, Stati Uniti), 7 astensioni (Camerun, Guatemala, Nauru, Paraguay, Isole Salomone, Sud Sudan, Vanuatu).

prevedibile, anche attraverso l'attuazione delle disposizioni pertinenti della presente risoluzione.

L'Assemblea ha poi dedicato altre due risoluzioni alla questione palestinese. Nella 72/160¹⁸, adottata su proposta della III Commissione, l'Assemblea ha nuovamente affermato *il diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese*. Pertanto, essa ha esortato tutti gli Stati, le agenzie specializzate e le organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite a continuare a sostenere ed assistere il popolo palestinese nella prossima realizzazione del suo diritto all'autodeterminazione. La *sovranità permanente sulle proprie risorse naturali del popolo palestinese nel territorio palestinese occupato, inclusa Gerusalemme Est, e della popolazione araba nel Golan siriano occupato* è stata ribadita nella risoluzione 72/240¹⁹, adottata su proposta della II Commissione. In essa, l'Assemblea ha esortato Israele, quale Potenza occupante, a conformarsi rigorosamente agli obblighi previsti dal diritto internazionale, compreso quello umanitario; a porre termine, immediatamente e completamente, a tutte le politiche e le misure volte ad alterare il carattere e lo *status* del territorio palestinese occupato, compresa Gerusalemme Est; nonché a porre fine a tutte le azioni, comprese quelle perpetrate dai coloni, lesive dell'ambiente. Essa ha anche richiesto al Segretario generale di riferirle nel corso della 73^a sessione sull'attuazione della presente risoluzione, con particolare riferimento all'impatto dello sfruttamento delle risorse naturali effettuato da Israele nei territori occupati, nonché sull'impatto di tali pratiche sulla promozione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile.

4. *Necessità di porre termine all'embargo degli Stati Uniti contro Cuba.* – Come nelle precedenti sessioni, la *necessità di porre termine all'embargo economico, commerciale e finanziario imposto dagli Stati Uniti d'America contro Cuba* è stata sottolineata dall'Assemblea, tramite la risoluzione 72/4²⁰, adottata in seduta plenaria.

Nel preambolo di tale risoluzione, si è posto l'accento sulle misure adottate dal Governo degli Stati Uniti nel 2015 e 2016 per modificare diversi aspetti relativi all'applicazione dell'embargo, in contrasto con le misure annunciate il 16 giugno 2017 per rafforzarne l'attuazione. Pertanto, l'Assemblea ha nuovamente invitato tutti gli Stati ad astenersi dal promulgare e applicare, o ad abrogare o invalidare il più presto possibile leggi e misure quali l'"Helms-Burton Act" del 12 marzo 1996, in conformità con gli obblighi derivanti dalla Carta ONU e dal diritto internazionale in difesa, *inter alia*, della libertà di commercio e navigazione.

Inoltre, l'Assemblea ha nuovamente richiesto al Segretario generale, in consultazione con gli organi e le agenzie dell'Organizzazione, di preparare un rapporto sull'attuazione della presente risoluzione, alla luce degli scopi e dei principi della

¹⁸ UN Doc. A/RES/72/160, 19 dicembre 2017, approvata con 176 voti favorevoli, 7 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Palau, Stati Uniti), 4 astensioni (Camerun, Honduras, Togo, Tonga).

¹⁹ UN Doc. A/RES/72/240, 20 dicembre 2017, approvata con 163 voti favorevoli, 6 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Stati Uniti), 11 astensioni (tra cui Australia, Camerun, Messico, Paraguay). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda A/72/PV.74.

²⁰ UN Doc. A/RES/72/4, 1° novembre 2017, approvata con 191 voti favorevoli, 2 voti contrari (Israele e Stati Uniti) e nessuna astensione.

Carta e del diritto internazionale, e di presentarlo all'Assemblea nel corso della 73^a sessione.

5. *Conflitti e commercio dei diamanti*. – Anche nel corso della 72^a sessione, l'Assemblea, con la risoluzione 72/267²¹, – adottata in seduta plenaria – ha affrontato la questione relativa al *ruolo dei diamanti nel finanziamento dei conflitti*. In tale risoluzione, essa ha ribadito il suo forte sostegno al sistema di certificazione del *Kimberley Process*, rilevando l'importanza della sua natura tripartita ed esortando alla più ampia partecipazione possibile. A tal proposito, l'Assemblea ha incoraggiato i partecipanti a contribuire attivamente al sistema di certificazione e a conformarsi ai propri obblighi; e ha sottolineato il ruolo svolto dalla Coalizione della società civile, auspicando ulteriori adesioni da parte di organizzazioni della società civile.

Inoltre, l'Assemblea ha invitato all'ulteriore rafforzamento del *Kimberley Process*, per aumentare la sua efficacia di fronte alle sfide poste all'industria di diamanti e alle comunità correlate, comprese quelle provenienti da instabilità e conflitti, e per garantire il suo contributo alla pace e alla sicurezza internazionale, compreso il *peacebuilding* e la realizzazione dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile 2030 e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile.

6. *Decolonizzazione*. – L'Assemblea si è interessata al tema della decolonizzazione anche nel corso della sessione in commento, dedicandovi numerose delibere.

Su proposta della III Commissione, due risoluzioni sono state dedicate al rispetto del principio di autodeterminazione dei popoli. La *realizzazione universale del diritto dei popoli all'autodeterminazione* costituisce l'oggetto della risoluzione 72/159²². In essa, l'Assemblea ha esortato tutti gli Stati responsabili a porre immediatamente termine agli interventi militari e alle occupazioni di Paesi e territori stranieri, nonché a tutti gli atti di repressione, discriminazione, sfruttamento e maltrattamento e in particolare ai metodi brutali e inumani utilizzati. Inoltre, essa ha constatato con costernazione la situazione di milioni di rifugiati e sfollati sradicati in seguito agli atti menzionati, riaffermandone il diritto a tornare nelle loro case volontariamente in sicurezza e con onore. Infine, l'Assemblea ha richiesto al Consiglio dei diritti umani di continuare a prestare particolare attenzione alle violazioni dei diritti umani, in particolare del diritto all'autodeterminazione, derivanti da interventi militari stranieri, aggressioni o occupazioni.

La risoluzione 72/158²³ ha per oggetto l'*utilizzo di mercenari come mezzo per violare i diritti umani e impedire l'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione*. In essa, l'Assemblea ha nuovamente sollecitato tutti gli Stati ad adottare i provvedimenti necessari e ad esercitare la massima vigilanza contro la minaccia posta dalle attività dei mercenari, oltre a prendere misure legislative per garantire che i loro territori, e i territori posti sotto il loro controllo, non siano usati, e i loro cittadini non partecipino, al reclutamento, riunione, finanziamento, formazione, protezione o transito di mercenari per la pianificazione di attività volte a impedire il

²¹ UN Doc. A/RES/72/267, 7 marzo 2018, adottata senza ricorso al voto.

²² UN Doc. A/RES/72/159, 19 dicembre 2017, adottata senza ricorso al voto.

²³ UN Doc. A/RES/72/158, 19 dicembre 2017, approvata con 128 voti favorevoli, 51 voti contrari (tra cui Francia, Germania, Italia, Giappone, Regno Unito, Stati Uniti), 6 astensioni (Andorra, Colombia, Messico, Isole Salomone, Svizzera, Tonga). Per l'elenco completo degli Stati che hanno espresso voto contrario si veda UN Doc. A/72/PV.73.

diritto dei popoli all'autodeterminazione, a destabilizzare o rovesciare il governo di qualsiasi Stato, nonché a smembrare o indebolire, totalmente o in parte, l'integrità territoriale o l'unità politica di Stati sovrani e indipendenti.

L'Assemblea ha, a tal fine, esortato gli Stati non ancora parti ad aderire o ratificare la Convenzione internazionale contro il reclutamento, l'utilizzazione, il finanziamento e la formazione di mercenari. Essa ha inoltre richiesto al Gruppo di lavoro in materia del Consiglio dei diritti umani di continuare a studiare ed identificare le cause e i problemi correlati a tale questione; di consultare gli Stati e le organizzazioni intergovernative e non governative sull'attuazione della presente risoluzione e di riferirle sull'argomento nel corso della 73^a sessione.

L'Assemblea ha poi adottato, su proposta della IV Commissione, diverse risoluzioni riguardanti aspetti generali della decolonizzazione. Nella risoluzione 72/111²⁴, essa ha ribadito quanto affermato nella risoluzione 1514 (XV) e in tutte le altre risoluzioni e decisioni sulla decolonizzazione, compresa la risoluzione 65/119, in cui il decennio 2011-2020 è stato dichiarato terza Decade internazionale per lo sradicamento del colonialismo; e ha invitato le potenze amministratrici, in conformità con queste risoluzioni, a intraprendere tutti i passi necessari per permettere alle popolazioni dei territori non autonomi di esercitare il più presto possibile il proprio diritto all'autodeterminazione, compresa l'indipendenza. Essa inoltre ha richiesto al Comitato speciale per l'*applicazione della Dichiarazione sull'indipendenza dei popoli coloniali* di continuare a cercare mezzi adeguati per l'immediata e piena attuazione della Dichiarazione e di quanto da essa approvato riguardante la sopracitata Decade e, in particolare, di formulare specifiche proposte per porre termine al colonialismo e di riferirle in merito nel corso della 73^a sessione, nonché di continuare a esaminare la situazione politica, economica e sociale dei territori non autonomi.

L'Assemblea ha anche esortato le Potenze amministratrici interessate a porre termine alle attività militari e a eliminare le basi militari nei territori non autonomi posti sotto la loro amministrazione, in conformità con le proprie pertinenti risoluzioni. Essa ha infine richiesto al Segretario generale di continuare ad esaminare le risorse a disposizione del Comitato speciale per assicurargli le risorse adeguate ai programmi annuali stabiliti, come previsto nelle proprie risoluzioni, e in particolare, nel par. 8 della risoluzione 71/122.

L'*applicazione della Dichiarazione sull'indipendenza dei popoli coloniali da parte delle agenzie specializzate e delle istituzioni internazionali associate con le Nazioni Unite* costituisce l'oggetto della risoluzione 72/93²⁵. In tale risoluzione, l'Assemblea ha richiesto alle suddette agenzie e istituzioni di aumentare la propria cooperazione con il Comitato speciale; di formulare appropriati programmi di assistenza per i territori non autonomi rimanenti, nonché di fornire informazioni su, *inter alia*, problemi ambientali e mezzi per assistere i territori a combattere il traffico di droga, il riciclaggio di denaro sporco e altre attività illegali. Essa inoltre si è raccomandata che tutti i governi intensifichino i loro sforzi attraverso le agenzie e

²⁴ UN Doc. A/RES/72/111, 7 dicembre 2017, approvata con 128 voti favorevoli, 7 voti contrari (Australia, Costa d'Avorio, Gabon, Israele, Marocco, Regno Unito, Stati Uniti), 40 astensioni (tra cui Francia, Germania, Italia, Spagna). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/72/PV.66.

²⁵ UN Doc. A/RES/72/93, 7 dicembre 2017, approvata con 118 voti favorevoli, 2 voti contrari (Israele e Stati Uniti), 54 astensioni (tra cui Francia, Germania, Italia, Spagna, Regno Unito). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/72/PV.66.

istituzioni di cui sono membri per porre l'accento sulla necessità di fornire assistenza ai popoli dei territori non autonomi. L'Assemblea ha poi richiesto alle agenzie specializzate di riferire annualmente al Segretario generale sull'attuazione di questa risoluzione e al Comitato speciale di continuare ad esaminare la questione e di riferirle in merito nel corso della 73^a sessione.

Nella risoluzione 72/91²⁶, l'Assemblea ha ribadito che, in mancanza di una propria decisione riguardante il raggiungimento dell'autogoverno di un territorio non autonomo nei termini previsti dal cap. XI della Carta ONU, la Potenza amministratrice dovrebbe continuare a trasmettere *informazioni relative ai territori non autonomi, ai sensi dell'art. 73, lett. e della Carta delle Nazioni Unite*.

La risoluzione 72/92²⁷ è dedicata alle *attività economiche o di altro tipo che incidono sugli interessi delle popolazioni dei territori non autonomi*. In essa, l'Assemblea ha ribadito la responsabilità delle Potenze amministratrici, ai sensi della Carta, di promuovere il progresso politico, economico, sociale ed educativo di tali territori e ha riaffermato i diritti legittimi dei loro popoli sulle loro risorse naturali. Pertanto, essa ha esortato le Potenze amministratrici interessate a prendere misure efficaci per salvaguardare e garantire tali diritti e mantenere il controllo sullo sviluppo futuro di tali risorse, nonché per proteggere i diritti di proprietà dei popoli di quei territori, in conformità con le risoluzioni pertinenti delle Nazioni Unite sulla decolonizzazione. Infine, l'Assemblea ha richiesto al Comitato speciale di continuare ad esaminare la questione e di riferirle in merito nel corso della 73^a sessione.

Alla *diffusione delle informazioni sulla decolonizzazione* è dedicata la risoluzione 72/110²⁸. In essa, l'Assemblea ha approvato le attività svolte in tale ambito dal Dipartimento della pubblica informazione e da quello degli affari politici, in accordo con le pertinenti risoluzioni delle Nazioni Unite. Pertanto, essa ha richiesto ai suddetti Dipartimenti di attuare le raccomandazioni del Comitato speciale; di continuare a pubblicizzare il lavoro dell'ONU nel settore attraverso tutti i *media* disponibili, nonché, *inter alia*, di cercare la piena collaborazione delle Potenze amministratrici nell'adempimento dei succitati compiti e di riferire al Comitato speciale sulle misure prese nell'attuazione della presente risoluzione.

Le *offerte di studio e formazione da parte degli Stati membri verso gli abitanti dei territori non autonomi* costituiscono l'oggetto della risoluzione 72/94²⁹, nella quale l'Assemblea ha invitato gli Stati a continuare a fare tali offerte e, qualora possibile, a fornire fondi di viaggio agli eventuali studenti. Inoltre, essa ha esortato le Potenze amministratrici ad adottare misure efficaci per garantire l'ampia diffusione nei territori posti sotto la loro amministrazione delle informazioni relative alle suddette offerte; nonché a fornire tutte le risorse necessarie per consentire agli studenti di avvalersene.

Numerose risoluzioni, adottate per *consensus* e su proposta della IV Commissione, sono state dedicate dall'Assemblea all'analisi dei territori non autonomi, con

²⁶ UN Doc. A/RES/72/91, 7 dicembre 2017, approvata con 173 voti favorevoli, 2 voti contrari (Israele e Stati Uniti), 2 astensioni (Francia e Regno Unito).

²⁷ UN Doc. A/RES/72/92, 7 dicembre 2017, approvata con 173 voti favorevoli, 2 voti contrari (Israele e Stati Uniti), 2 astensioni (Francia e Regno Unito).

²⁸ UN Doc. A/RES/72/110, 7 dicembre 2017, approvata con 172 voti favorevoli, 3 voti contrari (Israele, Regno Unito e Stati Uniti), 2 astensioni (Francia, Togo).

²⁹ UN Doc. A/RES/72/94, 7 dicembre 2017, adottata senza ricorso al voto.

riferimento a specifiche situazioni. Nella risoluzione 72/95³⁰, essa ha nuovamente espresso il proprio sostegno per il processo di negoziazioni iniziato con la risoluzione del Consiglio di sicurezza 1754(2007) e sostenuto dalle successive risoluzioni, al fine di ottenere una soluzione politica giusta, duratura e reciprocamente accettabile, volta a garantire l'autodeterminazione del popolo del *Sahara Occidentale*; ed ha elogiato gli sforzi in tal senso intrapresi dal Segretario generale e dal suo Inviato personale nella regione. Essa inoltre ha nuovamente lodato la volontà politica dimostrata dalle parti a entrare in una fase più intensa dei negoziati, in buona fede e senza precondizioni; e ha richiesto al Segretario generale di riferirle in merito all'attuazione di questa risoluzione nel corso della 73^a sessione.

Alla *Nuova Caledonia* è dedicata la risoluzione 72/104³¹, nella quale l'Assemblea ha esortato tutte le parti coinvolte, nell'interesse della popolazione e nel quadro dell'Accordo di Nouméa, a continuare il dialogo in uno spirito di armonia e rispetto reciproco, per favorire lo svolgimento di un atto di autodeterminazione, in cui tutte le opzioni siano aperte e che salvaguardi i diritti di tutti i settori della popolazione, basato sul principio che spetta al popolo della Nuova Caledonia scegliere come determinare il proprio destino. Essa ha richiesto al Segretario generale, alle agenzie specializzate e alle altre organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite di fornire assistenza economica, sociale e di altro tipo alla Nuova Caledonia e di continuare a farlo, qualora ritenuto appropriato, dopo l'esercizio del diritto di autodeterminazione. Infine, l'Assemblea ha incoraggiato la Potenza amministratrice, con la cooperazione del governo della Nuova Caledonia, a garantire e migliorare le garanzie del diritto inalienabile della popolazione del territorio a possedere, accedere, utilizzare e gestire le proprie risorse naturali, compresi i diritti di proprietà per il loro futuro sviluppo.

Nella risoluzione 72/101³², l'Assemblea ha preso atto della richiesta di un rappresentante del governo del territorio, fatta al seminario regionale dei Caraibi del 2017, di rimuovere la *Polinesia Francese* dalla lista dei territori non autonomi. Essa ha esortato la Potenza amministratrice a cooperare con il Comitato speciale e ad adempiere all'obbligo, finora rimasto inattuato, di trasmettere informazioni sul territorio al Segretario generale, ai sensi dell'art. 73, lett. e), della Carta ONU. L'Assemblea ha richiesto, sempre alla Potenza amministratrice, di assicurare la sovranità permanente del popolo polinesiano sulle sue risorse naturali, comprese quelle marine e sottomarine, in conformità con le sue risoluzioni in merito; nonché di intensificare il dialogo con la Polinesia Francese per favorire un processo giusto ed efficace di autodeterminazione.

Relativamente a *Tokelau*, l'Assemblea ha adottato la risoluzione 72/107³³, nella quale ha ricordato la decisione assunta dal generale Fono nel 2008 di rimandare qualsiasi futuro atto di autodeterminazione, nonché l'impegno da parte di Nuova Zelanda e Tokelau a garantire il miglioramento dei servizi e delle infrastrutture essenziali sugli atolli, per una migliore qualità della vita della popolazione. Inoltre, essa ha riconosciuto la necessità di tale territorio di ricevere sostegno continuo da parte della Comunità internazionale, oltre al suo desiderio di divenire parte delle discussioni sull'Agenda per lo sviluppo sostenibile 2030, sull'impatto dei

³⁰ UN Doc. A/RES/72/95, 7 dicembre 2017.

³¹ UN Doc. A/RES/72/104, 7 dicembre 2017.

³² UN Doc. A/RES/72/101, 7 dicembre 2017.

³³ UN Doc. A/RES/72/107, 7 dicembre 2017.

cambiamenti climatici e la protezione dell'ambiente e degli oceani. Infine, l'Assemblea ha esortato la Potenza amministratrice e le agenzie delle Nazioni Unite a continuare a fornire assistenza a Tokelau nel suo ulteriore sviluppo; ed ha richiesto al Comitato speciale di continuare ad esaminare la questione e a riferirle in merito nel corso della 73^a sessione.

Sempre su proposta della IV Commissione, l'Assemblea ha dedicato una serie di risoluzioni ai territori non autonomi del Pacifico e dei Caraibi. In tutte queste risoluzioni, adottate senza ricorso al voto, con una sola eccezione, – la 72/96³⁴, riguardante *American Samoa*; la 72/97³⁵, relativa ad *Anguilla*; la 72/98³⁶, concernente *Bermuda*; la 72/99³⁷, avente ad oggetto le *British Virgin Islands*; la 72/100³⁸, dedicata alle *Cayman Islands*; la 72/102³⁹, su *Guam*; la 72/103⁴⁰, relativa a *Montserrat*; la 72/105⁴¹, riguardante *Pitcairn*; la 72/106⁴², concernente *Saint Helena*; la 72/108⁴³, dedicata alle *Turks and Caicos Islands*; la 72/109⁴⁴, sulle *United States Virgin Islands* – l'Assemblea ha ribadito il diritto inalienabile delle popolazioni all'autodeterminazione, in conformità con la Carta ONU e con la propria risoluzione 1514(XV), contenente la Dichiarazione sull'indipendenza dei popoli coloniali.

Inoltre, essa ha sottolineato l'importanza di informare il Comitato speciale dei desideri e delle condizioni delle popolazioni e ha esortato le Potenze amministratrici a collaborare con il suddetto Comitato per attuare le disposizioni dell'art. 73 (lett. e, lett. b) della Carta ONU e della Dichiarazione, nonché per facilitare le visite e le missioni speciali nei territori.

L'Assemblea ha preso in considerazione l'Agenda per lo sviluppo sostenibile 2030, compresi gli Obiettivi di sviluppo sostenibile, sottolineando l'importanza di promuovere uno sviluppo economico e sociale sostenibile dei territori. Infine, essa ha richiesto ai territori stessi e alle Potenze amministratrici di prendere tutte le misure necessarie per proteggere e conservare l'ambiente contro qualsiasi degrado e alle agenzie specializzate interessate di monitorare le condizioni ambientali nei territori e di fornire loro assistenza, in conformità alle proprie regole di procedura.

MARIA VITTORIA ZECCA

³⁴ UN Doc. A/RES/72/96, 7 dicembre 2017.

³⁵ UN Doc. A/RES/72/97, 7 dicembre 2017.

³⁶ UN Doc. A/RES/72/98, 7 dicembre 2017.

³⁷ UN Doc. A/RES/72/99, 7 dicembre 2017.

³⁸ UN Doc. A/RES/72/100, 7 dicembre 2017.

³⁹ UN Doc. A/RES/72/102, 7 dicembre 2017, approvata con 93 voti favorevoli, 8 voti contrari (Francia, Iraq, Israele, Giappone, Marocco, Regno Unito, Stati Uniti, Ucraina), 65 astensioni (tra cui Canada, Germania, Italia, Spagna, Turchia). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/72/PV.66.

⁴⁰ UN Doc. A/RES/72/103, 7 dicembre 2017.

⁴¹ UN Doc. A/RES/72/105, 7 dicembre 2017.

⁴² UN Doc. A/RES/72/106, 7 dicembre 2017.

⁴³ UN Doc. A/RES/72/108, 7 dicembre 2017.

⁴⁴ UN Doc. A/RES/72/109, 7 dicembre 2017.

Consiglio di sicurezza
(gennaio-giugno 2018)

1. *Considerazioni introduttive.* – Nel periodo in esame il Consiglio di sicurezza ha continuato la sua attività di rinnovo delle *peacekeeping operations*, di missioni di osservazione, delle autorizzazioni alle forze multinazionali, delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti ed individui e di meccanismi istituiti sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite o al di fuori di esso. Inoltre ha prorogato il regime sanzionatorio per la Repubblica Centrafricana e lo Yemen, ha chiesto alle parti coinvolte nel conflitto siriano una tregua temporanea per consentire la fornitura di assistenza umanitaria e medica ai civili e si è trovato a gestire le dimissioni di un giudice della Corte internazionale di giustizia.

2. *Il rinnovo dei mandati delle peace-keeping operations, di missioni di osservazione e di altri meccanismi.* – Il Consiglio di sicurezza, nel trimestre in esame, 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, non tutte adottate all'unanimità, sono: (a) la 2398 del 30 gennaio 2018, che ha esteso il mandato della *Forza di peacekeeping delle Nazioni Unite a Cipro* (UNFICYP) fino al 31 luglio 2018; (b) la 2405 dell'8 marzo, con cui ha rinnovato il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite in Afghanistan* (UNAMA) fino al 17 marzo 2019; (c) la 2408 del 27 marzo, che ha esteso il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite in Somalia* (UNSOM) fino al 31 marzo 2019; (d) la 2411 del 13 aprile con cui ha esteso il mandato della *Forza di sicurezza interinale delle Nazioni Unite per Abyei* (UNISFA) fino al 23 aprile 2018, la 2412 del 23 aprile che ha ulteriormente prorogato il mandato della missione fino al 15 ottobre 2018¹ e la 2416 del 15 maggio che ha ulteriormente esteso il mandato della missione fino al 15 novembre 2018²; (e) la 2414 approvata il 27 aprile, con le astensioni di Cina, Russia e Etiopia³, che ha prorogato fino al 31 ottobre 2018 il mandato della *Missione delle Nazioni Unite per il Referendum nel Sahara occidentale* (MINURSO); (f) la 2421 del 14 giugno con cui ha deciso di estendere il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite per l'Iraq* (UNAMI) fino al 31 maggio 2019 e di precisare i compiti del Rappresentante speciale del Segretario generale e dell'UNAMI stessa, cioè (i) dare priorità all'attività di consulenza, sostegno e assistenza al governo e al popolo iracheno nell'avanzamento del dialogo politico e del processo di riconciliazione a

¹ Il Consiglio di sicurezza, inoltre, ha deciso che a partire dal 15 ottobre 2018 il tetto dei militari autorizzati diminuirà fino a 4250 unità.

² Con tale risoluzione, il Consiglio ha anche deciso di ridurre il contingente a un massimo di 4.500 militari fino al 15 novembre 2018 e a partire dal 15 ottobre dello stesso anno a un massimo di 3.959.

³ Il motivo addotto dalle tre delegazioni per spiegare la loro astensione si basa essenzialmente sulla scarsa condivisione nell'elaborazione del testo finale della risoluzione che ha portato a non tenere in debito conto gli emendamenti proposti dagli Stati astensionisti.

livello comunitario e nazionale; (ii) supportare il governo iracheno e gli altri organismi coinvolti a sviluppare i processi per l'organizzazione delle elezioni e dei referendum e per la revisione costituzionale, a facilitare il dialogo e la cooperazione regionale e ad attuare la riforma del settore della sicurezza; (iii) promuovere e facilitare, in collaborazione con Baghdad, il coordinamento e la fornitura degli aiuti umanitari e il ritorno sicuro e ordinato dei rifugiati e degli sfollati nelle loro case, il coordinamento e l'attuazione dei programmi per migliorare la capacità dell'Iraq di fornire servizi essenziali, sociali e civili al suo popolo, i contributi provenienti dalle agenzie, dai fondi e dai programmi delle Nazioni Unite per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla risoluzione in parola; (iv) promuovere la protezione dei diritti umani e la riforma del sistema giuridico e giudiziario, allo scopo di rafforzare lo Stato di diritto nel Paese; (v) promuovere un approccio rispettoso della parità di genere come questione trasversale nell'adempimento complessivo del mandato; (vi) assistere il governo iracheno e il *Country Team* delle Nazioni Unite negli sforzi finalizzati al potenziamento della protezione dei bambini; (g) la 2425, del 29 giugno, che ha esteso il mandato dell'*Operazione ibrida Nazioni Unite/Unione africana in Darfur* (UNAMID) fino al 13 luglio 2018; la 2426, sempre del 29 giugno, che ha prorogato il mandato della *Forza di Osservatori delle Nazioni Unite per il Disimpegno* (UNDOF) fino al 31 dicembre 2018.

3. *Il rinnovo dei mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti ed individui.* – Il Consiglio di sicurezza, nei primi tre mesi del 2018, ha anche provveduto al rinnovo dei mandati dei meccanismi e delle forze multinazionali, oltre che le misure sanzionatorie decise ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Le risoluzioni adottate a tal proposito, (non tutte all'unanimità), sono le seguenti: (a) la 2400 dell'8 febbraio, con cui si è esteso fino al 12 marzo 2019 il mandato del Panel di Esperti sul Sudan istituito con risoluzione 1591 (2005) e poi costantemente rinnovato fino alla risoluzione 2340 (2017)⁴; (b) la 2404 del 28 febbraio, che ha rinnovato il mandato dell'Ufficio integrato di peacebuilding delle Nazioni Unite in Guinea-Bissau (UNIOGBIS) che si estenderà per altri 12 mesi, dal 1° marzo 2018 fino al 28 febbraio 2019⁵; (c) la 2406

⁴ Il Panel dovrà presentare al Comitato del Consiglio di sicurezza istituito con risoluzione 1591 (2005) una relazione intermedia sulle attività svolte non oltre il 12 agosto 2018 e al Consiglio, dopo una discussione con il Comitato, una relazione finale entro il 12 gennaio 2019, completa di risultati e raccomandazioni.

⁵ Il Consiglio ha richiesto a UNIOGBIS, anche facendo uso dei buoni uffici e col sostegno politico del Rappresentante speciale, di concentrarsi in particolare su alcune priorità quali: (a) il supporto alla piena attuazione dell'Accordo di Conakry e alla *roadmap* stabilita dall'ECOWAS e facilitare un dialogo politico inclusivo e il processo di riconciliazione nazionale, rafforzando la *governance* democratica del Paese, con riferimento soprattutto all'attuazione di quelle riforme urgenti; (b) il supporto all'organizzazione di elezioni legislative libere e credibili da tenere nel 2018; (c) il sostegno, mediante l'assistenza tecnica, alle autorità nazionali nella revisione della Costituzione del Paese. Inoltre i Quindici hanno ricordato che UNIOGBIS e il Rappresentante speciale dovranno continuare ad assistere, coordinare e guidare gli sforzi internazionali in alcune aree strategiche al fine di assicurare una pace e una stabilità durevoli in Guinea-Bissau, ossia: (a) fornire sostegno al Governo del Paese nel rafforzamento delle istituzioni democratiche e nel miglioramento della capacità degli organi dello Stato di funzionare efficacemente e in conformità alle norme costituzionali; (b) assistere le autorità e gli *stakeholders* nazionali nella promozione e nella protezione dei diritti umani; (c) fornire sostegno e consulenza strategica e tecnica al Governo della Guinea-Bissau nella lotta al traffico di droga e al crimine organizzato transnazionale; (d) sostenere il Governo guineano, in stretta cooperazione con la United Nations

del 15 marzo che ha esteso fino al 15 marzo 2019 il mandato della *Missione delle Nazioni Unite nella Repubblica del Sudan del Sud* (UNMISS)⁶; (d) la 2407 del 21 marzo con cui ha rinnovato fino al 24 aprile 2019 il mandato del Panel di Esperti per la Repubblica Popolare Democratica di Corea operante in stretta collaborazione con il Comitato delle sanzioni⁷; (e) la 2409 del 27 marzo che ha prorogato la *Missione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite di stabilizzazione nella Repubblica Democratica del Congo* (MONUSCO) fino al 31 marzo 2019⁸; (f) la 2410 del 10 aprile, approvata con le astensioni di Cina e Russia⁹, con cui è stato esteso il mandato della *United Nations Mission for Justice Support in Haiti* (MINUJUSTH) fino al 15 aprile 2019¹⁰; (g) la 2415 del 15 maggio che ha rinnovato l'autorizzazione agli Stati membri dell'Unione Africana di mantenere il dispiegamento della *Missione di peacekeeping dell'Unione Africana in Somalia* (AMISOM) fino al 31 luglio 2018; (h) la 2423 del 28 giugno che ha rinnovato la *Missione multidimensionale integrata di stabilizzazione delle Nazioni Unite in Mali* (MINUSMA) fino al 30 giugno 2019 autorizzandola a usare tutti i mezzi necessari per svolgere il suo mandato «with a proactive and robust posture»¹¹ (paragrafi 32-

Peacebuilding Commission, nella mobilitazione, nell'armonizzazione e nel coordinamento dell'assistenza internazionale (proveniente anche dalle varie organizzazioni regionali coinvolte) in vista delle prossime elezioni.

⁶ I Quindici hanno anche deciso di confermare i livelli globali della forza con un massimale di 17,000 militari, che includono una forza di protezione regionale con un livello di effettivi stabilito dal Segretario generale ma comunque non superiore a 4,000 unità e mantenendo un massimale del personale di polizia di 2.101 unità, tra cui singoli agenti di polizia, unità di polizia formate e 78 guardie carcerarie. Tra l'altro la risoluzione autorizza la forza di protezione regionale a utilizzare «all necessary means, including undertaking robust action where necessary and actively patrolling» per adempiere al suo mandato, ossia: creare e facilitare le condizioni per rendere possibili i movimenti liberi e sicuri dentro, fuori e intorno alla capitale Juba; proteggere l'aeroporto al fine di garantire l'operatività e le strutture chiave della città, essenziali per il benessere della popolazione; coinvolgere tempestivamente ed efficacemente qualsiasi attore nel momento in cui sono in corso preparativi di attacchi contro siti di protezione dei civili delle Nazioni Unite, altre strutture dell'Organizzazione, personale ONU, attori umanitari nazionali e internazionali e civili.

⁷ Il Panel dovrà fornire al Comitato, non oltre il 3 agosto 2018, una relazione intermedia sul lavoro svolto e una relazione intermedia al Consiglio di sicurezza, dopo una discussione con il Comitato, entro il 7 settembre 2018. Inoltre, esso dovrà presentare una relazione finale al Comitato non oltre il 1° febbraio 2019, accompagnata dalle sue conclusioni e raccomandazioni e un rapporto finale al Consiglio di sicurezza, dopo apposita discussione con il Comitato, entro il 14 marzo 2019.

⁸ La risoluzione ha stabilito che le truppe autorizzate saranno composte di un massimo di 16.215 soldati, 660 osservatori militari e ufficiali, 391 agenti di polizia e 1.050 unità di polizia formate.

⁹ I motivi dell'astensione delle due delegazioni si devono essenzialmente al fatto che, dal loro punto di vista, è ingiustificato il ricorso al Capitolo VII della Carta visti i compiti che dovrà assolvere la Missione e la situazione tutto sommato stabile nel paese, che non sembra minacciare la pace e la sicurezza internazionali. La Russia, inoltre, fa notare che la risoluzione sottovaluta i crimini perpetrati da rappresentanti di alcune ONG accreditate presso le Nazioni Unite.

¹⁰ Il mandato della missione prevede l'assistenza al governo nel rafforzare lo Stato di diritto nel paese, il sostegno alla e lo sviluppo della polizia nazionale e l'impegno nel monitorare, relazionare e analizzare la situazione dei diritti umani. Con questa risoluzione, inoltre, il Consiglio di sicurezza ha deciso che la componente di polizia della Missione manterrà sette *Formed Police Units* (FPUs) e 295 *Individual Police Officers* (IPOs) fino al 15 ottobre 2018, mentre tra il 15 ottobre 2018 e il 15 aprile 2019 i FPUs saranno ridotti a cinque e fino al 15 aprile 2019 saranno riconfermati i 295 (IPOs).

¹¹ La risoluzione al par. 38 indica anche i compiti prioritari che MINUSMA dovrà portare avanti: (a) sostenere l'attuazione dell'Accordo sulla pace e la riconciliazione in Mali; (b) supportare il ripristino dell'autorità statale nelle regioni centrali del paese; (c) esercitare i buoni uffici e la riconciliazione; (d) proteggere i civili e stabilizzare i centri-chiave del Mali, soprattutto delle zone centrali e settentrionali del paese, e prevenire, scoraggiare e fronteggiare le minacce asimmetriche; (e) proteggere e promuovere i diritti umani; (f) fornire assistenza umanitaria. Con il par. 39 il documento enuclea altri compiti quali: (a)

33). Inoltre la risoluzione autorizza le forze armate francesi dispiegate in Mali a usare tutti i mezzi necessari per intervenire in supporto di MINUSMA in casi di minacce gravi e imminenti su richiesta del Segretario generale e invita l'Unione europea, in particolare il suo Rappresentante speciale per il Sahel e le missioni EUTM Mali e EUCAP Sahel Mali, a coordinare strettamente la sua azione con MINUSMA e gli altri partner maliani impegnati ad assistere le autorità del paese nel processo di riforma del settore della sicurezza; (i) la 2424 approvata il 29 giugno con cui il Consiglio ha prorogato fino al 1° agosto 2019 il mandato del Gruppo di esperti e ha rinnovato l'embargo sulle armi fino al 1° luglio 2019.

4. *Conferma delle misure sanzionatorie nella Repubblica Centrafricana.* – Il Consiglio di sicurezza con risoluzione 2399, adottata all'unanimità 30 gennaio 2018, ha confermato ed esteso il regime sanzionatorio stabilito per fronteggiare la drammatica situazione della Repubblica Centrafricana. Per questo ha prorogato fino al 31 gennaio 2019 l'embargo sulle armi¹², il divieto di viaggi e il congelamento dei beni¹³ di personalità e entità giuridiche individuate dal relativo Comitato delle sanzioni¹⁴. Inoltre il Consiglio ha deciso di estendere il mandato del Panel di Esperti fino al 28 febbraio 2019, esprimendo la volontà di rivederlo e di prendere azioni appropriate per un suo ulteriore rinnovo entro il 31 gennaio 2019¹⁵.

5. *La situazione drammatica della Siria.* – Il 24 febbraio 2018 il Consiglio di sicurezza ha adottato all'unanimità la risoluzione 2401 con cui è tornato sulla situazione disastrosa della Siria. Ha indicato Ghouta est, Rukhban, Raqqa e i governatorati settentrionale di Hama e di Idlib come le zone attuali più martoriata e ha evidenziato come siano ormai più di 13 milioni le persone bisognose di assistenza umanitaria e medico-sanitaria, di cui 6,1 milioni di sfollati interni e 2,5 intrappolati in

contribuire alla creazione di un ambiente sicuro per attuare progetti di stabilizzazione, soprattutto del Nord del Mali; (b) rimuovere e distruggere le mine e altri dispositivi esplosivi e gestire le armi e le munizioni; (c) cooperare con il Comitato delle sanzioni e il Panel di esperti.

¹² Il documento autorizza gli Stati a sequestrare, registrare e distruggere tali armi e altro materiale proibito.

¹³ I Quindici hanno specificato che il congelamento dei beni non deve applicarsi ai fondi, agli *asset* finanziari e alle risorse economiche ritenute fondamentali dagli Stati per assolvere a talune funzioni importanti quali: (a) sostenere alcune spese di base, tra cui l'acquisto di generi alimentari, medicinali e cure mediche, il pagamento di imposte, premi assicurativi o per il rimborso delle spese sostenute per la fornitura di servizi legali; (b) sostenere alcune spese straordinarie, a condizione che tale decisione sia stata notificata dallo Stato o dagli Stati membri interessati al Comitato e che questo l'abbia approvata; (c) essere oggetto di una sentenza amministrativa o di un giudizio arbitrale, nel qual caso i fondi, le attività finanziarie e le risorse economiche possono essere utilizzati per adempiere agli obblighi di quei pronunciamenti, a condizione che questi siano stati resi prima della data di adozione della risoluzione in parola, che non siano a beneficio di una persona o entità soggetta a sanzione e che sia stata notificata al Comitato delle sanzioni dallo Stato o dagli Stati membri interessati.

¹⁴ Il par. 20 della risoluzione puntualizza che il divieto di viaggi e il congelamento dei beni deve essere applicato a quelle persone e entità che compiono atti o offrono sostegno a atti che minano la pace, la stabilità o la sicurezza della Repubblica Centrafricana, tra cui quegli atti che minacciano o impediscono il processo di riconciliazione e di stabilizzazione o che alimentano la violenza.

¹⁵ Tra i molti compiti del Panel si segnalano, a titolo di esempio: l'assistenza al Comitato delle sanzioni nello svolgimento del suo mandato; la raccolta e l'analisi delle informazioni fornite dagli Stati, dagli organi pertinenti delle Nazioni Unite, dalle organizzazioni regionali e da altri attori interessati riguardanti l'attuazione delle misure sanzionatorie; la presentazione al Consiglio di sicurezza, dopo la discussione con il Comitato delle sanzioni, di una relazione intermedia entro il 30 luglio 2018 e della relazione finale entro il 31 dicembre 2018 attinente all'attuazione delle misure sanzionatorie.

zone difficili da raggiungere. La risoluzione, in realtà, data l'alta conflittualità che la situazione siriana provoca in seno al Consiglio di sicurezza, non va oltre delle mere richieste nei confronti degli Stati e soprattutto delle parti coinvolte, non prevedendo nessuna misura concreta per mettere fine a un conflitto durissimo e appellandosi laconicamente all'art. 25 della Carta delle Nazioni Unite relativo all'obbligo in capo ai membri dell'Organizzazione di accettare e eseguire le decisioni prese dal Consiglio di sicurezza.

Nello specifico, i Quindici hanno chiesto a tutte le parti coinvolte di cessare le ostilità immediatamente e di impegnarsi ad attuare e garantire una tregua umanitaria della durata di 30 giorni consecutivi in tutto il territorio siriano al fine di consentire la fornitura sicura e libera di aiuti umanitari e medici. Tale tregua non dovrà riguardare le operazioni militari contro l'ISIL, Al Qaeda e Fronte Al Nusra e tutti gli altri individui, gruppi e entità associate ad Al Qaeda o all'ISIL. Infine, la risoluzione ha invitato tutti i pertinenti Stati membri a coordinare gli sforzi per monitorare la fine delle ostilità, basandosi sul quadro esistente degli accordi.

6. *Misure sanzionatorie per affrontare il conflitto armato in Yemen.* – Il Consiglio di sicurezza è tornato sulla situazione di guerra in Yemen e sul dramma umanitario vissuto dalla popolazione civile. Con risoluzione 2402 adottata all'unanimità il 26 febbraio ai sensi del capitolo VII della Carta, da una parte ha esteso fino al 26 febbraio 2019 il congelamento dei beni degli individui e delle entità e il divieto di viaggi degli individui inseriti dal Comitato delle sanzioni nelle apposite liste, dall'altra parte ha prolungato il mandato del Panel di esperti fino al 28 marzo 2019, che dovrà presentare al Comitato un aggiornamento intermedio non oltre il 28 luglio 2018 e una relazione finale al Consiglio di sicurezza al massimo entro il 28 gennaio 2019¹⁶.

7. *Dimissioni alla Corte internazionale di giustizia.* – Con risoluzione 2403 adottata all'unanimità il 28 febbraio 2018, il Consiglio si è rammaricato delle dimissioni del giudice Hisashi Owada che saranno pienamente efficaci dal 7 giugno 2018. Dato che è necessaria una sua pronta sostituzione, il Consiglio, in conformità con l'art. 14 dello Statuto della Corte, ha fissato l'elezione del nuovo giudice in data 22 giugno 2018 nel corso della sua riunione e di quella in programma nella 72^a sessione dell'Assemblea generale.

8. *Il percorso di modifica dell'architettura del peacebuilding.* – Prosegue il confronto tra gli organi delle Nazioni Unite sulla riforma del sistema di *peacebuilding*. A tal proposito, dopo la risoluzione adottata dall'Assemblea generale il 27 aprile 2016 (A/RES/70/262) e la relazione del Segretario generale denominata *Peacebuilding and sustaining peace*, presentata il 18 gennaio 2018 (A/72/707-S/2018/43), il Consiglio di sicurezza, il 26 aprile 2018, ha approvato all'unanimità la risoluzione n. 2413 con cui ha espresso apprezzamento per la relazione del Segretario generale, prendendo nota con favore delle raccomandazioni e delle opzioni che in essa sono indicate, impegnandosi a discuterle. Il documento elaborato

¹⁶ Tra i compiti inclusi nel mandato del Panel si segnalano: l'assistenza al Comitato delle sanzioni nello svolgimento del suo mandato; la raccolta e l'analisi delle informazioni fornite dagli Stati, dagli organi pertinenti delle Nazioni Unite, dalle organizzazioni regionali e da altri attori interessati riguardanti l'attuazione delle misure sanzionatorie.

dal Segretario generale, tra le varie indicazioni, oltre a rimarcare la centralità della Peacebuilding Commission nel sostenere i processi di pace in diverse parti del mondo e a ricordare l'importanza degli Stati nel prevenire e risolvere i conflitti e a costruire i successivi percorsi di pace, ha incoraggiato gli Stati membri a fornire assistenza ai governi dei paesi interessati nel pianificare e finanziare i piani di attuazione di quelle politiche atte a raggiungere gli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030. Tra le opzioni che António Guterres ha individuato al fine di incrementare, ristrutturare e migliorare la definizione delle priorità dei finanziamenti dedicati alle attività di *peacebuilding* delle Nazioni Unite si contano, tra le altre, la messa a disposizione da parte degli Stati membri di risorse su base volontaria e l'individuazione di alcune soluzioni innovative (al vaglio del Segretario generale) per il finanziamento delle attività di *peacebuilding*, tra cui i contributi individuali, delle fondazioni, delle organizzazioni religiose o provenienti da partnership societarie e dalla finanza mista.

9. *La situazione del Sudan del Sud e rafforzamento delle sanzioni.* – Il Consiglio di sicurezza il 31 maggio ha approvato, ai sensi dell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite e con il numero minimo di voti, la risoluzione 2418 (2018)¹⁷, con cui ha rinnovato fino al 15 luglio 2018 il divieto di viaggi e il congelamento dei beni nei confronti degli individui inseriti nella lista delle sanzioni dall'apposito Comitato. Inoltre ha chiesto al Segretario generale di riferire entro il 30 giugno 2018 se, dopo l'adozione della presente risoluzione, si siano verificati conflitti tra le parti coinvolte nel negoziato sulla cessazione delle ostilità in Sudan del Sud e di riferire se le parti siano arrivate a un accordo politico fattibile. Se dovessero verificarsi combattimenti o non dovesse esserci un accordo politico accettabile, allora devono estendersi, entro cinque giorni dalla relazione del Segretario generale, il divieto di viaggi, il congelamento dei beni e/o l'embargo sulle armi ai sei individui elencati nell'Allegato I della risoluzione in parola¹⁸.

¹⁷ Le astensioni sono state ben sei, ossia Cina, Federazione Russa, Bolivia, Etiopia, Kazakistan e Guinea equatoriale. La motivazione principale alla base di questo voto addotta da tali delegazioni riguarda l'errore commesso nell'imporre ulteriori sanzioni nei confronti di alcune personalità di alto rango coinvolte nel processo negoziale in un momento importante per il completamento dell'ultimo round dello *High-Level Revitalization Forum* sull'accordo di pace. Al contrario, secondo la loro opinione, più che continuare con provvedimenti punitivi di questo genere, andrebbe sostenuta una soluzione politica e diplomatica nel quadro del Forum stesso, supportando al contempo gli sforzi in tal senso profusi dalla *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD).

¹⁸ I sei individui sono: Koang Rambang Chol, responsabile di aver guidato gli attacchi nello Stato di Bieh espandendo così il conflitto nel Sudan del Sud, di aver ordinato alle sue forze armate di restringere la libertà di movimento del personale delle organizzazioni umanitarie e di aver costretto alla detenzione due piloti incaricati di fornire aiuti umanitari; Kuol Manyang Juuk, sotto il cui comando il *Sudan People's Liberation Army* (SPLA) ha violato l'accordo sulla cessazione delle ostilità, la protezione dei civili e l'accesso umanitario; Malek Reuben Riak Rengu, vice capo dello staff logistico dello SPLA e funzionario del governo sud-sudanese che ha pianificato e monitorato un'offensiva nel 2015 che ha provocato notevoli danni e un numero elevato di sfollati; Martin Elia Lomuro, in violazione dell'accordo sulla cessazione delle ostilità, la protezione dei civili e l'accesso umanitario ha minacciato i giornalisti, ostacolato le missioni umanitarie, ostruito l'attività della peacekeeping operation UNMISS e minacciato di cancellare il *Ceasefire and Transitional Security Arrangements Monitoring Mechanism*; Michael Makuei Lueth, reo di aver esteso il conflitto nel Paese attraverso la pianificazione e il coordinamento di un attacco nel 2014 a un compound delle Nazioni Unite a Bor in cui erano rifugiati gli sfollati interni e accusato di aver ostacolato la formazione del Governo transitorio di unità nazionale e il dispiegamento della Forza di protezione regionale dell'UNMISS. Inoltre, in qualità di Ministro dell'informazione, radiodiffusione, telecomunicazioni e servizi postali ha supervisionato i tentativi di reprimere la libertà di

10. *L'estensione delle misure per fronteggiare la situazione libica.* – Il Consiglio di sicurezza è tornato a occuparsi della Libia e della crisi che attraversa il Paese ormai da sette anni. Adottando la risoluzione 2420 (2018) dell'11 giugno ha esteso per altri 12 mesi l'autorizzazione data agli Stati membri – soli o agendo nelle pertinenti organizzazioni regionali – di ispezionare nelle acque internazionali al largo della Libia, dopo aver consultato il Governo di Accordo Nazionale libico e utilizzando «all measures commensurate to the specific circumstances», le navi in viaggio da o verso la Libia di cui si hanno fondati motivi per ritenere che trasportino armi e materiale connesso sottoposto a embargo. In caso di ritrovamento di tali articoli, gli Stati sono tenuti a sequestrarli e distruggerli.

11. *La protezione dei civili nei conflitti armati.* – Con risoluzione 2417 adottata all'unanimità il 24 maggio, i Quindici hanno voluto ribadire l'importanza per gli Stati, la Comunità internazionale e le Nazioni Unite nel loro complesso della protezione della popolazione civile coinvolta nei conflitti armati, con particolare riferimento alla dimensione umanitaria e alimentare. Infatti, come sottolineato dal dispositivo della risoluzione, i conflitti armati, la violazione del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani e l'insicurezza nell'accesso al cibo possono dei fattori scatenanti lo sfollamento forzato e, a loro volta, i conflitti armati rappresentano spesso la causa dello scarso o assente accesso al cibo e la relativa carestia. Per questo il Consiglio ricorda a tutte le parti coinvolte nei conflitti armati di risparmiare obiettivi e oggetti civili, inclusi quelli necessari per la produzione e la distribuzione del cibo come fattorie, mercati, sistemi idrici, mulini, siti di lavorazione e stoccaggio del cibo e mezzi per il trasporto di cibo, oltre che astenersi dall'attaccare, distruggere, rimuovere o rendere inutilizzabili prodotti e mezzi indispensabili per la sopravvivenza della popolazione civile come cibo, colture, bestiame, beni agricoli, impianti di acqua potabile e congegni utilizzati per l'irrigazione. In aggiunta è necessario che sia sempre garantito l'accesso libero e senza ostacoli del personale umanitario e delle relative forniture indispensabili per la sopravvivenza dei civili. Infine, da sottolineare la richiesta formulata al Segretario generale di relazionare rapidamente al Consiglio nei casi in cui un conflitto armato possa provocare una carestia e un'ampia insicurezza alimentare.

12. *Mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.* – Il 6 giugno 2018 i Quindici hanno approvato all'unanimità la risoluzione 2419 relativa al tema generale della pace e della sicurezza internazionali, con un focus particolare sui giovani e il loro ruolo in tale contesto. Per questo, il dispositivo invita tutti gli attori pertinenti a pensare ai modi con cui aumentare la rappresentanza e l'inclusione dei giovani per prevenire e risolvere i conflitti, nella consapevolezza che la loro marginalizzazione nei processi politici e decisionali non aiuta a costruire una pace sostenibile e a fronteggiare l'estremismo violento che può condurre al terrorismo. Inoltre invita gli Stati a rispettare, tutelare e promuovere i diritti umani di tutti gli

espressione dei cittadini; infine, l'ultimo individuo è Paul Malong Awan, che, come capo del personale dello SPLA, ha esteso il conflitto nel Paese violando l'accordo sulla cessazione delle ostilità e l'accordo del 2015 sulla risoluzione del conflitto in Sudan del Sud. Inoltre, tra le altre cose, ha cercato di impedire la fornitura di aiuti umanitari, ha ordinato diversi attacchi contro civili, scuole e ospedali, ha costretto i civili ad abbandonare le loro case, ha condotto atti di tortura e stupro e ha arruolato bambini soldato nella milizia tribale Mathiang Anyoor Dinka.

individui, tra cui i giovani, all'interno del loro territorio e soggetti alla loro giurisdizione, li incoraggia a difendere i giovani dalla violenza e dai conflitti armati e li invita a proteggere le scuole e le istituzioni del settore dell'istruzione come spazi liberi da tutte le forme di violenza e aperti a tutti i giovani, tra cui coloro che vivono situazioni di emarginazione. Una dimensione particolarmente enfatizzata dal documento è quella relativa alla centralità dello sviluppo sociale ed economico, del lavoro, della crescita delle economie locali e dell'imprenditorialità nel contribuire a includere i giovani e a portare a termine positivamente gli sforzi per la costruzione della pace. Ancora, il Consiglio incoraggia le entità rilevanti delle Nazioni Unite, i Relatori e gli Inviati e i Rappresentanti speciali del Segretario generale, compreso l'Inviato del Segretario generale sui giovani, a migliorare il coordinamento e l'interazione reciproca circa i bisogni dei giovani durante i conflitti armati e nelle fasi successive a un conflitto. Infine, si chiede al Segretario generale di presentare al Consiglio di sicurezza, entro e non oltre il maggio 2020, una relazione sull'attuazione di questa risoluzione.

13. *Il meccanismo residuo internazionale per i tribunali penali.* – Il Consiglio di sicurezza il 27 giugno e sulla base del Capitolo VII della Carta di San Francisco ha adottato la risoluzione 2422¹⁹ con cui è tornato sul meccanismo residuo internazionale per i tribunali penali istituito con risoluzione 1966 (2010), composto da 25 giudici ai sensi dell'art. 10 del suo statuto, allegato alla stessa risoluzione 1966. Il Consiglio, con questa nuova risoluzione, ha deciso di nominare Serge Brammertz Procuratore del meccanismo in questione per il periodo che va dal 1° luglio 2018 al 30 giugno 2020.

LUIGI D'ETTORRE

¹⁹ La Russia si è astenuta motivando perché il Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia prima e il meccanismo internazionale residuo ora avrebbero violato il diritto alla vita e alle cure mediche tempestive di Ratko Mladić, nonostante negli ultimi mesi le sue condizioni di salute siano peggiorate. Quindi si contesta, più in generale, un approccio punitivo e afflittivo della giustizia, dell'amministrazione interna e della politica del personale del meccanismo.

ISTITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE E ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

CORTE PENALE INTERNAZIONALE

Attività della Corte nel biennio 2016-2017

1. *Premessa. Le novità riguardanti il contenuto dello Statuto di Roma e la partecipazione a esso.* - La presente rassegna ha per oggetto l'attività condotta dalla Corte penale internazionale (CPI) nel biennio 2016-2017¹. In tale periodo si registrano altresì dei fatti precipuamente inerenti allo Statuto di Roma: di essi si darà conto in via preliminare².

Certe novità concernono il contenuto dello Statuto di Roma. In occasione della sua sedicesima sessione, svoltasi tra il 4 e il 14 dicembre 2017, l'Assemblea degli Stati parti dello Statuto di Roma ha stabilito che, dal 17 luglio 2018, anche la giurisdizione sul crimine di aggressione sarebbe stata finalmente attivata³. Inoltre, l'Assemblea ha deciso di modificare l'art. 8 dello Statuto di Roma, affinché tra i crimini di guerra si annoverasse l'uso di armi che impiegano tossine o agenti biologici o microbici, di armi il cui obiettivo principale è il ferimento attraverso frammenti non rilevabili ai raggi x nel corpo umano, di armi laser finalizzate a provocare cecità permanente⁴. Infine, l'Assemblea ha adottato una dichiarazione sull'interpretazione dell'art. 97, lett. c), dello Statuto di Roma⁵, che disciplina la consultazione tra la CPI e uno Stato parte che abbia ricevuto una richiesta di cooperazione da esso ritenuta incompatibile con un obbligo convenzionale precedentemente assunto. Oltre a rimarcarsi la speditezza con cui la consultazione deve tenersi, nella dichiarazione si esclude qualsivoglia effetto sospensivo derivante dalla richiesta, dallo svolgimento e dall'esito della consultazione, salvo diverso ordine della CPI⁶.

¹ I provvedimenti della CPI, i rapporti del Procuratore e i comunicati stampa relativi all'attività della CPI sono consultabili *online* sul sito della Corte stessa, www.icc-cpi.int.

² Al 31 dicembre 2017 le Parti dello Statuto di Roma sono 123, mentre gli Stati firmatari sono 138.

³ ICC-ASP/16/ Res.5. Per alcune prime osservazioni sull'attivazione della giurisdizione della CPI sul crimine di aggressione, v. D. AKANDE, *The International Criminal Court Gets Jurisdiction over the Crime of Aggression*, in *EJIL Talk!*, www.ejiltalk.org, 15 dicembre 2017, e, in una più ampia prospettiva, K.J. HELLER, *Against (False) Consensus – the ASP and the Aggression Amendments*, in *Opinio Juris*, www.opiniojuris.org, 11 dicembre 2017; L. POLTRONIERI ROSSETTI, *L'attivazione della competenza della Corte penale internazionale per il crimine di aggressione*, in questo fascicolo, 247.

⁴ ICC-ASP/16/ Res.4. Sulla questione della corrispondenza dei crimini introdotti nello Statuto di Roma a norme di diritto internazionale consuetudinario, v. ancora D. AKANDE, *Customary International Law and the Addition of New War Crimes to the Statute of the ICC*, in *EJIL Talk!*, www.ejiltalk.org, 2 gennaio 2018.

⁵ ICC-ASP/16/ Res. 3.

⁶ Allegato alla risoluzione n. 3.

La decisione di adottare una dichiarazione sull'interpretazione dell'art. 97, lett. c), dello Statuto di Roma si comprende alla luce della recente vicenda sudafricana scaturita dalla richiesta di arresto e consegna di al-Bashir: come si illustrerà meglio di seguito⁷, il Sudafrica ha mancato di ottemperare all'obbligo di cooperare con la CPI, pur avendo attivato la procedura di consultazione *ex art.* 97, lett. c). Del resto, l'Assemblea degli Stati parti ha adottato pure una più ampia risoluzione dedicata al miglioramento della cooperazione tra Stati contraenti e CPI⁸.

Altre novità riguardano la partecipazione allo Statuto di Roma. In aggiunta all'adesione di El Salvador, di particolare rilievo sono le denunce dello Statuto di Roma che il Sudafrica, il Burundi e il Gambia hanno notificato al Segretario generale delle Nazioni Unite⁹. Infatti, tali decisioni di recesso sono sintomatiche della crescente avversione di alcuni Stati africani nei confronti della giustizia penale internazionale e, soprattutto, della CPI¹⁰. Detta impressione non è peraltro smentita dal successivo ritiro della denuncia da parte del Gambia e del Sudafrica.

Quanto al Gambia, il 'ripensamento' sembra dovuto a ragioni di politica interna. Revocando la denuncia dello Statuto di Roma, il nuovo Governo di Adama Barrow, insediatosi nel gennaio 2017, avrebbe inteso dare un segnale di cambiamento rispetto al precedente – e ultraventennale – Governo di Yahya Jammeh. In effetti, già da candidato, Adama Barrow aveva promesso la revoca della denuncia dello Statuto di Roma, dichiarando che un buon governo non aveva ragione di temere il controllo di organismi internazionali come la CPI¹¹. Non a caso, nella comunicazione trasmessa al Segretario generale delle Nazioni Unite, si rimarca come la decisione di ritirare la notifica di recesso provenga dal *nuovo* Governo del Gambia¹².

Quanto al Sudafrica, la revoca della denuncia sembra dovuta a vizi procedurali del recesso, ai sensi dell'ordinamento interno. Come precisato nella comunicazione di revoca inviata al Segretario generale delle Nazioni Unite¹³, il 22 febbraio 2017 l'Alta Corte di North Gauteng aveva dichiarato l'incostituzionalità e l'invalidità del deposito dello strumento di denuncia, poiché il Parlamento sudafricano avrebbe dovuto approvare la decisione di recesso prima del suo deposito presso il Segretario generale delle Nazioni Unite¹⁴. Resterebbe perciò ferma la volontà del Governo sudafricano di recedere dallo Statuto di Roma, come indica l'*International Crimes Bill*, presentato dal Ministero della giustizia al Parlamento sudafricano il 7 dicembre 2017¹⁵. Infatti, la proposta prevede l'abrogazione dell'atto di ratifica dello Statuto di Roma, l'*Implementation of the Rome Statute of the International Criminal Court Act* del 2002. In vista del recesso del Sudafrica dallo Statuto e, quindi, allo scopo di

⁷ V. *infra*, par. 11.

⁸ ICC-ASP/16/ Res.2.

⁹ Rispettivamente il 19 ottobre 2016, il 27 ottobre 2016 e il 10 novembre 2016.

¹⁰ Per un'analisi della posizione degli Stati africani e delle conseguenti iniziative intraprese a livello regionale, v. G. PASCALE, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano*, Napoli, 2017, 349 ss., cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

¹¹ V. M. KERSTEN, *New Leadership in the Gambia is Good News for the International Criminal Court*, www.justiceinconflict.org, 2 dicembre 2016.

¹² Notifica C.N.62.2017.TREATIES-XVIII.10 del 10 febbraio 2017.

¹³ Notifica C.N.121.2017.TREATIES-XVIII.10 del 7 marzo 2017.

¹⁴ Per un commento della pronuncia, si rinvia a M. DU PLESSIS, G. METTRAUX, *South Africa's Failed Withdrawal from the Rome Statute: Politics, Law, and Judicial Accountability*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2017, 361 ss.

¹⁵ La proposta legislativa è disponibile sul sito www.justice.gov.za.

evitare un *vacuum* normativo nell'ordinamento giuridico sudafricano, l'*International Crimes Bill* disciplina il crimine di genocidio, i crimini di guerra e i crimini contro l'umanità¹⁶. Atteso che all'origine della decisione del Sudafrica di denunciare lo Statuto di Roma sarebbe l'asserita incompatibilità dello Statuto con le norme sull'immunità previste dal diritto internazionale consuetudinario e, sul piano interno, dal *Diplomatic Immunities and Privileges Act* del 2001¹⁷, è interessante notare che l'*International Crimes Bill* esclude dal proprio ambito di applicazione gli individui che godono dell'immunità dalla giurisdizione penale in base al diritto internazionale e interno¹⁸.

Invece, non è stato oggetto di alcun ritiro la denuncia dello Statuto di Roma da parte del Burundi: dal 27 ottobre 2017, dunque, essa ha avuto effetto¹⁹. Come si vedrà, il recesso del Burundi ha una concreta rilevanza, incidendo sulla giurisdizione della CPI rispetto a una situazione già portata alla sua attenzione.

Infine, sempre tra le novità sulla partecipazione allo Statuto di Roma, occorre segnalare che il 30 novembre 2016 la Russia ha comunicato al Segretario generale delle Nazioni Unite l'intenzione di non divenire parte dello Statuto di Roma, che essa aveva firmato il 13 settembre 2000. Il riferimento all'art. 18, lett. a), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, contenuto nella comunicazione, chiarisce che la Russia ha così inteso svincolarsi dall'obbligo di astenersi, in quanto firmataria dello Statuto di Roma, da atti incompatibili con l'oggetto e lo scopo dello Statuto medesimo²⁰.

2. *Continuazione dell'esame preliminare di certe situazioni.*- Nel biennio in rassegna il Procuratore ha proseguito l'esame preliminare delle situazioni in Colombia, Guinea, Iraq, Nigeria, Palestina e Ucraina²¹.

Per quanto riguarda l'esame preliminare della situazione in Colombia, accertata l'esistenza di basi ragionevoli per ritenere che dei crimini di guerra e contro l'umanità siano stati commessi, il Procuratore ha valutato l'ammissibilità dei casi potenziali sotto il profilo della complementarità. Al fine di verificare l'effettivo svolgimento delle indagini interne, il Procuratore ha deciso di portare avanti il dialogo con le autorità colombiane. Secondo il Procuratore, meriterebbe una

¹⁶ V. il *Memorandum on the Objects of the International Crimes Bill*, 25 ss., allegato alla proposta legislativa.

¹⁷ *Ibidem*. In particolare, come si vedrà anche *infra*, par. 11, dalla partecipazione del Presidente sudanese Omar al-Bashir alla Conferenza dell'Unione africana, svoltasi in Sudafrica nel giugno 2015, era scaturita una vicenda giudiziaria relativa all'obbligo per il Sudafrica di arrestare Al-Bashir e consegnarlo alla CPI, che nei suoi confronti aveva spiccato un mandato d'arresto. Sia l'Alta Corte di North Gauteng sia la Corte suprema di appello avevano confermato l'esistenza di tale obbligo a carico del Sudafrica, nelle pronunce rispettivamente rese il 15 giugno 2015 e il 15 marzo 2016. Per un approfondimento dei fatti e un commento alle due sentenze, v. I. INGRAVALLO, *Al-Bashir, il Sudafrica e il diritto internazionale penale: molto rumore per nulla*, in *Osservatorio costituzionale*, 26 settembre 2016, www.osservatorioaic.it.

¹⁸ Art. 3(1) dell'*International Crimes Bill*.

¹⁹ Com'è noto, infatti, l'art. 127, par. 1, dello Statuto di Roma prevede che il recesso, notificato per iscritto al Segretario generale delle Nazioni Unite, ha effetto un anno dopo la data del ricevimento della notifica, salvo che ivi non sia indicata una data successiva.

²⁰ Per un commento, v. A.J. PALMA, *Il ritiro della firma dello Statuto di Roma da parte della Federazione russa: quali conseguenze giuridiche?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, 934 ss.

²¹ Per alcune osservazioni sull'eccessiva durata dell'esame preliminare di certe situazioni, si segnala A. PUES, *Towards the 'Golden Hour'? A Critical Exploration of the Length of Preliminary Examinations*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2017, 435 ss.

particolare attenzione la *Special Jurisdiction for Peace*, la cui istituzione è prevista dall'Accordo sulle vittime del conflitto, stipulato tra il Governo della Colombia e le FARC per lo svolgimento di indagini e procedimenti penali a carico degli individui responsabili dei più gravi crimini²².

Tra il 2016 e il 2017 il Procuratore ha proseguito l'esame preliminare anche della situazione in Guinea, dove, nel dicembre 2008, ebbe luogo un colpo di Stato militare: il 28 settembre 2009 fu violentemente repressa la manifestazione di protesta che si svolgeva nello stadio della capitale. Secondo il Procuratore, sarebbe ragionevole ritenere che, in occasione di quella contestazione e nel periodo immediatamente successivo, sia stato condotto un attacco diffuso e sistematico contro la popolazione civile e siano stati perpetrati dei crimini contro l'umanità (omicidio, privazione grave della libertà, tortura, violenza sessuale, persecuzione e sparizioni forzate). Sotto il profilo della complementarità, pur valutando positivamente l'imminente conclusione delle indagini svolte dalle autorità nazionali, il Procuratore ha deciso di accertare l'esistenza di possibili ostacoli a un efficace svolgimento dei procedimenti interni²³.

Quanto alla situazione in Iraq, perseguendo ancora nel 2016 l'obiettivo di verificare la giurisdizione della CPI *ratione materiae*, nel 2017 il Procuratore ha riscontrato l'esistenza di un ragionevole fondamento per ritenere che dei crimini di guerra siano stati commessi dai membri delle forze armate del Regno Unito nei confronti di individui in loro custodia. Nello specifico, si tratterebbe di omicidio, tortura, trattamenti inumani e crudeli, violazione della dignità personale, stupro e altre forme di violenza sessuale. Il Procuratore ha comunque confermato l'assenza di una base ragionevole per ritenere che le forze armate del Regno Unito abbiano commesso dei crimini di guerra, nella specie l'omicidio, al di fuori di contesti di detenzione, cioè nel corso di azioni di combattimento. L'esame preliminare della situazione in Iraq, quindi, continuerà per l'accertamento dell'ammissibilità dei casi potenziali²⁴.

Circa la situazione in Nigeria, il Procuratore si è specialmente concentrato sull'ammissibilità dei casi potenziali individuati con riferimento al conflitto tra Boko Haram e le forze nigeriane²⁵. Nondimeno, l'accertamento della giurisdizione *ratione materiae* non è stato concluso quanto ai denunciati scontri tra dei manifestanti a favore del Biafra e le forze armate della Nigeria. In proposito, mentre il Procuratore ha escluso che i presunti crimini commessi dalle forze nigeriane durante gli scontri del 2015 e del 2016 potessero ricadere nella giurisdizione della CPI²⁶, l'esame delle informazioni sugli episodi di violenza accaduti nel 2017 è in corso²⁷. Con riguardo agli scontri tra il Movimento islamico della Nigeria e le forze di sicurezza, il Procuratore ha dichiarato di volere dei chiarimenti dal Governo di Abuja²⁸. Sotto il

²² *Report on Preliminary Examination Activities 2016*, 14 novembre 2016, paragrafi 231-263; *Report on Preliminary Examination Activities 2017*, 4 dicembre 2017, paragrafi 121-155.

²³ *Report 2016*, cit., paragrafi 264-283; *Report 2017*, cit., paragrafi 156-171.

²⁴ *Report 2016*, cit., paragrafi 75-108; *Report 2017*, cit., paragrafi 172-203. Sulla riapertura dell'esame preliminare della situazione dell'Iraq, che era stata chiusa nel 2006 senza avvio delle indagini, v. M. GERVASI, *Corte penale internazionale. Attività della Corte nel biennio 2013-2014*, in questa *Rivista*, 2015, 617 ss., 619-620.

²⁵ *Report 2016*, cit., paragrafi 284-307; *Report 2017*, cit., paragrafi 204-229.

²⁶ *Report 2016*, cit., paragrafi 296-297.

²⁷ *Report 2017*, cit., par. 214.

²⁸ *Ibidem*, par. 213.

profilo della complementarità, il Procuratore ha valutato non solo i procedimenti interni, già in corso o di più recente attivazione, nei confronti di presunti esponenti di Boko Haram, ma anche l'attività di un Comitato speciale di inchiesta e di un Comitato presidenziale di indagine, istituiti dalla Nigeria per l'accertamento dei presunti crimini commessi dalle forze di sicurezza nigeriane²⁹.

Con riferimento alla situazione in Palestina, l'esame preliminare ha ancora riguardato l'accertamento della giurisdizione della CPI³⁰. *Ratione materiae*, il Procuratore avrebbe incontrato delle difficoltà nel definire la situazione nella West Bank e a Gerusalemme Est come un'occupazione militare, nonché nel definire il conflitto svoltosi nel 2014 nella Striscia di Gaza come interno o internazionale³¹. Il Procuratore non ha comunque mancato di ricordare che lo *status* di occupazione della West Bank era stato costatato tanto dalla Corte internazionale di giustizia quanto dal Consiglio di sicurezza e dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite³².

Anche rispetto alla situazione in Ucraina l'esame preliminare è stato incentrato sull'accertamento della giurisdizione *ratione materiae*³³. Quanto alla Crimea, sarebbero stati riferiti omicidi e sparizioni forzate, maltrattamenti, coscrizioni, violazioni del diritto all'equo processo, trasferimenti di popolazione, confische di beni e intimidazioni³⁴. Quanto all'Ucraina orientale, in via preliminare il Procuratore ha rilevato la commissione di omicidi, atti di distruzione di beni civili, atti di privazione della libertà, torture e maltrattamenti, crimini sessuali e sparizioni forzate³⁵. Il Procuratore proseguirà il proprio esame della situazione, continuando a collaborare con le autorità ucraine, la società civile e gli altri soggetti coinvolti³⁶.

3. *Avvio dell'esame preliminare di una nuova situazione: il self-referral del Gabon.*- Il 20 settembre 2016, ai sensi dell'art. 14 dello Statuto di Roma, il Gabon ha chiesto al Procuratore della CPI di avviare un'indagine sulla situazione del proprio Paese con riferimento ai presunti crimini commessi dal maggio 2016 in poi³⁷. Al fine di verificare l'esistenza dei presupposti per l'apertura di un'indagine, il 29 settembre 2016 il Procuratore ha iniziato l'esame preliminare della situazione alla luce dei parametri della giurisdizione della CPI, dell'ammissibilità dei casi potenziali e degli interessi della giustizia.

Almeno *prima facie*, la comunicazione del Gabon indica una controtendenza rispetto al summenzionato atteggiamento di avversione che vari Stati africani hanno recentemente assunto nei confronti della CPI. Infatti, il *referral* è avvenuto poco prima che il Sudafrica, il Burundi e il Gambia notificassero il proprio recesso dallo Statuto di Roma al Segretario generale delle Nazioni Unite.

D'altronde, il *self-referral* gabonese sembra funzionale più all'interesse politico del neo-eletto Presidente di indebolire l'opposizione, che al perseguimento degli obiettivi della giustizia penale internazionale. Com'è noto, si tratta di un

²⁹ *Ibidem*, paragrafi 215-221.

³⁰ *Report 2016*, cit., paragrafi 109-145; *Report 2017*, cit., paragrafi 51-78.

³¹ *Report 2017*, cit., paragrafi 69-70.

³² *Ibidem*, par. 69.

³³ *Report 2016*, cit., paragrafi 146-191; *Report 2017*, cit., paragrafi 79-120.

³⁴ *Report 2017*, cit., paragrafi 97-103.

³⁵ *Ibidem*, paragrafi 104-110.

³⁶ *Ibidem*, paragrafi 119-120.

³⁷ V. il *Referral under Article 14 of the Rome Statute submitted by the Gabonese Republic*.

rischio insito nel meccanismo di *self-referral*, già emerso con riguardo all'Uganda e alla Repubblica Democratica del Congo³⁸.

Secondo la lettera di *referral* gabonese, sarebbero stati perpetrati l'incitazione al genocidio e, quali crimini contro l'umanità, degli atti di grave privazione della libertà personale e di persecuzione. Tali crimini sarebbero stati commessi nello scenario delle elezioni presidenziali svoltesi in Gabon il 27 agosto 2016 e sarebbero riconducibili, direttamente o indirettamente, al candidato Jean Ping, risultato sconfitto a fronte della rielezione del Presidente uscente Ali Bongo Ondimba. Ping si sarebbe dichiarato Presidente eletto prima della pubblicazione dei risultati ufficiali, che egli avrebbe contestato adendo la Corte costituzionale gabonese. Ping avrebbe anche annunciato un lungo periodo di grave instabilità per il Gabon, laddove la Corte costituzionale confermasse la sua sconfitta elettorale³⁹.

Il crimine dell'incitazione al genocidio sarebbe stato commesso quando, in un discorso pubblico, Ping avrebbe qualificato la campagna elettorale come una battaglia e una spedizione volta all'eliminazione degli "scarafaggi". Tale espressione denoterebbe una parte della popolazione gabonese, cioè il gruppo nazionale o etnico dei sostenitori di Bongo Ondimba; essa sarebbe stata utilizzata anche nel contesto del genocidio in Ruanda con riferimento alle persone di etnia tutsi. Confluirebbe nell'incitazione al genocidio anche la diffusione di informazioni false, in quanto volte a suscitare sentimenti di odio e violenza. In particolare, dette notizie false riguarderebbero la commissione di massacri da parte delle forze militari gabonesi in seguito alle elezioni presidenziali⁴⁰.

Quanto agli atti di privazione della libertà costituenti crimini contro l'umanità, nella lettera di *referral* si denuncia un solo episodio, che sarebbe avvenuto il giorno seguente a quello in cui Bongo Ondimba era stato ufficialmente proclamato Presidente della Repubblica gabonese. In una stanza della casa di campagna di Ping, la gendarmeria avrebbe trovato un individuo incatenato, che avrebbe riferito di essere stato percosso e minacciato di mutilazione e morte dai sostenitori di Ping, che l'avrebbero accusato di essere una spia del regime⁴¹.

Quanto agli atti di persecuzione come crimini contro l'umanità, dopo lo svolgimento delle elezioni presidenziali e la pubblicazione dei risultati elettorali sarebbero stati perpetrati atti di violenza e saccheggio. Nello specifico, dei manifestanti avrebbero incendiato i locali dell'Assemblea nazionale a Libreville, mentre la sede del Conseil national de la démocratie sarebbe stata depredata e danneggiata. Anche la prigione centrale di Libreville sarebbe stata assaltata perché ai detenuti fosse possibile evadere. Si sarebbe inoltre scoperto che alcune persone, certe delle quali arrestate presso l'appartamento di campagna di Ping, avrebbero ricevuto istruzioni per l'acquisto di armi da fuoco, l'instaurazione di un clima di violenza e terrore e l'infiltrazione nelle forze di polizia. Delle armi da fuoco sarebbero state ritrovate proprio presso la casa di campagna di Ping a Libreville.

³⁸ V. R. CRYER, H. FRIMAN, D. ROBINSON, E. WILMSHURST, *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, Cambridge, II ed., 2010, 166; M. KERSTEN, *Ten African States Who Will Stick with the International Criminal Court*, www.justiceinconflict.org, 27 ottobre 2016.

³⁹ *Referral submitted by the Gabonese Republic*, cit., 2 s.

⁴⁰ *Ibidem*, 4-5, e *Note complémentaire sur les éléments de clarification de la situation déférée par la République gabonaise auprès du procureur de la Cour pénale internationale*, allegata al *Referral*, 2-3.

⁴¹ *Referral submitted by the Gabonese Republic*, cit., 6, e *Note complémentaire*, cit., 3-4.

Infine, numerosi negozi della capitale gabonese sarebbero stati depredati e danneggiati⁴².

Come prospettata, la situazione suscita evidentemente delle perplessità circa il soddisfacimento dei parametri di complementarità e gravità, cosicché è avvalorata l'impressione che il *self-referral* gabonese persegua degli obiettivi politici particolaristici. Non è fortuito che, ivi, i crimini denunciati siano descritti solo come i primi sintomi di una crisi suscettibile di degenerare⁴³. Se a ciò si aggiunge che il periodo il cui esame è richiesto al Procuratore è aperto, cioè privo di un termine *ad quem*, sembra che il Gabon fosse consapevole del carattere (ancora) non sufficientemente grave della situazione. Del resto, esso ha affermato che il proprio *referral* era volto all'apertura di un'indagine riguardante non solo i fatti commessi, ma anche quelli che avrebbero potuto commettersi in futuro nello scenario delineato⁴⁴.

Ammessi che il *self-referral* del Gabon persegua effettivamente lo scopo dell'attivazione della CPI contro gli oppositori politici del Presidente eletto, occorre ricordare che il Procuratore non solo non è tenuto a iniziare l'indagine su una situazione portata alla sua attenzione tramite *referral*, laddove riscontri il mancato soddisfacimento dei parametri di gravità, complementarità e interesse della giustizia, ma non è neanche vincolato dalla portata del *referral*. Con riguardo al *self-referral* dell'Uganda, il Procuratore aveva chiarito che, nonostante il riferimento esclusivo alla condotta del Lord's Resistance Army, la comunicazione sarebbe stata interpretata in conformità dei principi dello Statuto di Roma: il Procuratore avrebbe verificato la commissione di crimini rientranti nella giurisdizione della CPI, indipendentemente dall'appartenenza del loro autore al Lord's Resistance Army⁴⁵. Così, per quanto concerne la situazione del Gabon, l'attività del Procuratore non sarà circoscritta ai presunti crimini commessi esclusivamente dalla fazione opposta al Presidente eletto.

In effetti, il Procuratore ha avviato l'esame preliminare della situazione del Gabon sulla base non solo delle informazioni riportate nella lettera di *self-referral* trasmessa dal Governo, ma anche di altri fonti disponibili e, specialmente, delle comunicazioni ricevute *ex art. 15* dello Statuto di Roma, ivi inclusa una comunicazione proveniente proprio da Ping⁴⁶. Per esempio, quanto al numero dei civili uccisi, il Procuratore ha osservato come esso ammontasse a quattro secondo il Governo gabonese, mentre salirebbe fino a trecento secondo l'opposizione⁴⁷. Inoltre, in occasione del presunto attacco alla sede dell'opposizione, una persona sarebbe stata uccisa dalle forze di sicurezza⁴⁸. Infine, si sarebbero registrate numerose sparizioni forzate⁴⁹, alcuni sostenitori dell'opposizione sarebbero stati sottoposti a

⁴² *Referral submitted by the Gabonese Republic*, cit., 6-8, e *Note complémentaire*, cit., 4.

⁴³ Così, nella citata lettera di *referral* il denunciato episodio di privazione della libertà è descritto come «un premier fait d'ores et déjà relevé» (*Referral submitted by the Gabonese Republic*, cit., 6).

⁴⁴ *Referral submitted by the Gabonese Republic*, cit., 3.

⁴⁵ V. la lettera del Procuratore del 17 giugno 2004, allegata alla Decision Assigning the Situation in Uganda to Pre-Trial Chamber II, ICC-02/04-1, 5 luglio 2004.

⁴⁶ *Report 2017*, cit., par. 47.

⁴⁷ *Ibidem*, par. 37.

⁴⁸ *Ibidem*, par. 39.

⁴⁹ *Ibidem*, par. 40.

torture e altri maltrattamenti durante la loro detenzione⁵⁰ e almeno tre episodi di stupro e violenza sessuale avrebbero avuto luogo⁵¹.

Peraltro, pure la comunicazione di Ping al Procuratore *ex art.* 15 dello Statuto di Roma suscita il dubbio di una ‘strumentalizzazione’ politica dell’attivazione della CPI, talché neanche essa rappresenterebbe un reale contrappeso alla summenzionata avversione di vari Stati africani per la giustizia penale internazionale. Infatti, nel 2009, quando ricopriva la carica di Presidente della Commissione dell’Unione africana, proprio Ping aveva criticato la CPI per il suo esclusivo ‘interesse’ nei confronti dei Paesi africani⁵².

4. *Chiusura dell’esame preliminare della situazione in Afghanistan: la richiesta di autorizzazione all’apertura di un’indagine.* - Il 20 novembre 2017 il Procuratore della CPI ha chiesto alla Corte l’autorizzazione all’apertura di un’indagine sulla situazione in Afghanistan, il cui esame preliminare era iniziato nel 2006⁵³. Le indagini si avvierebbero *proprio motu*, ai sensi dell’art. 15 dello Statuto di Roma.

Secondo il Procuratore, sussisterebbero ragioni sufficienti per ritenere che dei crimini di guerra e contro l’umanità siano stati commessi dai Talebani, dalla rete Haqqani a essi affiliata e da altri gruppi armati anti-governativi. I crimini contro l’umanità sarebbero stati perpetrati nell’ambito di un attacco diffuso e sistematico condotto contro i civili “incolpati” di sostenere il Governo afgano o le forze straniere, ovvero di opporsi alle regole e all’ideologia talebane. In particolare, si tratterebbe di omicidio, prigionia o altra grave privazione della libertà personale e persecuzione⁵⁴. I crimini di guerra sarebbero stati commessi nell’ambito di un conflitto armato di carattere non internazionale, intercorso tra il Governo afgano, *rectius* l’Autorità interinale afgana insediata il 19 giugno 2002, e i menzionati gruppi anti-governativi. Tra i crimini di guerra si annovererebbero omicidi, attacchi diretti contro la popolazione civile o persone non partecipanti alle ostilità, attacchi diretti contro il personale o i beni utilizzati nell’assistenza umanitaria o in missioni di mantenimento della pace, attacchi diretti contro beni protetti, arruolamento o coscrizione di fanciulli di età inferiore a quindici anni, uccisione e ferimento a tradimento di un combattente avversario⁵⁵.

Dei crimini di guerra sarebbero altresì stati perpetrati dalle Forze di sicurezza nazionale afgane nell’ambito del sopra menzionato conflitto armato di carattere non internazionale. Nello specifico, vi sarebbero sufficienti ragioni per ritenere che esse abbiano perpetrato trattamenti crudeli e torture, violazione della dignità personale, stupro e altre forme di violenza sessuale⁵⁶.

⁵⁰ *Ibidem*, par. 42.

⁵¹ *Ibidem*, par. 43.

⁵² V. S. LAMONY, *Gabon Refers Itself to the ICC as Others Threaten to Withdraw*, www.justiceinconflict.org, 19 ottobre 2016.

⁵³ Office of the Prosecutor, *Situation in the Islamic Republic of Afghanistan*, Request for authorisation of an investigation pursuant to article 15, ICC-02/17-7-Red, 20 novembre 2017. Per un commento, v. K.J. HELLER, *Initial Thoughts on the ICC’s Decision to Investigate Afghanistan*, in *Opinio Juris*, www.opiniojuris.org, 3 novembre 2017.

⁵⁴ *Situation in the Islamic Republic of Afghanistan*, Request for authorisation of an investigation, cit., paragrafi 72-122.

⁵⁵ *Ibidem*, paragrafi 125-160.

⁵⁶ *Ibidem*, paragrafi 161-186.

Infine, nel citato conflitto armato non internazionale o in relazione a esso, i membri delle forze armate degli Stati Uniti d'America e della CIA avrebbero commesso dei crimini di guerra nel territorio afgano e in strutture segrete di detenzione situate nel territorio di Stati membri dello Statuto di Roma. Sarebbero stati segnatamente perpetrati trattamenti crudeli e torture, violazioni della dignità personale, stupri e altre forme di violenza sessuale⁵⁷.

Poiché lo Statuto di Roma è in vigore per l'Afghanistan dal 1° maggio 2003⁵⁸ e la maggior parte dei presunti crimini sarebbe stata commessa nel territorio afgano, la CPI avrebbe giurisdizione *ratione loci* (oltre che *ratione temporis*)⁵⁹ in conformità dell'art. 12, par. 2, lett. a), dello Statuto, indipendentemente dalla nazionalità del sospettato autore del crimine. Il Procuratore si è particolarmente soffermato sul punto, forse in considerazione della posizione contraria espressa specialmente dagli USA. Nelle parole del Procuratore, lo Statuto di Roma non sarebbe il solo strumento convenzionale che prevede l'esercizio della giurisdizione penale nei confronti dei cittadini di uno Stato non parte: la gravità di certi crimini ne esigerebbe la repressione da parte di ciascuno Stato, agente in nome e per conto della Comunità internazionale nel suo insieme⁶⁰. L'irrilevanza della cittadinanza del presunto autore del crimine, stante la giurisdizione *ratione loci* della CPI, non verrebbe meno neanche in presenza di accordi *ex art. 98* dello Statuto di Roma, precipuamente attinente alla richiesta di consegna da parte della CPI, né in presenza dei c.d. SOFAs (*Status of force agreements*), il cui rilievo sarebbe circoscritto all'esame dell'ammissibilità sotto il profilo della complementarità⁶¹. La CPI avrebbe giurisdizione *ratione loci* (oltre che *ratione temporis*)⁶² anche sui presunti crimini perpetrati al di fuori del territorio afgano, trattandosi dei summenzionati crimini presumibilmente commessi dalla CIA in strutture segrete di detenzione situate in Stati parti dello Statuto di Roma, quali la Lituania, la Polonia e la Romania⁶³.

Dopo aver accertato la gravità dei casi potenziali⁶⁴, il Procuratore ne ha affermata l'ammissibilità rispetto alla complementarità, posto che, tanto in Afghanistan quanto negli Stati Uniti, non si sarebbero svolti né sarebbero in corso delle indagini o dei procedimenti a carico di coloro sospettati di essere i maggiori responsabili dei menzionati crimini, per quanto concerne sia i membri delle forze di sicurezza nazionali afgane, sia quelli dei gruppi anti-governativi, sia quelli delle

⁵⁷ *Ibidem*, paragrafi 187-252.

⁵⁸ L'Afghanistan depositò il proprio strumento di adesione allo Statuto di Roma il 10 febbraio 2003. Com'è noto, *ex art. 126*, par. 2, dello Statuto, per lo Stato che depositò il proprio strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione dopo il deposito del sessantesimo strumento di ratifica, lo Statuto di Roma entra in vigore il primo giorno del mese successivo al sessantesimo giorno che segue al deposito, da parte di tale Stato, del proprio strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione.

⁵⁹ *Situation in the Islamic Republic of Afghanistan*, Request for authorisation of an investigation, cit., par. 50.

⁶⁰ *Ibidem*, par. 45.

⁶¹ *Ibidem*, par. 46.

⁶² *Ibidem*, par. 51.

⁶³ *Ibidem*, par. 49. In particolare, la Lituania, la Polonia e la Romania hanno depositato il proprio strumento di ratifica dello Statuto di Roma rispettivamente il 12 maggio 2003, il 12 novembre 2001 e l'11 aprile 2002. Lo Statuto sarebbe quindi vigente per la Polonia e la Romania dal 1° luglio 2002 e per la Lituania dal 1° agosto 2003.

⁶⁴ *Situation in the Islamic Republic of Afghanistan*, Request for authorisation of an investigation, cit., paragrafi 336-363.

forze armate statunitensi e della CIA⁶⁵. Delle indagini interne sarebbero invece in corso in Lituania, Polonia e Romania sui presunti crimini perpetrati dalla CIA nelle strutture detentive ivi ubicate: il prosieguo di tali indagini sarà dunque monitorato⁶⁶.

Tenendo conto della gravità dei presunti crimini e della posizione delle relative vittime, il Procuratore ha ritenuto che l'apertura delle indagini sulla situazione dell'Afghanistan non potesse ritenersi contraria agli interessi della giustizia⁶⁷.

5. *Chiusura dell'esame preliminare della situazione delle navi registrate nelle Comore, in Grecia e in Cambogia: la conferma della decisione di non procedere a un'indagine.* - Il 29 novembre 2017, ai sensi dell'art. 108, par. 3, del Regolamento di procedura, il Procuratore ha notificato alla I Camera preliminare della CPI la decisione finale sulla richiesta di riesame della propria determinazione sulla situazione delle navi registrate nelle Comore, in Grecia e in Cambogia. Il Procuratore ha confermato l'assenza di basi ragionevoli per l'apertura di un'indagine⁶⁸.

Com'è noto, la situazione riguardava il *raid* che, il 31 maggio 2010, Israele condusse contro la *Humanitarian Aid Flotilla Bound for Gaza Strip* e le sue conseguenze occorse tra quella data e il 6 giugno successivo. La situazione era stata portata all'attenzione della CPI nel 2013, attraverso il *referral* delle Comore. Nel 2014 il Procuratore aveva chiuso l'esame preliminare decidendo di non procedere a un'indagine⁶⁹. Tuttavia, ex art. 53, par. 3, lett. a), dello Statuto di Roma, la I Camera preliminare, su istanza delle Comore, aveva chiesto al Procuratore di riconsiderare la decisione assunta; la Camera d'appello aveva poi dichiarato irricevibile il ricorso del Procuratore contro la richiesta di riesame⁷⁰.

6. *La situazione in Georgia. L'autorizzazione all'apertura delle indagini.* - Il 27 gennaio 2016 la I Camera preliminare della CPI ha autorizzato il Procuratore ad avviare *proprio motu* un'indagine sulla situazione in Georgia quanto ai presunti crimini di guerra e contro l'umanità commessi tra il 1° luglio e il 10 ottobre 2008 nell'Ossezia del Sud o nel territorio circostante, durante il conflitto armato internazionale tra Georgia, Federazione russa e Ossezia del Sud⁷¹.

In particolare, la I Camera preliminare ha riscontrato una base ragionevole per ritenere che dei crimini rientranti nella giurisdizione della CPI fossero stati perpetrati. Quanto alla giurisdizione *ratione materiae*, si tratterebbe di crimini contro l'umanità (omicidio, trasferimento forzato della popolazione e persecuzione) e di crimini di guerra (attacchi contro la popolazione civile, omicidio volontario, attacchi intenzionalmente diretti contro le forze di mantenimento della pace,

⁶⁵ *Ibidem*, par. 269 ss.

⁶⁶ *Ibidem*, paragrafi 329-334.

⁶⁷ *Ibidem*, paragrafi 364-372.

⁶⁸ Office of the Prosecutor, *Situation on Registered Vessels of the Union of the Comoros, the Hellenic Republic and the Kingdom of Cambodia*, Notice of Prosecutor's Final Decision under Rule 108(3), ICC-01/13-57, 29 novembre 2017.

⁶⁹ V. M. GERVASI, *op. cit.*, 621.

⁷⁰ V. E. CIMIOTTA, *Corte penale internazionale. Attività della Corte nel 2015*, in questa Rivista, 2016, 149 ss., 151.

⁷¹ Per un inquadramento della decisione, v. M. MANCINI, *Una nuova sfida per la Corte penale internazionale: l'indagine sui crimini commessi nell'Ossezia del Sud*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, 178 ss.

distruzione di proprietà e saccheggio). Anche la giurisdizione *ratione temporis* sussisterebbe, essendo i presunti crimini stati commessi dopo il 1° dicembre 2003, cioè in seguito all'entrata in vigore dello Statuto di Roma per la Georgia.

Invece, l'accertamento della giurisdizione *ratione loci* avrebbe forse meritato una più approfondita disamina, in considerazione dell'autoproclamata indipendenza dell'Ossezia del Sud, avvenuta agli inizi degli anni '90. Infatti, laddove essa costituisse uno Stato indipendente dalla Georgia, la giurisdizione *ratione loci* della CPI, ai sensi dell'art. 12, par. 2, lett. a), dello Statuto di Roma, verrebbe meno: la CPI non avrebbe giurisdizione sui presunti crimini ivi commessi. In tal caso, resterebbe ferma unicamente la giurisdizione *ratione personae*, prevista dalla lett. b) della citata disposizione, nei confronti dei presunti responsabili aventi la nazionalità di uno Stato parte, cioè, nella specie della sola Georgia, non essendo né la Russia né l'autoproclamato Stato dell'Ossezia del Sud parti dello Statuto di Roma. La I Camera preliminare ha affrontato la questione brevemente, conferendo rilievo non già a criteri fattuali, ma ai requisiti formali del riconoscimento e dell'appartenenza alle Nazioni Unite.

Nello specifico, ritenendo ragionevole che la CPI avesse giurisdizione *ratione loci*, la I Camera preliminare si è limitata a rilevare come l'Ossezia del Sud dovesse considerarsi parte della Georgia, non essendo essa né generalmente riconosciuta come uno Stato indipendente né uno Stato membro delle Nazioni Unite⁷². La Camera ha confermato l'applicazione del parametro del riconoscimento anche nell'accertamento del rispetto della complementarità, osservando come, a tal fine, non rilevassero i procedimenti giudiziari condotti *de facto* dalle autorità dell'Ossezia del Sud, non essendo quest'ultima uno Stato riconosciuto⁷³.

La I Camera preliminare ha così fatto proprie le motivazioni che il Procuratore aveva già succintamente esposto nella propria richiesta di autorizzazione all'apertura di un'indagine⁷⁴. In aggiunta, il Procuratore aveva meramente ricordato che, dal 2009, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite si era riferita all'Ossezia del Sud come se questa fosse una parte della Georgia⁷⁵.

Del resto, l'approccio descritto è coerente con le ragioni in base alle quali il Procuratore aveva affermato, nel 2015, che la Palestina avrebbe potuto aderire allo Statuto di Roma o accettare la giurisdizione della CPI *ex art.* 12, par. 3, dello Statuto stesso: l'Assemblea generale delle Nazioni Unite aveva ormai conferito alla Palestina, nel novembre 2012, lo *status* di Stato non membro osservatore⁷⁶. Pur tacitamente, quindi, rispetto all'Ossezia del Sud il Procuratore avrebbe ribadito la propria incompetenza ad accertare la natura statale di un ente⁷⁷, rimettendosi al

⁷² Pre-Trial Chamber I, *Situation in Georgia*, Decision on the Prosecutor's request for authorization of an investigation, ICC-01/15-12, 27 gennaio 2016, par. 6.

⁷³ *Ibidem*, par. 40.

⁷⁴ Office of the Prosecutor, *Situation in Georgia*, Request for authorization of an investigation pursuant to article 15, ICC-01/15-4, 13 ottobre 2015, par. 54.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Sul punto, v. E. CIMIOTTA, *op. cit.*, 149 s.

⁷⁷ Il Procuratore aveva affermato la propria incompetenza con riferimento alla Palestina, osservando appunto che «[t]he Rome Statute provides no authority for the Office of the Prosecutor to adopt a method to define the term "State" under article 12(3)» (*Report on Preliminary Activities 2012*, 22 novembre 2012, par. 201). Piuttosto, sarebbe spettato agli organi delle Nazioni Unite, in particolare al Segretario generale e all'Assemblea generale, o all'Assemblea degli Stati parti dello Statuto di Roma determinare se la Palestina costituisse uno Stato ai fini dell'adesione allo Statuto e all'esercizio della giurisdizione da parte della CPI (*ibidem*, paragrafi 200-201).

riconoscimento ad opera della generalità degli Stati e alla posizione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Oltre alla giurisdizione della CPI, la I Camera preliminare ha anche verificato l'ammissibilità dei casi potenziali sotto il profilo della complementarità e della gravità. Quanto alla complementarità, la Georgia stessa avrebbe ammesso come i rilevanti procedimenti interni fossero ostacolati dalla situazione di occupazione dell'Ossezia del Sud e dalla violenza ivi diffusa nei confronti dei civili⁷⁸. La I Camera preliminare si è detta invece incapace di determinare, nella fase di autorizzazione all'avvio di un'indagine, l'adeguatezza dei procedimenti russi nei confronti dei membri delle forze nazionali presumibilmente coinvolti nella campagna di trasferimento forzato della popolazione, condotta anche dalle forze dell'Ossezia del Sud. In particolare, la I Camera preliminare non avrebbe potuto accertare, sulla scorta delle informazioni disponibili, se l'impossibilità per le autorità russe di accedere a delle prove essenziali, quali le testimonianze dei cittadini georgiani, desse di per sé luogo all'incapacità della Russia a procedere nei confronti dei presunti responsabili. Comunque, trattandosi di procedimenti giudiziari circoscritti alla campagna di trasferimento forzato, essi non hanno impedito alla I Camera preliminare di autorizzare il Procuratore ad avviare le indagini, che anzi potrebbero condurre a un generale chiarimento circa il soddisfacimento del parametro della complementarità⁷⁹. I procedimenti condotti in Russia con riguardo agli attacchi subiti dai propri *peacekeepers*, invece, non mostrerebbero né una mancanza di volontà né un'effettiva incapacità della Russia a procedere, talché i potenziali casi inerenti a tali attacchi sarebbero, al momento, inammissibili⁸⁰. La I Camera preliminare ha ritenuto soddisfatto anche il parametro della gravità: le indagini potrebbero condurre alla cattura dei maggiori responsabili e i casi potenziali riguarderebbero crimini di guerra o contro l'umanità condotti su larga scala, con metodi brutali e con notevoli ripercussioni sulle vittime⁸¹.

Infine, la I Camera preliminare ha escluso l'esistenza di ragioni per ritenere che l'apertura di un'indagine sulla situazione in Georgia fosse in contrasto con gli interessi della giustizia. Al riguardo, la Camera ha rilevato come il Procuratore non avesse prospettato tale contrasto e come la maggioranza delle vittime, attraverso le rispettive comunicazioni, si fosse espressa a favore dell'apertura di un'indagine⁸².

7. La situazione in Burundi: l'autorizzazione all'apertura delle indagini. - Il 25 aprile 2016 il Procuratore ha annunciato l'avvio dell'esame preliminare della situazione che si era creata in Burundi dall'aprile 2015. Il Paese, infatti, era stato colpito da una crisi sfociata in centinaia di uccisioni e migliaia di arresti, oltre che in episodi di tortura, sparizioni forzate, stupro e altre forme di violenza sessuale, nonché nell'esodo di migliaia di persone. Concluso l'esame preliminare, nel settembre 2017 il Procuratore ha chiesto, depositando un documento riservato, l'autorizzazione all'apertura di un'indagine sulla situazione in Burundi. Il 9 novembre 2017 la III Camera preliminare ha deciso di autorizzare l'indagine,

⁷⁸ *Situation in Georgia*, Decision on the Prosecutor's request, cit., par. 41.

⁷⁹ *Ibidem*, paragrafi 43-46.

⁸⁰ *Ibidem*, paragrafi 47-50.

⁸¹ *Ibidem*, paragrafi 51-57.

⁸² *Ibidem*, par. 58.

ritenendo che ve ne fosse una ragionevole base alla luce dei parametri della giurisdizione, dell'ammissibilità e degli interessi della giustizia⁸³.

Quanto alla giurisdizione *ratione materiae* sui crimini di guerra, la III Camera preliminare ha ritenuto che il Procuratore avesse adottato un approccio restrittivo nell'escludere l'esistenza di un conflitto armato non internazionale⁸⁴. Pur riconoscendo l'incertezza sull'intensità degli scontri e sul livello di organizzazione dei gruppi armati rilevanti, la III Camera preliminare ha precisato come dovesse farsi chiarezza al riguardo proprio grazie alle indagini. Essa ha quindi domandato al Procuratore di verificare se in Burundi, nel periodo considerato, un conflitto armato non internazionale avesse avuto luogo e dei crimini di guerra fossero stati commessi⁸⁵. Secondo la III Camera preliminare, almeno dal 26 aprile 2015 sarebbe stato condotto un attacco diffuso e sistematico contro la popolazione civile, in conformità di una politica statale volta alla soffocazione delle manifestazioni contrarie alla rielezione del Presidente in carica per un terzo mandato⁸⁶. Nello specifico, sarebbero stati perpetrati, come crimini contro l'umanità, l'omicidio, il tentato omicidio, la prigionia o altra grave privazione della libertà personale, la tortura, lo stupro, le sparizioni forzate e la persecuzione⁸⁷. Del resto, il Procuratore è stato autorizzato a condurre l'indagine su ogni crimine rientrante nella giurisdizione della CPI ai sensi dello Statuto di Roma, anche se non contemplato nella decisione di autorizzazione all'indagine⁸⁸.

Con riguardo all'estensione temporale dell'indagine, deve ricordarsi la summenzionata denuncia dello Statuto di Roma da parte del Burundi, efficace dal 27 ottobre 2017. Tuttavia, pur individuando nella data del 26 ottobre 2017 il termine *ad quem* dell'indagine, la Camera ha di fatto ampliato la giurisdizione *ratione temporis* in ragione del carattere continuato di certi crimini. Il Procuratore è stato quindi autorizzato a condurre l'indagine anche sui crimini proseguiti dopo il 26 ottobre 2017. D'altronde, la III Camera ha autorizzato il Procuratore a indagare sugli eventuali crimini commessi pure prima del 26 aprile 2015, cioè del termine *a quo* indicato dal Procuratore, essendo lo Statuto di Roma entrato in vigore per il Burundi sin dal 1° dicembre 2004⁸⁹. *Ratione loci*, l'ambito dell'indagine include i crimini commessi non solo in Burundi, ma altresì al di fuori di tale territorio, nella misura in cui perpetrati da cittadini del Burundi⁹⁰.

Quanto alla valutazione dell'ammissibilità dei casi potenziali rispetto al parametro della complementarità, la III Camera preliminare si è dovuta confrontare con l'istituzione di speciali commissioni di inchiesta da parte del Burundi. Nello specifico, si tratta di tre commissioni rispettivamente competenti per gli eventi occorsi il 25 aprile 2015, il 13 ottobre 2015 e l'11 dicembre 2015. La Camera ha chiarito come lo svolgimento di indagini interne comportasse l'inammissibilità dei casi potenziali dinanzi alla CPI solo quando lo scopo di tali indagini non fosse

⁸³ Pre-Trial Chamber, *Situation in the Republic of Burundi*, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Burundi, ICC-01/17-9-Red, versione pubblica del 9 novembre 2017.

⁸⁴ *Ibidem*, par. 137.

⁸⁵ *Ibidem*, paragrafi 139-141.

⁸⁶ *Ibidem*, paragrafi 32-48.

⁸⁷ *Ibidem*, paragrafi 49-136.

⁸⁸ *Ibidem*, par. 193.

⁸⁹ *Ibidem*, par. 192.

⁹⁰ *Ibidem*, par. 194.

circoscritto alla raccolta di informazioni, ma si estendesse all'avvio di procedimenti penali a carico dei presunti responsabili⁹¹. Quantunque degli arresti e delle imputazioni avessero fatto séguito alle indagini condotte da almeno due delle menzionate commissioni istituite dal Burundi⁹², la III Camera preliminare ha escluso che sussistesse un conflitto di giurisdizione tra il giudice del Burundi e la CPI, poiché le indagini condotte da tali commissioni, così come dagli altri organi giudiziari interni, non riguardavano i medesimi individui sui quali si sarebbe concentrata l'indagine del Procuratore e nel loro ambito non ricadevano i crimini della cui esistenza la Camera ha trovato un ragionevole fondamento. Inoltre, le commissioni istituite dal Burundi non avrebbero svolto le proprie indagini efficacemente⁹³.

Infine, la III Camera preliminare ha ritenuto che il Procuratore avesse dimostrato la sufficiente gravità dei casi potenziali da portare innanzi alla CPI⁹⁴. Essa non ha riscontrato alcuna ragione per considerare che l'apertura di un'indagine sulla situazione del Burundi non perseguisse gli interessi della giustizia⁹⁵.

8. *La situazione in Uganda: l'apertura del processo a carico di Dominic Ongwen.* - Per quanto concerne la situazione in Uganda, solo rispetto al caso *Ongwen* si registrano degli sviluppi nel biennio 2016-2017. Come si ricorderà, la situazione, con specifico riferimento all'attività del Lord's Resistance Army, fu portata all'attenzione della CPI tramite *self-referral*. Le indagini hanno finora condotto alla sottoposizione di due casi alla CPI: *Koni et al.* e *Ongwen*, entrambi nei confronti – appunto – di membri del Lord's Resistance Army⁹⁶. Originariamente uniti, nel 2015 il caso *Ongwen* fu separato dal caso *Koni et al.*, affinché non fosse ritardato. Infatti, il 16 gennaio 2015 la Repubblica centroafricana consegnò Vincent Ongwen alla CPI. Invece, la persistente latitanza degli imputati del caso *Koni et al.*, cioè dei soli Joseph Koni e Vincent Otti in seguito al decesso di Okot Odhiambo e Raska Lukwiya, impedisce tuttora il proseguimento del procedimento a loro carico, stante il divieto per la CPI di procedere in contumacia dell'imputato, ai sensi dell'art. 63 dello Statuto di Roma⁹⁷.

L'udienza per la convalida delle accuse a carico di Ongwen si è aperta il 21 gennaio 2016. Due mesi dopo, il 23 marzo 2016, la II Camera preliminare ha adottato la decisione sulla conferma delle accuse⁹⁸. Ritenendo, almeno con riguardo al periodo intercorrente dal 1° luglio 2002 al 31 dicembre 2005, che il Lord's Resistance Army avesse condotto un attacco diffuso e sistematico contro la popolazione civile e che un conflitto armato non internazionale avesse avuto luogo tra tali forze ribelli e le forze armate dell'Uganda, la Camera ha confermato le accuse tanto dei crimini contro l'umanità (omicidio, tentato omicidio, tortura,

⁹¹ *Ibidem*, par. 152.

⁹² *Ibidem*, par. 153.

⁹³ *Ibidem*, paragrafi 181-182.

⁹⁴ *Ibidem*, paragrafi 185-188.

⁹⁵ *Ibidem*, par. 190.

⁹⁶ Tuttavia, come ricordato *supra*, par. 3, il Procuratore aveva chiarito che l'esame preliminare della situazione non sarebbe stato circoscritto ai presunti crimini commessi dai membri del Lord's Resistance Army.

⁹⁷ Per una panoramica degli accadimenti succintamente ricordati, v. E. CIMIOTTA, *op. cit.*, 158-159.

⁹⁸ Pre-Trial Chamber II, *The Prosecutor v. Dominic Ongwen*, Decision on the Confirmation of Charges against Dominic Ongwen, ICC-02/04-01/15-422-Red, 26 marzo 2017.

schiavitù sessuale, stupro, riduzione in schiavitù, matrimonio forzato, persecuzione e altri atti inumani) quanto dei crimini di guerra (attacchi diretti contro la popolazione civile, omicidio e tentato omicidio, stupro, schiavitù sessuale, tortura, trattamenti crudeli, violazione della dignità personale, distruzione di beni, saccheggio, coscrizione e uso di minori di anni quindici nelle ostilità).

9. *La situazione nella Repubblica Democratica del Congo: la riparazione a favore delle vittime nei casi Lubanga e Katanga.*- Nel biennio in esame si registrano degli sviluppi per quanto concerne alcuni dei casi riguardanti la situazione nella Repubblica Democratica del Congo (di qui in poi, RDC). La situazione era stata sottoposta alla CPI mediante *self-referral*: venivano in rilievo i presunti crimini commessi dal 1° luglio 2002 nella regione dell'Ituri e nelle province del Nord e del Sud del Kivu. Dei sei casi venuti in rilievo, quelli nei confronti di Callixte Mbarushimana e di Mathieu Ngudjolo Chui erano stati chiusi con la mancata conferma delle accuse a carico del primo e l'assoluzione del secondo. È ancora latitante, poi, Sylvestre Mudacumura, nei cui confronti era stato spiccato un mandato di arresto il 13 luglio 2012: il procedimento nei suoi confronti è quindi fermo in ragione del già citato divieto per la CPI di procedere in contumacia dell'imputato.

I casi *Lubanga* e *Katanga* presentano invece degli avanzamenti sotto il profilo della riparazione. Come si ricorderà, Thomas Lubanga Dyilo era stato ritenuto colpevole e condannato per l'arruolamento e la coscrizione di fanciulli di età inferiore ai quindici anni e per il loro attivo impiego nelle ostilità. La pronuncia, emessa in primo grado nel 2012, era stata poi confermata in appello, nel 2014. Invece, Germain Katanga fu condannato nel 2014 per crimini contro l'umanità (omicidio) e per crimini di guerra (omicidio, attacchi diretti contro la popolazione civile, distruzione di beni e saccheggio). In entrambi i casi, le misure sulla riparazione sono state adottate in conformità della decisione sui principi e le procedure in materia di riparazione emessa dalla Camera d'appello proprio nel caso *Lubanga*⁹⁹, con riferimento al quale, per la prima volta, la CPI si è confrontata con la questione della riparazione e il Fondo di garanzia per le vittime, istituito dall'art. 79 dello Statuto di Roma, ha agito.

Le riparazioni decise dalla CPI rispetto al caso *Lubanga* hanno natura collettiva: alcune sono simboliche, altre pecuniarie. Il 21 ottobre 2016 la II Camera ha approvato il piano¹⁰⁰ che, il precedente 19 settembre, il Fondo di garanzia per le vittime aveva presentato con riguardo alla riparazione simbolica¹⁰¹. Il piano mira al reinserimento e alla riabilitazione degli *ex* bambini soldati attraverso la memoria collettiva, quindi la diffusione della consapevolezza, presso le comunità più coinvolte, della natura illecita della coscrizione di minori di età inferiore ai quindici anni¹⁰². Quanto alla riparazione pecuniaria, il 15 dicembre 2017 la II Camera ha

⁹⁹ Sulla citata decisione sui principi e le procedure in materia di riparazione, si rinvia ancora a E. CIMIOTTA, *op. cit.*, 154-155.

¹⁰⁰ Trial Chamber II, *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Order approving the proposed plan of the Trust Fund for Victims in relation to symbolic collective reparations, ICC-01/04-01/06-3251, 21 ottobre 2016.

¹⁰¹ Trust Fund for Victims, *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Filing regarding symbolic collective reparations projects with Confidential Annex: Draft Request for Proposals, ICC-01/04-01/06-3223-Conf, 19 settembre 2016.

¹⁰² *Ibidem*, par. 29 ss.

fissato in dieci milioni di dollari l'ammontare del pagamento a carico di Lubanga¹⁰³. A causa della sua indigenza, tuttavia, essa ha contestualmente chiesto al Fondo di garanzia per le vittime di valutare la possibilità di destinare delle risorse all'attuazione delle riparazioni e di proseguire gli sforzi per la raccolta di finanziamenti¹⁰⁴.

Per quanto concerne il caso *Katanga*, il 24 marzo 2017 la II Camera della CPI ha adottato l'ordine sulle riparazioni individuali e collettive, queste ultime sotto forma di assistenza all'alloggio, alla riabilitazione, alla formazione, all'istruzione e al supporto psicologico a favore delle vittime dei crimini perpetrati da Katanga. A causa dell'indigenza del condannato e della sua conseguente incapacità di eseguire l'ordine sulle riparazioni, ma ferma restando la sua responsabilità, la Camera ha invitato il Comitato di direzione del Fondo di garanzia per le vittime a mettere a disposizione le proprie risorse per l'attuazione delle riparazioni¹⁰⁵. Dopo aver deciso di destinare un milione di dollari a tal fine e aver ricevuto un contributo di 200000 euro dai Paesi Bassi, il 25 luglio 2017 il Fondo di garanzia per le vittime ha presentato alla Camera un progetto di esecuzione dell'ordine sulle riparazioni¹⁰⁶.

10. Segue: *il soggetto passivo dei crimini di guerra dello stupro e della schiavitù sessuale nel caso Ntaganda*. - A proposito del procedimento a carico di Bosco Ntaganda, è d'uopo segnalare la sentenza con cui, il 15 giugno 2017, la Camera di appello ha confermato il rigetto dell'azione con cui l'imputato contestava una parte della giurisdizione della CPI¹⁰⁷. Infatti, la pronuncia ha dato alla Camera di appello l'opportunità di contribuire al dibattito sulla determinazione del soggetto passivo dei crimini dello stupro e della schiavitù sessuale. Il problema in rilievo concerne la possibilità di qualificare lo stupro e la schiavitù sessuale come crimini di guerra ai sensi dello Statuto di Roma, nel caso in cui essi siano perpetrati dal membro di una forza armata o di un gruppo armato a danno di altri membri della *medesima* forza armata o del *medesimo* gruppo armato¹⁰⁸.

¹⁰³ Trial Chamber II, *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Décision fixant le montant des réparations auxquelles Thomas Lubanga Dyilo est tenu, ICC-01/04-01/06-3379-Red, 15 dicembre 2017. In proposito, si segnala M. BRODNEY, M. REGUÉ, *Formal, Functional, and Intermediate Approaches to Reparations Liability: Situating the ICC's 15 December 2017 Lubanga Reparations Decision*, in *EJIL Talk!*, www.ejiltalk.org, 4 gennaio 2018.

¹⁰⁴ *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Décision fixant le montant des réparations auxquelles Thomas Lubanga Dyilo est tenu, cit., par. 283 ss.

¹⁰⁵ Trial Chamber II, *The Prosecutor v. Germain Katanga*, Order for Reparations pursuant to Article 75 of the Statute, ICC-01/04-01/07-3728-tENG, 24 marzo 2017.

¹⁰⁶ Trust Fund for Victims, *The Prosecutor v. Germain Katanga*, Draft implementation plan relevant to Trial Chamber II's order for reparations of 24 March 2017 (ICC-01/04-01/07-3728), ICC-01/04-01/07-3751-red, 25 luglio 2017.

¹⁰⁷ Appeals Chamber, *The Prosecutor v. Bosco Ntaganda*, Judgment on the appeal of Mr Ntaganda against the "Second decision on the Defence's challenge to the jurisdiction of the Court in respect of Counts 6 and 9", ICC-01/04-02/06-1962, 15 giugno 2017. Quanto alla decisione emessa in primo grado, v. Trial Chamber VI, *The Prosecutor v. Bosco Ntaganda*, Decision on the Defence's challenge to the jurisdiction of the Court in respect of Counts 6 and 9, ICC-01/04-02/06-892, 9 Ottobre 2015.

¹⁰⁸ In proposito, v. anche T. RODENHÄUSER, *Squaring the Circle?: Prosecuting Sexual Violence against Child Soldiers by their 'Own Forces'*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2016, 171 ss., e L. PROSPERI, *La Camera d'appello riconosce la competenza della Corte penale internazionale sui crimini di guerra di stupro e schiavitù sessuale commessi contro i bambini soldato appartenenti allo stesso gruppo armato dell'accusato*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2017, 399 ss.

Nello specifico, la difesa aveva contestato la giurisdizione della CPI rispetto alle accuse dei crimini di guerra dello stupro e della schiavitù sessuale, come previsti dall'art. 8, par. 2, lett. e), vi), dello Statuto di Roma, commessi nei confronti dei bambini soldati coscritti nella Union des Patriotes Congolais/Forces Patriotiques pour la Libération du Congo, di cui Ntaganda era comandante. In tal caso, secondo la difesa, lo stupro e la schiavitù sessuale non avrebbero rilevato per il diritto internazionale umanitario e per il diritto internazionale penale.

Con riferimento all'art. 8, par. 2, dello Statuto di Roma, ove si definiscono i crimini di guerra, la Camera di appello ha tracciato una distinzione tra i crimini enumerati *sub* lettere b) ed e), da una parte, e quelli elencati *sub* lettere a) e c), dall'altro. Secondo la Camera di appello, solo ai fini dell'applicazione delle lettere a) e c) sarebbe necessario che i crimini di guerra fossero perpetrati a danno delle categorie di persone protette dalle Convenzioni di Ginevra del 1949¹⁰⁹. Infatti, le lettere a) e c) dell'art. 8, par. 2, qualificano come crimini di guerra, rispettivamente, le gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 e, rispetto a un conflitto armato non internazionale, le gravi violazioni dell'art. 3 comune alle Convenzioni medesime. Invece, nessun riferimento alle Convenzioni di Ginevra si rinviene nelle lettere b) ed e) dell'art. 8, par. 2: ivi, sono definite come crimini di guerra le altre violazioni gravi delle norme e delle consuetudini applicabili, rispettivamente, in un conflitto armato internazionale e in un conflitto armato non internazionale, nel quadro stabilito o consolidato del diritto internazionale. La Camera di appello ha anche chiarito come il riferimento dell'art. 8, par. 2, lett. b), xxii), alle Convenzioni di Ginevra dovesse intendersi come un mero parametro di gravità, peraltro rilevante solo per le forme di violenza sessuale diverse dallo stupro e dalla schiavitù sessuale, che invece sarebbero intrinsecamente gravi¹¹⁰.

I lavori preparatori dello Statuto di Roma confermerebbero che i suoi redattori intendevano distinguere i crimini previsti dalle due menzionate coppie di disposizioni, senza però volerne evitare, così, delle sovrapposizioni, anzi assai probabili¹¹¹. In altri termini, sarebbe ben possibile che i crimini dello stupro e della schiavitù sessuale, contemplati dall'art. 8, par. 2, lett. b), xxii), e lett. e), vi), fossero commessi nei confronti delle categorie di persone protette dalle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949. Cionondimeno, dai lavori preparatori non emergerebbe alcuna volontà dei redattori di qualificare le vittime dei crimini *sub* art. 8, par. 2, lett. b), xxii), e lett. e), vi), limitandone l'ambito di applicazione¹¹².

Escluso che lo Statuto di Roma subordinasse l'applicazione dell'art. 8, par. 2, lett. b), xxii), e lett. e), vi), al caso in cui i crimini sessuali ivi previsti fossero perpetrati contro le categorie di persone protette dalle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, la Camera di appello si è domandata se il quadro stabilito o consolidato del diritto internazionale, in quanto richiamato da dette disposizioni, ne circoscrivesse il rilievo. Infatti, secondo la Camera di appello, tale richiamo consentirebbe, anche in mancanza di una lacuna *ex* art. 21 dello Statuto¹¹³, di

¹⁰⁹ *The Prosecutor v. Bosco Ntaganda*, Judgment on the appeal, cit., paragrafi 46-47.

¹¹⁰ *Ibidem*, par. 49.

¹¹¹ *Ibidem*, par. 48.

¹¹² *Ibidem*, par. 50.

¹¹³ Com'è noto, ai sensi dell'art. 21 dello Statuto di Roma, la CPI applica, *in primis*, lo Statuto, gli Elementi costitutivi dei crimini e il Regolamento di procedura e di prova, ricorrendo solo laddove occorra

derivare dal diritto internazionale umanitario, consuetudinario e convenzionale, anche elementi costitutivi dei pertinenti crimini ulteriori rispetto a quelli individuati dallo Statuto di Roma e dal Regolamento di procedura e di prova. Tale interpretazione non sarebbe peraltro in contrasto col principio di legalità consacrato dall'art. 22 dello Statuto di Roma¹¹⁴.

In particolare, la Camera di appello si è interrogata circa l'esistenza di due norme: l'una che limitasse l'applicazione dell'intero *corpus* normativo del diritto internazionale umanitario alla tutela delle persone protette dalle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949; l'altra, più circoscritta, che escludesse dall'ambito di applicazione dei crimini dello stupro e della schiavitù sessuale il caso in cui questi fossero perpetrati contro membri appartenenti alla medesima forza armata dell'autore del crimine. La Camera di appello ha escluso la vigenza di entrambe le norme ipotizzate.

Al riguardo, occorre soffermarsi sull'*iter* argomentativo che ha condotto a tale risultato, suscitando esso delle perplessità. La Camera di appello sembra aver mancato di ricostruire *in positivo*, cioè sulla base della prassi e dell'*opinio iuris*, il quadro stabilito o consolidato del diritto internazionale umanitario, preferendo un metodo deduttivo a quello induttivo e concentrandosi sulla contestazione degli argomenti avanzati dalla difesa. La Camera di appello stessa ha ammesso la «seemingly unprecedented nature» della conclusione cui è giunta¹¹⁵, così confermando la mancanza di precedenti a favore della propria conclusione (*sic!*).

Quanto all'ipotizzata norma attinente all'insieme di regole di diritto internazionale umanitario, la Camera di appello ha anzitutto osservato come solo l'ambito di applicazione delle Convenzioni di Ginevra sul trattamento dei prigionieri di guerra e sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra fosse circoscritto sotto il profilo del soggetto passivo. Il rilievo di tali Convenzioni sarebbe limitato, rispettivamente, alla tutela dei membri delle forze nemiche e alla tutela delle persone assoggettate alla Parte del conflitto o alla Potenza occupante di cui esse non sono cittadini. Una simile limitazione non si riscontrerebbe nelle due Convenzioni di Ginevra per il miglioramento delle condizioni dei feriti e dei malati delle forze armate di terra e di mare. Anche rispetto a esse, però, la Camera di appello si è detta «not aware of any case in which the grave breaches regime has been applied to situations in which victims belonged to the same armed force as the perpetrators»¹¹⁶.

Sembra che la Camera di appello abbia peraltro conferito un rilievo decisivo alla versione aggiornata del commentario curato dal Comitato internazionale della Croce Rossa, secondo cui ricadrebbe nell'ambito dell'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra altresì la protezione contro i crimini commessi nei confronti dei membri delle forze armate di appartenenza dell'autore del crimine. Secondo la Camera di appello, l'autorevolezza del commentario non sarebbe inficiata dall'esiguità dei precedenti ivi richiamati, tra cui si annovera anche la decisione emessa dalla Camera preliminare della CPI proprio nel caso *Ntaganda*¹¹⁷. La Camera di appello ha invece negato la rilevanza della sentenza emessa dalla Corte

ai trattati applicabili, ai principi e alle norme di diritto internazionale, nonché, in mancanza, ai principi generali di diritto elaborati in base ai sistemi giuridici del mondo.

¹¹⁴ *The Prosecutor v. Bosco Ntaganda*, Judgment on the appeal, cit., paragrafi 52-55.

¹¹⁵ *Ibidem*, par. 67.

¹¹⁶ *Ibidem*, par. 60.

¹¹⁷ *Ibidem*, par. 61.

speciale per la Sierra Leone sul caso *Augustine Gbao et al.* nel 2009 e delle due pronunce sui casi *Pilz*, del 1950, e *Motosuke*, del 1948, in cui l'applicabilità del diritto internazionale umanitario era stata esclusa rispetto all'ipotesi in cui l'autore di un crimine e la vittima appartenessero alla stessa forza armata¹¹⁸.

Quanto alla più circoscritta norma limitativa dell'ambito di applicazione dei crimini di stupro e schiavitù sessuale, la Camera di appello ne ha negata l'esistenza limitandosi a richiamare l'accertata inesistenza della più ampia, ipotizzata regola attinente all'applicazione del diritto internazionale umanitario tutto e il passaggio della pronuncia di primo grado in cui la Camera aveva escluso ogni giustificazione alla violenza sessuale¹¹⁹.

11. *La situazione in Darfur (Sudan): la mancata cooperazione del Sudafrica e della Giordania con la CPI nel caso al-Bashir.* - Per quanto riguarda la situazione in Darfur (Sudan), portata innanzi alla CPI – com'è noto – tramite *referral* del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi dell'art. 13, lett. b), dello Statuto di Roma, i principali sviluppi che hanno avuto luogo nel biennio 2016-2017 concernono la mancata cooperazione degli Stati con la CPI nel caso *al-Bashir*. Nei confronti di Omar Hassan Ahmad al-Bashir, Presidente del Sudan dal 16 ottobre 1993, erano stati spiccati due mandati di arresto, il 4 marzo 2009 e il 12 luglio 2010, per le accuse di crimini contro l'umanità, crimini di guerra e genocidio.

Nel biennio in esame, la CPI ha valutato due casi di presunta inottemperanza dell'obbligo di cooperazione previsto dall'art. 86 dello Statuto di Roma, in particolare rispetto alla richiesta di arresto e consegna *ex art.* 89. Da una parte, il Sudafrica avrebbe mancato di arrestare al-Bashir e consegnarlo alla CPI in occasione della Conferenza dei Capi di Stato e di governo dell'Unione africana svoltasi a Johannesburg nel giugno 2015. Dall'altra, la Giordania avrebbe mancato di arrestare al-Bashir e consegnarlo alla CPI in occasione del summit della Lega araba svoltosi ad Amman nel marzo 2017.

Agendo ai sensi dell'art. 87, par. 7, dello Statuto di Roma, la II Camera preliminare ha deciso di sottoporre la questione dell'inottemperanza della Giordania, ma non del Sudafrica, all'Assemblea degli Stati parti dello Statuto e al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite¹²⁰. Malgrado il differente esito cui la Camera è pervenuta, essa ha applicato, con riferimento sia al Sudafrica sia alla Giordania, i principî che la Camera di appello aveva precedentemente delineato nella pronuncia sul caso *Kenyatta*¹²¹. Ivi, la Camera di appello aveva negato ogni automatismo tra la mancata cooperazione di uno Stato e la sottoposizione della relativa questione all'Assemblea degli Stati parti dello Statuto di Roma o al Consiglio di sicurezza¹²², rimettendo tale decisione alla discrezionalità che la CPI avrebbe dovuto volta per volta esercitare considerando, *inter alia*, la concreta possibilità per degli attori

¹¹⁸ *Ibidem*, paragrafi 61-62.

¹¹⁹ *Ibidem*, par. 65.

¹²⁰ Com'è noto, la possibilità per la CPI di sottoporre una questione di inottemperanza al Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, oltre che all'Assemblea degli Stati parti dello Statuto di Roma, è prevista per le situazioni portate innanzi alla CPI tramite *referral* del Consiglio di sicurezza.

¹²¹ Appeals Chamber, *The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta*, Judgment on the Prosecutor's appeal against Trial Chamber V(B)'s 'Decision on Prosecution's application for a finding of non-compliance under Article 87(7) of the Statute', ICC-01/09-02/11-1032, 19 agosto 2015.

¹²² *Ibidem*, par. 49.

esterni, quali l'Assemblea degli Stati parti o il Consiglio di sicurezza, di dare assistenza alla CPI ai fini della cooperazione statale¹²³.

Allo scopo di spiegare la propria decisione di non sottoporre la questione dell'inottemperanza del Sudafrica all'Assemblea degli Stati parti dello Statuto di Roma o al Consiglio di sicurezza, la II Camera preliminare ha anzitutto evidenziato come il Sudafrica avesse attivato la procedura di consultazione prevista dall'art. 97 dello Statuto, mostrando così la volontà di avere dalla CPI un accertamento degli obblighi di cooperazione a proprio carico in un caso di presunto conflitto tra norme internazionali. In effetti, come accennato¹²⁴, si era trattato della prima volta in cui, a fronte della richiesta di arresto e consegna di una persona, uno Stato aveva invocato l'applicazione dell'art. 97 dello Statuto di Roma¹²⁵. La Camera ha poi osservato come gli obblighi di cooperazione derivanti dalla richiesta di arresto e consegna di una persona fossero ormai stati chiariti dagli stessi organi statali del Sudafrica¹²⁶. In particolare, la Corte suprema di appello del Sudafrica aveva riscontrato l'incompatibilità del mancato arresto e della mancata consegna di al-Bashir con gli obblighi di cooperazione derivanti dallo Statuto di Roma e dall'atto interno di adattamento¹²⁷, il Governo sudafricano aveva per giunta ritirato l'impugnazione di tale pronuncia¹²⁸. Più in generale, la Camera ha osservato come il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite avesse mancato di adottare delle misure nei confronti degli Stati la cui inottemperanza era stata portata alla sua attenzione, proprio con riferimento all'arresto e alla consegna di al-Bashir¹²⁹.

Tuttavia, sorge il dubbio che le recenti manifestazioni della volontà del Sudafrica di denunciare lo Statuto di Roma abbiano 'politicamente' influenzato la valutazione della II Camera preliminare. Di fatto, la scelta della Camera di non sottoporre la questione della mancata cooperazione sudafricana all'Assemblea degli Stati parti dello Statuto di Roma o addirittura al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha evitato un 'inasprimento' dei rapporti tra il Sudafrica e la CPI. Il dubbio è specialmente sollecitato dalla differente decisione che la II Camera preliminare ha adottato rispetto al caso della mancata cooperazione da parte della Giordania, peraltro avvenuto in circostanze del tutto simili a quelle in cui il Sudafrica aveva omesso di arrestare al-Bashir e consegnarlo alla CPI.

Come menzionato, infatti, la II Camera preliminare ha stabilito di sottoporre la questione della mancata cooperazione della Giordania con la CPI all'Assemblea degli Stati parti dello Statuto di Roma e al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Vero è che, secondo la Camera, la condotta della Giordania non sarebbe scaturita dall'incertezza derivante da un presunto conflitto tra norme internazionali, essendo stati già chiariti all'epoca dei fatti, proprio nella decisione riguardante il Sudafrica, gli obblighi di cooperazione rilevanti nelle circostanze del caso e avendo, ciononostante, la Giordania deciso di astenersi dall'arresto e dalla consegna di al-

¹²³ *Ibidem*, par. 53.

¹²⁴ *V. supra*, par. 1.

¹²⁵ Pre-Trial Chamber II, *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir*, Decision under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by South Africa with the request by the Court for the arrest and surrender of Omar Al-Bashir, ICC-02/05-01/09-302, 6 luglio 2017, paragrafi 127-134.

¹²⁶ *Ibidem*, par. 137.

¹²⁷ *V. supra*, n. 17.

¹²⁸ *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir*, Decision on the non-compliance by South Africa, cit., par. 136.

¹²⁹ *Ibidem*, par. 138.

Bashir¹³⁰. Eppure, occorre osservare come, diversamente da quanto fatto nella decisione sulla mancata cooperazione da parte del Sudafrica, la Camera abbia mancato di evidenziare come il Consiglio di sicurezza non avesse fino allora adottato alcuna misura nei confronti degli Stati la cui mancata cooperazione era stata portata alla sua attenzione con riferimento al caso *al-Bashir*.

12. *La situazione in Mali: la sentenza di condanna e la decisione sulle riparazioni nel caso Al Mahdi.* - Con riferimento alla situazione in Mali, sottoposta alla CPI tramite *self-referral* nel luglio 2012, la I Camera preliminare ha confermato le accuse a carico di Ahmad Al Faqi Al Mahdi¹³¹, membro di Ansar Dine – un movimento associato ad Al Qaeda nel Maghreb islamico – consegnato alla CPI dalle autorità del Niger il 26 settembre 2015¹³². Un anno dopo, il 27 settembre 2016, l'VIII Camera ha accertato la colpevolezza di Al Mahdi e pronunciato una sentenza di condanna a nove anni di reclusione. Come *co-perpetrator* ai sensi dell'art. 25, par. 3, lett. a), dello Statuto di Roma, egli avrebbe intenzionalmente diretto, tra il 30 giugno e l'11 luglio 2012, degli attacchi armati contro nove mausolei e una moschea, siti a Timbuctù¹³³.

Trattandosi del primo caso in cui la CPI è stata chiamata a occuparsi del crimine di guerra dell'attacco diretto contro edifici dedicati a scopi religiosi e monumenti storici, come previsto dall'art. 8, par. 2, lett. e), iv), dello Statuto di Roma, la pronuncia si segnala specialmente per l'interpretazione di tale crimine ad opera della CPI¹³⁴. Secondo la Camera, il diritto internazionale umanitario riserverebbe una protezione speciale ai beni religiosi, culturali e storici, indipendentemente da qualsivoglia distinzione tra l'ipotesi in cui l'attacco contro essi sia perpetrato durante le ostilità e l'ipotesi in cui l'attacco sia diretto contro beni ormai caduti sotto il controllo di un gruppo armato. Peraltro, la Camera ha evidenziato come, nel caso di specie, l'importanza culturale dei siti attaccati fosse stata confermata dal riconoscimento, da parte dell'UNESCO, di nove dei dieci siti colpiti come patrimonio comune dell'umanità¹³⁵.

Alla luce della pronuncia, ai fini dell'applicazione dell'art. 8, par. 2, lett. e), iv), dello Statuto di Roma, sarebbe sufficiente una connessione tra l'attacco diretto contro i beni religiosi, culturali e storici, d'un canto, e un conflitto armato non

¹³⁰ Pre-Trial Chamber II, *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir*, Decision under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Jordan with the request by the Court for the arrest and surrender of Omar Al-Bashir, ICC-02/05-01/09-309, 11 dicembre 2017, paragrafi 51-55.

¹³¹ Pre-Trial Chamber I, *The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, Decision on the confirmation of charges against Ahmad Al Faqi Al Mahdi, ICC-01/12-01/15, 24 marzo 2016.

¹³² V. E. CIMIOTTA, *op. cit.*, 149 ss., 159.

¹³³ Trial Chamber VIII, *The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, Judgment and Sentence, ICC-01/12-01/15-171, 27 settembre 2016.

¹³⁴ V. I. CARACCILO, *Il caso Al Mahdi: responsabilità penale internazionale per crimini di guerra e distruzione intenzionale del patrimonio culturale*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, 101 ss.; T. SCOVAZZI, *La prima sentenza della Corte penale internazionale in tema di distruzione di beni culturali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2017, 77 ss., e P. ROSSI, *The Al Mahdi Trial Before the International Criminal Court: Attacks on Cultural Heritage Between War Crimes and Crimes Against Humanity*, ivi, 87 ss.

¹³⁵ *The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, Judgment and Sentence, cit., par. 46. Per alcune osservazioni critiche sulla determinazione dell'importanza dei beni culturali distrutti in un conflitto armato, v. P. CASALY, *Al Mahdi before the ICC: Cultural Property and World Heritage in International Criminal Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2016, 1199 ss.

internazionale, dall'altro. In altri termini, l'applicabilità della disposizione non esigerebbe una connessione tra tale attacco e una determinata azione bellica¹³⁶. Nel caso di specie, la Camera ha ritenuto che gli attacchi diretti contro gli edifici religiosi e i monumenti storici fossero stati perpetrati in un conflitto armato non internazionale tra le forze di sicurezza del Mali, da un lato, e Ansar Dine e Al Qaeda nel Maghreb islamico, dall'altro. Questi ultimi sono stati considerati come gruppi armati organizzati in ragione della capacità militare dimostrata nella vittoria sull'esercito maliano, nell'occupazione di Timbuctù e nell'esercizio dell'autorità di governo su tale città per circa nove mesi. Detto esercizio di autorità e la sua durata dimostrerebbero anche l'intensità del conflitto, che quindi non potrebbe ritenersi una situazione di mero disordine o di tensione interna¹³⁷.

Oltre che la prima pronuncia in cui il crimine dell'attacco diretto contro edifici dedicati a scopi religiosi e monumenti storici è stato sottoposto alla CPI, la sentenza sul caso *Al Mahdi* rappresenta altresì la prima pronuncia in cui il procedimento sull'ammissione di colpevolezza, ai sensi dell'art. 65 dello Statuto di Roma, è stato condotto. Infatti, il 22 agosto 2016, all'inizio del procedimento, l'imputato aveva ammesso la propria colpevolezza rispetto ai capi di accusa a suo carico. L'VIII Camera ha quindi avuto l'occasione di rimarcare i vantaggi derivanti dall'ammissione di colpevolezza, tanto per la CPI quanto per gli interessi della giustizia. Tra tali vantaggi spiccherebbe la velocità del processo, che, a sua volta, permetterebbe un risparmio di tempo e risorse da destinare ad altri casi¹³⁸. In effetti, nel caso *Al Mahdi*, solo poco più di un mese è trascorso tra l'ammissione della colpevolezza e la pronuncia della sentenza di condanna. In aggiunta, l'ammissione di colpevolezza consentirebbe alle vittime di evitare lo stress della testimonianza e potrebbe essere concordata con la testimonianza dell'imputato stesso in successivi processi, a vantaggio dell'accertamento della verità¹³⁹. La Camera ha anche avuto modo di sottolineare come la disciplina del procedimento sull'ammissione di colpevolezza costituisca il frutto di un compromesso tra le tradizioni dei Paesi di *civil law* e di *common law*. In particolare, la CPI è comunque chiamata a verificare che l'ammissione di colpevolezza sia confermata dai fatti di causa e l'accordo tra il Procuratore e la difesa, pur ammesso, non vincola la CPI¹⁴⁰. Deve infine segnalarsi che, specie in considerazione del vantaggio della celerità del processo, la Camera ha considerato l'ammissione di colpevolezza come una circostanza attenuante nella determinazione della pena¹⁴¹.

Oltre alla pronuncia di condanna, un ulteriore avanzamento del caso *Al Mahdi* risiede nella pronuncia della decisione sulle riparazioni, emessa il 17 agosto 2017¹⁴². Quantunque si trattasse del primo caso di riparazione di crimini diretti contro beni culturali, la Camera di primo grado ha ritenuto applicabili i pertinenti principi formulati dalla Camera di appello nel caso *Lubanga*, senza discostarsene¹⁴³. La Camera ha ordinato misure di riparazione sia simboliche, sia collettive, ai fini del

¹³⁶ *The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, Judgment and Sentence, cit., paragrafi 13-18.

¹³⁷ *Ibidem*, par. 49.

¹³⁸ *Ibidem*, par. 27.

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ Art. 65 dello Statuto di Roma.

¹⁴¹ *The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, Judgment and Sentence, cit., paragrafi 98-100.

¹⁴² Trial Chamber VIII, *The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, Reparations Order, ICC-01/12-01/15-236, 17 agosto 2017.

¹⁴³ *Ibidem*, par. 26.

ripristino dei siti colpiti e a vantaggio dell'intera comunità di Timbuctù, sia individuali, a favore delle persone il cui sostentamento dipendeva dagli edifici colpiti o le tombe dei cui avi erano state danneggiate¹⁴⁴. In ragione dell'indigenza del condannato, la Camera ha invitato il Fondo di garanzia per le vittime a presentare un progetto di attuazione delle misure di riparazione¹⁴⁵.

13. *La situazione in Libia.*- Gli sviluppi che si registrano nel biennio in esame con riguardo alla situazione in Libia, portata – com'è noto – all'attenzione della CPI nel 2011, tramite *referral* del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite¹⁴⁶, sono esigui. Ciò sembra dovuto al fatto che ancora nessuno dei tre sospettati, nei cui confronti è stato spiccato un mandato di arresto, è nella custodia della CPI. Non stupisce allora che nei rapporti trasmessi al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite il Procuratore ha specialmente rimarcato l'obbligo per la Libia di consegnare Saif Al-Islam Gaddafi alla CPI¹⁴⁷, specie dopo aver appreso del suo rilascio da parte della Brigata Abu-Bakr al-Siddiq, presso cui egli era in custodia¹⁴⁸. Nei citati rapporti il Procuratore ha altresì lamentato la mancanza di un adeguato supporto, anche finanziario, da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per il proseguimento delle indagini¹⁴⁹. Ciò contribuirebbe a spiegare il sostanziale stallo dell'attività della CPI rispetto alla situazione in Libia.

Nondimeno, occorre segnalare che la I Camera preliminare ha reso pubblico il mandato di arresto in precedenza spiccato nei confronti di Al-Tuhamy Mohamed Khaled e ha emesso un mandato di arresto per Mahmoud Mustafa Busayf Al-Werfalli. Entrambi sono attualmente latitanti, talché i relativi procedimenti sono fermi.

Quanto al caso *Khaled*, si tratta dell'ex-tenente generale dell'esercito libico ed ex capo dell'Agenzia di sicurezza interna, cui sono imputati quattro crimini contro l'umanità (prigionia, tortura, persecuzione e altri trattamenti inumani) e tre crimini di guerra (tortura, trattamenti crudeli e violazione della dignità personale). La Camera preliminare, rendendo pubblico il mandato di arresto spiccato quattro anni addietro, il 18 aprile 2013, ha inteso renderne consapevoli gli Stati e quindi facilitare l'arresto e la consegna del ricercato¹⁵⁰. Secondo il Procuratore, sarebbero venute meno le ragioni per cui il mandato di arresto era stato classificato come riservato.

¹⁴⁴ *Ibidem*, par. 51 ss.

¹⁴⁵ *Ibidem*, par. 135 ss.

¹⁴⁶ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 1970 (2011) del 26 febbraio 2011.

¹⁴⁷ Eleventh Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council pursuant to UNSCR 1970(2011), 26 maggio 2016, par. 27; Twelfth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council pursuant to UNSCR 1970(2011), 9 novembre 2016, par. 29; Thirteenth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council pursuant to UNSCR 1970(2011), 8 maggio 2017, par. 34. Più in generale sull'obbligo della Libia di consegnare le persone sospettate alla CPI, v. Fourteenth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council pursuant to UNSCR 1970(2011), 8 novembre 2017, par. 43.

¹⁴⁸ *ICC Prosecutor calls for the immediate arrest and surrender of the suspects, Mssrs Saif Al-Islam Gaddafi and Al-Tuhamy Mohamed Khaled to the Court*, dichiarazione del 14 giugno 2017.

¹⁴⁹ Twelfth Report of the Prosecutor to the Security Council, cit., par. 30; Thirteenth Report of the Prosecutor to Security Council, cit., paragrafi 35-36.

¹⁵⁰ Pre-Trial Chamber I, *The Prosecutor v. Al-Tuhamy Mohamed Khaled*, Decision on Reclassification of the Warrant of Arrest, ICC-01/11-01/13-18, 23 aprile 2017, par. 2.

Quanto al caso *Al-Werfalli*, il 15 agosto 2017 la I Camera preliminare ha spiccato il mandato di arresto nei confronti del comandante della Brigata Al-Saiqa¹⁵¹, un'unità che, durante il regime di Gheddafi, faceva parte dell'esercito nazionale libico e che è confluita nelle forze rivoluzionarie nel 2011. Ad Al-Werfalli è imputato, quale crimine di guerra, l'omicidio di trentatré persone, tra civili e non combattenti, detenute e apparentemente private del diritto di accesso a un giudice¹⁵². Le uccisioni sarebbero state perpetrate in un periodo compreso tra giugno 2016 e luglio 2017, quindi nel corso del conflitto armato non internazionale scoppiato in Libia nel marzo 2011 e ancora in corso.

14. *La situazione in Costa d'Avorio: l'inizio del processo a carico di Laurent Gbagbo e Charles Blé Goudé.*- Nel biennio in esame si registrano degli sviluppi significativi per quanto concerne uno solo dei due casi relativi alla situazione in Costa d'Avorio, con riguardo alla quale, nel 2011, il Procuratore era stato autorizzato ad avviare, *proprio motu*, un'indagine sui presunti crimini commessi dal 19 settembre 2002.

Da una parte, rispetto al caso *Simone Gbagbo*, la persistente latitanza della moglie dell'ex Presidente della Costa d'Avorio ha paralizzato il procedimento a suo carico. Come si ricorderà, già nel 2012 la III Camera preliminare aveva spiccato un mandato d'arresto per Simone Gbagbo, sospettata di aver commesso crimini contro l'umanità (omicidio, stupro e altre forme di violenza sessuale, persecuzione e altri atti inumani)¹⁵³.

D'altra parte, rispetto al caso *Gbagbo and Blé Goudé*¹⁵⁴, deve segnalarsi che il 28 gennaio 2016 il procedimento è iniziato. L'ex Presidente della Costa d'Avorio, Laurent Gbagbo, è accusato di aver commesso i crimini contro l'umanità dell'omicidio, dello stupro e di altri atti inumani oppure del tentato omicidio e della persecuzione, mentre Charles Blé Goudé, persona vicina all'ex Presidente, è accusato dei crimini contro l'umanità dell'omicidio, dello stupro e di altre forme di violenza sessuale, della persecuzione e di altri atti inumani.

Peraltro, nel biennio in esame ha avuto particolari sviluppi la vicenda della custodia di Laurent Gbagbo, detenuto dal 2011. Nello specifico, il 10 marzo 2017 la Camera di primo grado ha stabilito che Gbagbo sarebbe dovuto rimanere in custodia, non essendo mutate le circostanze e non essendovi i presupposti per un rilascio condizionato¹⁵⁵. Tuttavia, con sentenza del 19 luglio 2017, la Camera di appello ha revisionato la decisione della Camera, invitando quest'ultima a una nuova valutazione sull'opportunità o meno del rilascio di Gbagbo¹⁵⁶. Infatti, la Camera di appello ha ritenuto che la Camera di primo grado avesse errato nel considerare

¹⁵¹ Pre-Trial Chamber I, *The Prosecutor v. Mahmoud Mustafa Busayf Al-Werfalli*, Warrant of Arrest, ICC-01/11-01/17-2, 15 agosto 2017.

¹⁵² *Ibidem*, par. 10.

¹⁵³ Pre-Trial Chamber, *The Prosecutor v. Simone Gbagbo*, Warrant of Arrest for Simone Gbagbo, ICC-02/11-01/12-1, 29 febbraio 2012. Il mandato di arresto, originariamente riservato, è stato reso pubblico il 22 novembre 2012.

¹⁵⁴ I casi *Blé Goudé* e *Gbagbo* erano stati riuniti l'11 marzo 2015.

¹⁵⁵ Trial Chamber I, *The Prosecutor v. Laurent Gbagbo and Charles Blé Goudé*, Decision on Mr. Gbagbo's Detention, ICC-02/11-01/15-846, 10 marzo 2017.

¹⁵⁶ Appeals Chamber, *The Prosecutor v. Laurent Gbagbo and Charles Blé Goudé*, Judgment on the appeal of Mr Laurent Gbagbo against the decision of Trial Chamber I of 10 March 2017 entitled "Decision on Mr Gbagbo's Detention", ICC-02/11-01/15-992-Red, 19 luglio 2017.

l'avanzamento dell'età come una circostanza aggravante il rischio di fuga del detenuto, piuttosto che, in conformità della giurisprudenza internazionale, come un fattore a favore del rilascio¹⁵⁷. Inoltre, la Camera di primo grado avrebbe errato nel considerare l'eventuale condanna finale come un elemento di cui tener conto nella decisione sul rilascio temporaneo di Gbagbo¹⁵⁸.

15. *Le due situazioni nella Repubblica centroafricana: le pronunce di colpevolezza e condanna nei casi Bemba e Bemba et al.* - Nel biennio in esame la CPI ha pronunciato le sentenze di colpevolezza e condanna nei due casi riguardanti la 'prima' situazione nella Repubblica centroafricana: *Bemba* e *Bemba et al.* Si tratta della situazione sottoposta alla CPI tramite *self-referral* nel dicembre 2004 e attinente ai presunti crimini di guerra e contro l'umanità commessi dal 1° luglio 2002 nell'ambito del conflitto tra Governo e gruppi ribelli. La 'seconda' situazione è stata portata all'attenzione della CPI, sempre tramite *self-referral*, nel maggio 2014, con riguardo ai presunti crimini di guerra e contro l'umanità commessi nella cornice delle violenze scoppiate nel 2012.

Quanto al caso *Bemba*, il 21 marzo 2016 la III Camera di primo grado ha accertato la colpevolezza di Jean-Pierre Bemba Gombo per omicidio e stupro, come crimini di guerra e contro l'umanità, e saccheggio, come crimine di guerra, commessi nella Repubblica centroafricana tra ottobre 2002 e marzo 2003¹⁵⁹. Ai sensi dell'art. 28 dello Statuto di Roma, Bemba sarebbe responsabile in qualità di comandante delle forze del Movimento di liberazione del Congo, che avrebbero perpetrato i menzionati crimini agendo sotto l'autorità e il controllo effettivo di Bemba. Quest'ultimo, pur essendo a conoscenza della commissione dei citati crimini, avrebbe mancato di adottare le misure necessarie per la loro prevenzione e repressione. Il 21 luglio 2016 la Camera di primo grado ha condannato Bemba a diciotto anni di reclusione, senza riscontrare alcuna circostanza attenuante¹⁶⁰. Piuttosto, la CPI ha considerato la crudeltà con cui lo stupro era stato commesso e il carattere indifeso delle relative vittime come circostanze aggravanti. Anche il saccheggio sarebbe stato perpetrato con particolare crudeltà.

Quanto al caso *Bemba et al.*, la Camera di primo grado ha accertato la colpevolezza di Jean-Pierre Bemba Gombo e di Aimé Kilolo Musamba (capo del collegio difensivo di Bemba Gombo), Jean-Jacques Mangenda Kabongo (componente del collegio difensivo di Bemba Gombo), Fidèle Babala Wandu (alleato politico di Bemba Gombo nel Parlamento della Repubblica centroafricana) e Narcisse Arido (potenziale testimone nel caso *Bemba*) per i reati contro l'amministrazione della giustizia commessi nel processo a carico di Bemba¹⁶¹. Si tratterebbe, in particolare, della subornazione di testimoni e della presentazione di prove false. Infine, il 22 marzo 2017 la

¹⁵⁷ *Ibidem*, par. 54.

¹⁵⁸ *Ibidem*, par. 65 ss.

¹⁵⁹ Trial Chamber III, *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Judgment pursuant to Article 74 of the Statute, ICC-01/05-01/08-3343, 21 marzo 2016.

¹⁶⁰ Trial Chamber III, *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Decision on Sentence pursuant to Article 76 of the Statute, ICC-01/05-01/08-3399, 21 giugno 2016.

¹⁶¹ Trial Chamber VII, *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, Aimé Kilolo Musamba, Jean-Jacques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu and Narcisse Arido*, Judgment pursuant to Article 74 of the Statute, ICC-01/05-01/13-1989-Red, 19 ottobre 2016. Per alcuni rilievi critici sulla giurisprudenza della CPI in materia di reati contro l'amministrazione della giustizia, v. L. RICHARDSON, *Offences against the Administration of Justice at the International Criminal Court: Robbing Peter to Pay Paul?*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2017, 741 ss.

Camera di primo grado ha reso la decisione sulle relative pene¹⁶². Essa ha condannato Bemba a un anno di reclusione e al pagamento di una multa di 300000 euro (da versare nel Fondo di garanzia per le vittime), Kilolo a due anni e sei mesi di reclusione e al pagamento di una multa di 30000 euro (da versare nel Fondo di garanzia per le vittime), Mangenda a due anni di reclusione, Arido a undici mesi di reclusione e Babala a sei mesi di reclusione. L'anno di reclusione comminato a Bemba si aggiunge ai diciotto anni cui egli è stato condannato nel processo principale a suo carico. La Camera ha invece sospeso per tre anni la pena a carico di Kilolo e Mangenda, a condizione che, in tale periodo, i due condannati non commettano reati punibili con la reclusione e che, entro tre mesi, Kilolo paghi la multa inflitta. La Camera ha ritenuto già estinta la pena a carico di Arido e Babala, in considerazione del periodo di detenzione che essi avevano trascorso.

16. *La situazione in Kenya: chiusura del caso Ruto and Sang.* - Per quanto riguarda la situazione in Kenya, su cui il Procuratore aveva *proprio motu* avviato un'indagine nel marzo 2010 con riguardo a presunti crimini contro l'umanità commessi tra il 1° giugno 2005 e il 26 novembre 2009, l'unico sviluppo da segnalare risiede nella chiusura del caso *Ruto and Sang*. Come si ricorderà, invece, il processo nei confronti di Uhuru Muigai Kenyatta era stato chiuso nel 2015¹⁶³, a fronte del ritiro delle accuse a suo carico¹⁶⁴. Sono invece fermi i procedimenti a carico di Walter Osapiri Barasa, Paul Gicheru e Philip Kipkoech Bett, nei cui confronti era stato spiccato un mandato di arresto e che sono ancora latitanti.

Il 5 aprile 2016, la Camera di primo grado ha adottato, a maggioranza, una decisione di non luogo a procedere, annullando le accuse a carico di William Samoei Ruto e Joshua Arap Sang¹⁶⁵. La decisione, tuttavia, non preclude la possibilità di una riapertura del procedimento a carico dei due imputati, dinanzi tanto alla CPI quanto a un giudice interno. La pronuncia presenta una particolare complessità, in ragione non solo dell'opinione dissidente di uno dei giudici, ma anche delle differenti motivazioni addotte dagli stessi giudici della maggioranza. Infatti, d'un canto, entrambi i giudici di maggioranza hanno considerato le prove a carico insufficienti per un giudizio di colpevolezza che andasse oltre ogni ragionevole dubbio. Essi hanno inoltre escluso di pronunciare un giudizio di assoluzione e di riqualificare i capi di accusa. D'altro canto, di tali due giudici solo Eboe-Osuji ha dichiarato la nullità del processo, imputando l'inadeguatezza delle prove alle pressioni, anche di natura politica, subite dai testimoni. Invece, secondo l'opinione dissidente del Giudice Herrera Carbuca, i capi di accusa non avrebbero dovuto essere annullati; piuttosto, le prove prodotte dal Procuratore avrebbero potuto costituire, se confermate, una ragionevole base per la condanna degli imputati.

MARIO GERVASI

¹⁶² Trial Chamber VII, *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, Aimé Kilolo Musamba, Jean-Jacques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu and Narcisse Arido*, Decision on Sentence pursuant to Article 76 of the Statute, ICC-01/05-01/13-2123-Corr, 22 marzo 2017.

¹⁶³ V. E. CIMIOTTA, *op. cit.*, 161 s.

¹⁶⁴ V. M. GERVASI, *op. cit.*, 638 s.

¹⁶⁵ Trial Chamber V(a), *The Prosecutor v. William Samoei Ruto and Joshua Arap Sang*, Public redacted version of Decision on Defence Applications for Judgments of Acquittal, ICC-01/09-01/11-2027-Red-Corr, 5 aprile 2016.

UNIONE AFRICANA

Attività dell'UA nel biennio 2016-2017

1. *Introduzione.* - Come di consueto, nel 2016 la Conferenza dei Capi di Stato e di governo dell'UA è stata convocata due volte: la ventiseiesima sessione ordinaria si è svolta il 30 e 31 gennaio presso la sede ufficiale di Addis Abeba; la ventisettesima sessione ordinaria si è riunita il 17 e 18 luglio a Kigali. Idriss Déby, Capo di Stato del Ciad, ha presieduto entrambe le sessioni. Secondo una prassi affermata da qualche tempo, accanto agli specifici argomenti di confronto, la Conferenza ha scelto di dedicare le due sessioni del 2016 al dibattito su un tema di generale interesse e di particolare sensibilità: la tutela dei diritti delle donne¹. Le due sessioni della Conferenza sono state precedute, come sempre, da altrettante sessioni preparatorie del Consiglio esecutivo dell'UA, nel cui ambito i Ministri degli esteri degli Stati membri dell'UA hanno negoziato delle decisioni la cui adozione è stata poi raccomandata alla Conferenza².

Anche nel 2017 la Conferenza si è riunita due volte: la ventottesima sessione ordinaria si è svolta il 30 e 31 gennaio; la ventinovesima sessione ordinaria è stata organizzata il 3 e 4 luglio. Entrambe hanno avuto luogo presso la sede ufficiale dell'UA, ad Addis Abeba, e sono state dirette da Alpha Condé, Presidente della Guinea Conakry. Per il dibattito generale sono stati selezionati due temi tra loro interrelati: il controllo della crescita demografica e l'investimento nelle politiche giovanili³. Nel corso dell'anno, il Consiglio esecutivo si è riunito tre volte: due sessioni preparatorie hanno tradizionalmente preceduto le due sessioni della Conferenza⁴; una sessione straordinaria è stata poi convocata in ottobre, in vista dell'adozione della strategia che l'UA avrebbe seguito nel confronto con l'Unione

¹ I risultati del dibattito sul tema della tutela dei diritti delle donne in Africa sono riassunti nella dichiarazione n. 1 (XVII), *Declaration by the Assembly on the Theme of Year 2016*. Tutti gli atti degli organi dell'UA che saranno citati d'ora in avanti sono consultabili *online* sul sito ufficiale dell'UA, www.au.int

² La ventottesima sessione ordinaria del Consiglio esecutivo si è svolta dal 23 al 28 gennaio 2016 presso la sede ufficiale dell'UA, ad Addis Abeba. La ventinovesima sessione ordinaria si è tenuta dal 13 al 15 luglio 2016 a Kigali.

³ V. Conferenza dell'UA, decisioni n. 601 (XXVI), *Decision on the 2017 Theme: "Harnessing the Demographic Dividend through Investments in the Youth"*, e n. 620 (XXVII), *Decision on the Dates and Venue of the 28th Ordinary Session of the Assembly of the African Union*; v. anche la dichiarazione n. 1 (XXIX), *The 2017 AU Theme: "Harnessing the Demographic Dividend through Investments in the Youth"*. Con la decisione n. 625 (XXVIII), *Promotion and Protection of African Investments to Sustain Investment in the Youth*, la Conferenza ha esortato gli Stati membri ad adottare misure idonee ad agevolare gli investimenti a favore dell'occupazione giovanile e a finanziare le piccole e medie imprese gestite da giovani. Un ruolo cruciale in questo ambito dovrebbe essere svolto dal Fondo africano per i giovani, la cui futura istituzione è stata programmata per il 2018 con la decisione n. 661 (XXIX), *Establishment of the African Youth Fund*.

⁴ La trentesima sessione ordinaria ha avuto luogo dal 25 al 27 gennaio 2017, mentre la trentunesima sessione ordinaria è stata organizzata dal 30 giugno al 2 luglio 2017. Entrambe le sessioni del Consiglio esecutivo sono state ospitate presso la sede ufficiale dell'UA, ad Addis Abeba.

europea nell'ambito del quinto Summit congiunto, svoltosi il 29 e 30 novembre 2017 ad Abidjan⁵.

Nel biennio esaminato, l'UA si è occupata di diverse politiche. In alcuni casi, essa ha confermato e portato avanti delle azioni già intraprese negli anni precedenti. In altri casi, invece, l'UA ha rivisto il proprio impegno e ha ridefinito il contributo richiesto agli Stati per la realizzazione di certe pregresse politiche. Essa ha anche introdotto dei nuovi ambiti di intervento. A ogni modo, come si vedrà nel prosieguo della rassegna, in ogni settore di attività dell'UA, ancora una volta, la scarsità e la gestione inefficiente delle risorse hanno rappresentato il principale problema da affrontare.

L'UA si è naturalmente interessata anche a problemi interni ai singoli Stati africani ma di particolare rilievo per la stabilità del continente, emanando in proposito degli atti che, ove opportuno, verranno citati nel corso della rassegna. L'UA non ha però pubblicato alcun atto ufficiale riguardante il noto *golpe* "indolore" verificatosi il 15 novembre 2017 nello Zimbabwe. Essa si è limitata a emettere dei comunicati stampa, soprattutto attraverso il Presidente della Commissione dell'UA, prendendo una posizione favorevole ai golpisti, e quindi contraria alla pregressa prassi di intransigenza nei confronti dei mutamenti incostituzionali di governo e alla stessa Carta africana sulla democrazia, le elezioni e il buon governo⁶. L'UA ha poi trattato questioni di relazioni internazionali, non solo interafricane, soffermandosi per esempio sulla situazione palestinese, sul blocco economico e dei trasporti imposto al Qatar, sui rapporti tra Cuba e gli Stati Uniti d'America e sulla contesa tra Mauritius e Regno Unito per la sovranità sull'arcipelago delle Isole Chagos⁷.

In questa rassegna, una volta esaminate le principali innovazioni inerenti all'organizzazione interna dell'UA, e dopo una digressione sulla storica ammissione del Marocco nell'UA, ci si focalizzerà sulle più importanti politiche panafricane in materia di cooperazione per lo sviluppo e di commercio estero. Di seguito, la rassegna si soffermerà sulle azioni intraprese nell'ambito del sistema regionale di sicurezza collettiva. Un certo spazio sarà poi dedicato al sensibile tema della giustizia internazionale penale. Come d'abitudine, si analizzerà anche l'attività degli organi africani competenti in materia di garanzia e promozione dei diritti dell'uomo, ovverosia la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, il Comitato africano di esperti sui diritti e sul benessere del bambino e la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.

⁵ Si tratta della diciassettesima sessione straordinaria del Consiglio esecutivo, convocata il 16 ottobre 2017 presso la sede ufficiale dell'UA, ad Addis Abeba. Per gli esiti del quinto Summit congiunto tra UA e Unione europea, v. il *Joint Press Release of the African Union and the European Union*. Il Summit si è occupato principalmente del tema delle migrazioni nel Mediterraneo centrale e del contestuale ruolo della Libia, pubblicando in proposito il *Joint Statement on the Migrants Situation in Libya*. Entrambi i documenti sono consultabili sul sito www.africa-eu-partnership.org.

⁶ Per un approfondimento sul ruolo che l'UA ha avuto o avrebbe dovuto avere nell'ambito del *golpe* avvenuto nello Zimbabwe, si rimanda ad I. ARAL, *Resignation of Mugabe: A Military Coup or a Legitimate Expression of the People's Will?*, in *EJIL Talk!*, www.ejiltalk.org, 5 dicembre 2017.

⁷ Sulla situazione palestinese, v. Conferenza dell'UA, dichiarazioni n. 1 (XXVI), n. 2 (XXVII), n. 1 (XXVIII) e n. 2 (XXIX), tutte intitolate *The Situation in Palestine and in the Middle East*. Sul Qatar, v. Conferenza dell'UA, risoluzione n. 1 (XXIX), *The Gulf Crisis*. Sui rapporti tra Cuba e gli Stati Uniti d'America, v. Conferenza dell'UA, risoluzioni n. 1 (XXVI) e n. 2 (XXVIII), entrambe intitolate *Recent Developments in the Cuba-United States of America Relations*. Sull'arcipelago delle isole Chagos, v. Conferenza dell'UA, risoluzione n. 1 (XXVIII), *Resolution on Chagos Archipelago*.

2. *Questioni attinenti all'organizzazione interna.*- Gli Stati membri dell'UA avrebbero dovuto nominare la nuova Commissione dell'UA nel 2016. Tuttavia, né a gennaio né a luglio alcun candidato al ruolo di Presidente della Commissione dell'UA ha ottenuto i voti necessari per essere eletto; ciò ha evidentemente impedito di procedere alla formazione della nuova Commissione. Così, durante la sua sessione di luglio 2016, la Conferenza ha deciso di prorogare l'incarico della precedente Commissione⁸. Soltanto nella sessione di gennaio 2017 la Conferenza ha potuto nominare il ciadiano Moussa Faki Mahamat come nuovo Presidente della Commissione dell'UA e il ghanese Thomas Quartey come nuovo Vicepresidente⁹, per poi procedere al completamento della nuova Commissione dell'UA¹⁰.

La Conferenza ha preso nota dei risultati dello studio comparativo svolto dalla Commissione *ad hoc* sui metodi di lavoro delle organizzazioni internazionali. In base alle proposte di rinnovamento ivi avanzate, la Conferenza ha deciso di avviare dei negoziati per la razionalizzazione della struttura istituzionale, degli obiettivi e dei principi dell'UA, attraverso una revisione del suo Atto costitutivo, anche al fine di accelerare, facilitare e approfondire il processo di integrazione panafricana¹¹. La Conferenza ha quindi conferito al Presidente ruandese, Paul Kagame, il compito di coordinare il Gruppo di lavoro per la riforma dell'UA¹², che ha poi presentato un rapporto sulle cinque principali vie che l'UA dovrebbe percorrere: individuare e focalizzarsi su obiettivi che riguardino l'intero Continente africano; ristrutturare gli organi dell'UA in maniera tale da perseguire tali obiettivi; avvicinarsi ai cittadini africani; dettare delle regole di gestione efficace ed efficiente degli affari economici africani; ridurre e poi eliminare completamente la dipendenza dai finanziatori esterni¹³.

⁸ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 610 (XXVII), *Election of Members of the Commission*.

⁹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 637 (XXVIII), *Election of the Chairperson and Deputy Chairperson of the African Union (AU) Commission*.

¹⁰ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 638 (XXVIII), *Appointment of the Commissioners of the African Union*. La nuova Commissione dell'UA si compone di Smail Chergui (Algeria), delegato alla pace e sicurezza, Minata Samate Cessouma (Burkina Faso), delegata agli affari politici, Amani Abou-Zeid (Egitto), delegata alle infrastrutture e alle politiche energetiche, Amira Mohammed Elfadil (Sudan), delegata agli affari sociali, Albert Muchanga (Zambia), delegato al commercio e all'industria, Josefa Sacko (Angola), delegata all'economia rurale e alle politiche agricole. I rimanenti due commissari sono stati nominati dalla Conferenza dell'UA con decisione n. 654 (XXIX), *Appointment of Two Members of the African Union Commission*. Si tratta di Sarah Anyang Agbor (Camerun), delegata alle risorse umane, alla scienza e alla tecnologia, e di Victor Harrison (Madagascar), delegato agli affari economici. La ventottesima Conferenza dell'UA ha altresì nominato la ghanese Kathleen Quartey Ayensu come nuovo membro della Commissione del diritto internazionale dell'UA per il periodo rimanente del mandato non completato dal suo connazionale Ebenezer Appreku: v. decisione n. 634 (XXVIII), *Appointment of One Member of the African Union Commission on International Law*.

¹¹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 597 (XXVI), *Decision on Streamlining of the African Union Summits and the Working Methods of the African Union*, par. 2, punto i).

¹² V. Conferenza dell'UA, decisione n. 606 (XVII), *Institutional Reform of the African Union*.

¹³ Si tratta del rapporto intitolato *The Imperative to Strengthen Our Union: Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union*, del 29 gennaio 2017, adottato dalla Conferenza dell'UA con la decisione n. 635 (XVIII), *Decision on the Outcome of the Retreat of the Assembly of the African Union on the Institutional Reform of the African Union*, accompagnata da un allegato che definisce in maniera dettagliata le cinque principali riforme che l'UA dovrebbe intraprendere, sopra accennate nel testo. Per i primi passi verso l'attuazione del rapporto, v. anche decisione n. 650 (XXIX), *Decision on the Report of H.E Paul Kagame, President of the Republic of Rwanda, on the Implementation of the Decision on the Institutional Reform of the African Union*. Per un commento sul rapporto, v. H. GUELICH, *La réforme institutionnelle de l'Union africaine (Projet du Président Paul Kagame)*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, 780 ss.

Per il momento, la Conferenza ha richiesto al Comitato dei rappresentanti permanenti dell'UA di proporre un nuovo regolamento di procedura che riformi i suoi metodi di lavoro e l'organizzazione delle sue sessioni; alla Commissione dell'UA di elaborare un nuovo schema per l'attuazione nazionale delle decisioni dell'UA, che gli Stati membri dovrebbero seguire per agevolare i processi decisionali dell'UA; agli Stati membri di autorizzare la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli a ricevere ricorsi individuali e di verificare la possibilità di una riforma del Protocollo istitutivo della futura Corte africana di giustizia e dei diritti dell'uomo e dei popoli che permetta ai singoli di lamentare eventuali violazioni dei loro diritti subite in applicazione di decisioni degli organi dell'UA¹⁴.

Inoltre, la Conferenza ha diffuso i primi risultati della strategia di indipendenza finanziaria dell'UA dall'estero¹⁵, basata principalmente sulla dichiarazione sulla *self-reliance* emanata nel 2015¹⁶, adesso incorporata in una decisione vincolante¹⁷. La Conferenza ha perfezionato tale strategia con l'istituzione di una tassa dello 0,2% da applicare a tutti beni importati da Paesi non africani e da destinare al finanziamento delle operazioni dell'UA per il mantenimento della pace; la tassa dovrà essere riscossa dalle amministrazioni dei singoli Stati e versata poi nelle casse del Fondo dell'UA per la pace¹⁸. La Conferenza ha dato mandato alla Commissione dell'UA di verificare la possibilità di tassare anche le attività estrattive, minerarie e di sfruttamento delle risorse naturali che le imprese straniere svolgono in Africa¹⁹.

Infine, la Conferenza ha invitato gli Stati membri dell'UA a firmare e ratificare i Protocolli istitutivi di alcuni organi dell'UA, come il Consiglio di pace e sicurezza, la Corte africana di giustizia e dei diritti dell'uomo e dei popoli, il Parlamento panafricano²⁰. La Conferenza ha inoltre adottato e aperto alla firma una serie di nuovi accordi stipulati sotto l'egida dell'UA, tra cui meritano di essere menzionati la Carta africana sulla sicurezza marittima e lo sviluppo in Africa, la rifusione della Convenzione africana sulla conservazione della natura e delle risorse naturali e il

¹⁴ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 597 (XXVI), cit., par. 2, punti iii)-vii).

¹⁵ In particolare, i finanziamenti all'UA sono stati incrementati dell'8% dall'Angola, del 4% da Etiopia e Kenya e del 3% dalla Costa d'Avorio, mentre il Ciad ha effettuato un versamento nelle casse dell'UA di 1,6 milioni di dollari statunitensi: v. Conferenza dell'UA, decisione n. 602 (XXVI), *Scale of Assessment and Implementation of Alternative Sources of Financing the African Union*, par. 3. Gli altri Stati sono stati iteratamente esortati ad aumentare al più presto le risorse annualmente versate all'UA: da ultimo, v. Conferenza dell'UA, decisione n. 641 (XXVIII), *Implementation of the Financing of the Union*.

¹⁶ V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 5 (XXV), *Declaration on Self-Reliance*. La dichiarazione introduce un sistema di finanziamento basato su una maggiore contribuzione al bilancio dell'UA da parte dei suoi Stati membri, di modo da diminuire i finanziamenti esterni e rendere più certa la disponibilità di risorse e più prevedibile la loro allocazione. Il documento tiene conto delle effettive capacità contributive degli Stati, suddivisi in tre categorie: Stati con un PIL superiore al 4% annuo; Stati con un PIL tra l'1 e il 4% annuo; Stati con un PIL inferiore all'1% annuo. Nella prima categoria rientrano i cinque attuali maggiori contributori dell'UA (Algeria, Egitto, Kenya, Nigeria e Sudafrica), i quali dovranno insieme versare il 60% delle risorse necessarie per il funzionamento dell'UA, mentre il restante 40% sarà pagato dagli altri Stati secondo calcoli più specifici. Per maggiori approfondimenti, v. il par. 2 della precedente rassegna, 646-647.

¹⁷ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 602 (XXVI), cit., par. 4, e l'allegata tabella.

¹⁸ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 605 (XXVII), *Decision on the Outcome of the Retreat of the Assembly of the African Union*, adottata con riserva delle Isole Mauritius, par. 5, lett. a).

¹⁹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 605 (XXVII), cit., paragrafi 6-7.

²⁰ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 597 (XXVI), cit., par. 2, punto ii).

Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle persone anziane²¹.

3. *Ammissione del Marocco.* - Il Marocco fu uno degli Stati fondatori dell'Organizzazione per l'Unità africana (OUA), l'organizzazione panafricana precedente all'UA, di cui rimase membro fino al 12 novembre 1984, quando ne effettuò il recesso in segno di protesta contro l'apertura nei confronti del Fronte Polisario. È noto che il Fronte Polisario e il Marocco si contendono il territorio dell'ex colonia spagnola del Sahara Occidentale. Il primo ne controlla l'entroterra, dove ha istituito la Repubblica Araba Democratica Sahraui, mentre il secondo dal 1975 occupa militarmente la più vasta area che si affaccia sull'Oceano Atlantico, che considera una propria regione²². Dopo il 1984, la Repubblica Araba Democratica Sahraui entrò a far parte a pieno titolo dell'OUA, mentre il Marocco non ratificò più alcuno strumento elaborato sotto l'egida dell'OUA, inclusi gli accordi in materia di tutela dei diritti dell'uomo, e non entrò a far parte dell'UA, di cui la Repubblica Araba Democratica Sahraui divenne invece membro fondatore.

All'inizio del 2016 fonti giornalistiche hanno reso noto che i canali diplomatici tra l'UA e il Marocco erano stati riaperti grazie alla mediazione del Presidente del Ciad. In seguito, pur smentendo le notizie secondo cui il Marocco avrebbe partecipato alla sua prossima sessione, la Conferenza dell'UA ha confermato di aver ricevuto una richiesta formale di adesione all'UA dal Re del Marocco e di averla trasmessa al Presidente della Commissione dell'UA. La Conferenza ha altresì aggiunto di aver richiesto un rapporto sulle conseguenze dell'ammissione del Marocco nell'UA sia alla Commissione dell'UA sia all'Ufficio del Consigliere giuridico dell'UA. Essa ha così agito su impulso di quindici Stati membri, tra cui specialmente l'Algeria e il Sudafrica, inizialmente non del tutto favorevoli

²¹ La Carta africana sulla sicurezza marittima e lo sviluppo in Africa, adottata a Lomé il 15 ottobre 2016 nel corso di un Summit *ad hoc* degli Stati membri dell'UA, convocato con decisione n. 593 (XXVI), *Extraordinary African Union Summit on Maritime Security and Safety and Development in Africa*, è stata finora firmata da trentaquattro Stati e ratificata soltanto dal Togo. La Convenzione africana sulla conservazione della natura e delle risorse naturali, adottata a Maputo l'11 luglio 2003 e rivista il 7 marzo 2017, è stata finora firmata da quarantadue Stati e ratificata da sedici. Il Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle persone anziane, adottato ad Addis Abeba il 30 gennaio 2016, è stato finora firmato da quattro Stati e non ha ancora ricevuto alcuna ratifica. I dati appena riportati si riferiscono a gennaio 2018. Gli altri trattati stipulati sotto l'egida dell'UA sono stati approvati dal Comitato tecnico specializzato sulla giustizia e gli affari legali e aperti alla firma dalla Conferenza con decisione n. 589 (XXVI), *Decision on the Specialised Technical Committees*. Si tratta della Carta sulla sicurezza stradale, della Convenzione di diritto uniforme in materia sanitaria, dello Statuto del Centro africano per il controllo e la prevenzione delle epidemie, dello Statuto del Centro africano per lo sviluppo minerario, dello Statuto del Consiglio africano sulla ricerca scientifica e l'innovazione, dello Statuto del Consiglio sportivo africano, dello Statuto sull'istituzione del Fondo di assistenza legale per gli organi dell'UA che si occupano di tutela dei diritti dell'uomo, dello Statuto dell'Organizzazione panafricana sulla proprietà intellettuale, dello Statuto dell'Osservatorio africano sulla scienza, la tecnologia e l'innovazione, della rifusione dello Statuto sull'Università panafricana. La Conferenza dell'UA ha poi aperto alla firma con la decisione n. 636 (XXVIII), *Decision on the Draft Legal Instruments*, lo Statuto che istituisce il meccanismo di cooperazione dei corpi di polizia nazionali (*Statutes of the African Union Mechanism for Police Cooperation* – AFRIPOL). Nessuno dei trattati citati risulta entrato in vigore a gennaio 2018.

²² Per un generale inquadramento della questione del Sahara Occidentale nel diritto internazionale, *inter alios*, v. J. SOROETA LICERAS, *International Law and the Western Sahara Conflict*, Oisterwijk, 2014, e M. VALENTI, *La questione del Sahara Occidentale alla luce del principio di autodeterminazione dei popoli*, Torino, 2017.

all'accoglimento della richiesta marocchina, temendo che delle difficoltà sarebbero presumibilmente sorte a causa della convivenza nell'UA del Marocco e della Repubblica Araba Democratica Sahraui²³.

Il 31 gennaio 2017, durante la ventottesima sessione della Conferenza, in conformità con il parere della Commissione dell'UA, e a norma dell'art. 9, lett. c), e dell'art. 29 dell'Atto costitutivo dell'UA, il Marocco è stato ufficialmente ammesso nell'UA come suo cinquantacinquesimo Stato membro. La Conferenza ha celebrato lo storico evento con toni quasi retorici, ritenendo di aver risolto l'annoso problema dei rapporti con il Marocco in applicazione della regola *African solutions for African Problems*, di cui è stata rimarcata la natura di norma consuetudinaria regionale²⁴. Inoltre, la Conferenza ha sottolineato di avere adesso la possibilità di perseguire su un piano effettivamente continentale gli obiettivi di solidarietà, unità, libertà e uguaglianza, che dovrebbero infine portare alla piena integrazione africana²⁵.

Per aderire all'UA, il Marocco ha ratificato il 20 gennaio 2017 il suo Atto costitutivo, accettando quindi di rispettare gli obblighi ivi enunciati nei rapporti con tutti gli altri Stati membri, inclusa la Repubblica Araba Democratica Sahraui, di cui però continua a non riconoscere la soggettività giuridica internazionale, non avendo emesso alcun atto in tal senso²⁶. L'art. 4 dell'Atto costitutivo dell'UA prevede, *inter alia*, che gli Stati membri rispettino i confini degli altri Stati membri, così come delineati al momento della decolonizzazione (principio del c.d. *uti possidetis iuris*), risolvano le controversie in maniera pacifica, non impieghino o minaccino di impiegare la forza, non interferiscano negli affari interni degli altri Stati membri e, più in generale, coesistano pacificamente. Poiché l'Atto costitutivo dell'UA non vieta espressamente l'apposizione di riserve, il Marocco avrebbe potuto accettare l'art. 4 con delle riserve. Dal momento che ciò non è accaduto, è presumibile che il Marocco sia intenzionato a rispettare i succitati obblighi anche nei confronti della Repubblica Araba Democratica Sahraui. Peraltro, ai sensi dell'Atto costitutivo dell'UA, è certo che il Marocco non potrà richiedere né la sospensione della Repubblica Araba Democratica Sahraui dall'UA, prevista soltanto per i casi di mutamenti incostituzionali di governo²⁷, né l'espulsione, non ammessa in alcun caso. Al massimo, quindi, il Marocco potrebbe pretendere l'espulsione della Repubblica Araba Democratica Sahraui in base al diritto internazionale generale, ma si tratterebbe di un'ipotesi nei fatti poco plausibile²⁸. Pertanto, con l'ingresso del Marocco nell'UA, la questione del Sahara Occidentale potrebbe forse avviarsi verso una definitiva risoluzione²⁹.

²³ V. il comunicato stampa n. 26/2016, *Morocco Did Not Attend or Address the 27th AU Summit in Kigali, Rwanda*, del 25 luglio 2016.

²⁴ L'asserita esistenza nel diritto internazionale consuetudinario regionale della norma *African solutions for African problems* è stata configurata per la prima volta dalla Corte di giustizia dell'ECOWAS nella sentenza resa il 18 novembre 2010 nel caso *Hissène Habré v. Sénégal*.

²⁵ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 639 (XXVIII), *Decision on the Admission of the Kingdom of Morocco to the African Union*.

²⁶ Sul riconoscimento automatico di uno Stato da parte di un altro Stato per il fatto di essere entrambi parti dello stesso trattato, cfr. C. HILLGRUBER, *The Admission of New States to the International Community*, in *European Journal of International Law*, 1998, 491 ss., specialmente 496.

²⁷ V. l'art. 30 dell'Atto costitutivo dell'UA.

²⁸ Con riferimento all'espulsione dall'ONU, v. per tutti B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, XI ed., Padova, 2017, 54-55.

²⁹ Lascia ben sperare in tal senso il tenore della decisione n. 653 (XXIX) della Conferenza dell'UA, *Decision on the Issue of Western Sahara*. Per ulteriori commenti sulla questione del Sahara Occidentale

4. *Politiche per lo sviluppo e cooperazione commerciale*.- L'UA ha ideato nel 2003 e applica dal 2006 il programma di sviluppo economico noto come *Agenda 2063*, dove sono tracciate le politiche che gli Stati africani dovrebbero seguire per realizzare entro il 2063 lo sviluppo continentale³⁰. Nel decimo anniversario di attuazione dell'*Agenda 2063*, la Conferenza ha preso nota dei risultati ottenuti, anche grazie al supporto della Commissione economica per l'Africa delle Nazioni Unite (*United Nations Economic Commission for Africa – UNECA*) e dell'Ufficio dello Special Adviser per l'Africa delle Nazioni Unite (*United Nations Office of the Special Adviser for Africa – OSAA*). La Conferenza ha però richiesto alla Commissione dell'UA di continuare a esortare gli Stati ad approvare le riforme finanziarie, legislative e sociali necessarie per l'attuazione nazionale dell'*Agenda 2063* nei prossimi anni e ha invitato tutti gli altri organi dell'UA ad allineare la loro azione agli obiettivi di sviluppo dell'*Agenda 2063*³¹.

Un ruolo fondamentale per la cooperazione tra gli Stati membri dell'UA in materia di sviluppo economico è altresì svolto dalla Nuova *partnership* per lo sviluppo africano (*New Partnership for Africa's Development – NEPAD*)³². Nel biennio in esame, la NEPAD si è occupata di progetti riguardanti le infrastrutture, la lotta al cambiamento climatico, l'occupazione giovanile, lo sfruttamento delle risorse naturali e lo sviluppo agricolo. Tali progetti sono stati finanziati nella maggior parte dei casi con aiuti internazionali gestiti attraverso l'*African Global Partnership Platform*. La NEPAD si è anche interessata alle politiche per lo sviluppo attuate a livello sub-regionale, offrendo supporto alle Comunità economiche sub-regionali (*Regional Economic Communities – RECs*) e coordinandone le rispettive azioni³³.

È chiaro che lo sviluppo economico necessita di approvvigionamenti energetici certi. Per questo motivo, e nella consapevolezza dell'insostenibilità dei combustibili fossili, la Conferenza dell'UA ha sostenuto l'Iniziativa africana per l'energia rinnovabile (*Africa Renewable Energy Initiative – AREI*) proposta dalla Guinea Conakry, approvandone il sistema di *governance* come delineato nel *Summary of the Africa Renewable Energy Initiative Framework Document and Action Plan* e indicando la Banca africana di sviluppo (*African Development Bank – AfDB*) come fondo fiduciario³⁴. L'AREI sarà presto operativa e sarà gestita da un comitato

in considerazione della recente ammissione del Marocco nell'UA, v. A. ILLUECA, S. KITHARIDIS, *The Impact of Morocco Admission to the African Union on the Dispute over the Western Sahara*, in *Opinio Juris*, www.opiniojuris.org, 10 marzo 2017.

³⁰ L'*Agenda 2063* è consultabile anche sul sito dell'OSAA, www.un.org/en/africa/osaa.

³¹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 588 (XXVI), *Decision on the Domestication of the First Ten-Year Implementation Plan of Agenda 2063*.

³² La NEPAD era in origine un'organizzazione intergovernativa autonoma. In seguito, è stata integrata nella struttura dell'UA attraverso l'Agenzia per la pianificazione e il coordinamento della NEPAD (*NEPAD Planning and Coordinating Agency – NPCA*) e il Comitato di orientamento dei Capi di Stato e di governo (*Heads of State and Government Orientation Committee – HSGOC*). Cfr., da ultimo, Conferenza dell'UA, decisione n. 651 (XXIX), *Full Integration of AU NEPAD into the African Union Commission*. In dottrina, v. E. KANNYO, *The New Partnership for Africa's Development (NEPAD)*, in A. YUSUF, F. OUGUERGOUZ (eds.) *The African Union: Legal and Institutional Framework. A Manual on the Pan-African Organization*, Leiden/Boston, 2012, 203 ss.

³³ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 618 (XXVII), *Decision on the New Partnership for Africa's Development (NEPAD)*.

³⁴ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 603 (XXVI), *Africa's Engagements in the Global Climate Negotiations*, paragrafi 8-10, 13-15. Come ricordato dalla stessa Conferenza dell'UA, l'AREI ha subito ricevuto dichiarazioni di sostegno da Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito, Stati

direttivo composto di sette membri, di cui due non africani, affiancato da un comitato tecnico formato di esperti nel settore energetico e degli investimenti e da un'unità indipendente per la consegna dei prodotti energetici agli Stati³⁵.

Oltre a elaborare una propria politica di sviluppo continentale, l'UA è coinvolta anche nella *Post-2015 Development Agenda*, che racchiude il piano generale di politiche per lo sviluppo delle Nazioni Unite. La Conferenza ha approvato l'operato del Comitato di alto livello *ad hoc*, presieduto da Ellen Johnson Sirleaf, incaricato di sostenere gli interessi africani nell'ambito della *Post-2015 Development Agenda*. In particolare, la Conferenza ha apprezzato il documento illustrativo *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development* e il documento operativo *Addis Ababa Action Agenda* (AAAA), con i quali il Comitato ha delineato presso le Nazioni Unite le priorità africane in materia di sviluppo, in conformità sia agli Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals* – SDGs) delle Nazioni Unite sia all'*Agenda 2063* dell'UA³⁶.

Poiché l'integrazione tra i mercati africani costituisce la base per lo sviluppo economico continentale, uno dei principali obiettivi dell'UA consiste nel completamento dell'Area continentale di libero scambio (*Continental Free Trade Area* – CFTA)³⁷, che peraltro rappresenta un passaggio cruciale anche per la piena realizzazione della Comunità economica africana (*African Economic Community* – AEC)³⁸. Pertanto, la Conferenza dell'UA ha istituito un Panel di alto livello, composto di cinque esperti, incaricato di velocizzare l'istituzione della CFTA. Inoltre, essa ha richiesto alla Commissione dell'UA di predisporre un *draft* di accordo sul libero commercio di beni e servizi, da diffondere presso gli Stati membri dell'UA per riceverne gli opportuni commenti, e di ideare un meccanismo per la progressiva eliminazione dei dazi doganali³⁹.

5. *Pace e sicurezza*.- Il sistema di sicurezza regionale dell'UA è incentrato sulla c.d. *African Peace and Security Architecture*, al cui vertice si colloca il

Uniti d'America, Svezia e Unione europea. Inoltre, i Ministri dell'energia del G20, durante la riunione di ottobre 2015, hanno deciso di destinare all'AREI almeno 10 miliardi di dollari statunitensi entro il 2020.

³⁵ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 609 (XXVII), *Decision on the Governance Structure of the Africa Renewable Energy Initiative*.

³⁶ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 600 (XXVI), *The Post-2015 Development Agenda*.

³⁷ La CFTA era stata prevista dalla Conferenza dell'UA con decisione n. 394 (XVIII), *Boosting Intra-African Trade and Fast Tracking the Continental Free Trade Area*.

³⁸ L'AEC è stata istituita dal Trattato di Abuja del 3 giugno 1991. Nel momento in cui si scrive, ne fanno parte tutti gli Stati africani con le eccezioni di Eritrea, Gibuti, Madagascar, Somalia e Sudan del Sud. L'AEC si propone di incentivare lo sviluppo di buone relazioni economiche e commerciali tra gli Stati africani, allo scopo di creare un'unione economica e monetaria, sul modello dell'Unione europea. Affinché ciò possa accadere, l'AEC promuove la cooperazione economica sub-regionale. L'art. 88 del Trattato di Abuja stabilisce, quindi, la creazione di una serie di RECs, note anche come "pilastri" dell'AEC. Il legame tra le RECs e l'AEC è definito da un Protocollo entrato in vigore il 25 febbraio 1998. Per maggiori approfondimenti sull'AEC, v. K. D. MAGLIVERAS, G. J. NALDI, *The African Economic Community: Emancipation for African States or Yet Another Glorious Failure?*, in *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, 1999, 601 ss.; R. FRIMPONG-OPPONG, *The African Union, the African Economic Community and Africa's Regional Economic Communities: Untangling a Complex Web*, in *African Journal of International and Comparative Law*, 2010, 92 ss.; M. M. MBENGUE, O. ILLY, *The African Economic Community*, in A. YUSUF, F. OUGUERGOUZ (eds.), *op. cit.*, 187 ss.

³⁹ V. Conferenza dell'UA, decisioni n. 608 (XXVII); n. 623 (XXVIII); n. 647 (XXIX). Le tre decisioni sono tutte intitolate *Decision on the Continental Free Trade Area*.

Consiglio di pace e sicurezza⁴⁰. La ventiseiesima Conferenza dell'UA ha rinnovato la composizione di tale organo, attribuendo i cinque seggi triennali a Egitto, Kenya, Nigeria, Repubblica Democratica del Congo e Zambia e i dieci seggi biennali a Algeria, Botswana, Burundi, Ciad, Niger, Ruanda, Sierra Leone, Sudafrica, Togo e Uganda⁴¹. Quanto al completamento della componente operativa della c.d. *African Peace and Security Architecture*, i più recenti risultati sono stati illustrati durante il Seminario di alto livello sulla pace e la sicurezza in Africa, svoltosi dal 17 al 19 dicembre 2016 a Oran, in Algeria⁴².

L'UA ha registrato esiti eterogenei nelle specifiche situazioni di crisi in cui è intervenuta nel 2016 e nel 2017⁴³. La Conferenza ha dichiarato la propria soddisfazione per i buoni risultati raggiunti in alcuni Paesi che erano stati teatri di conflitti interni. Essa ha ricordato la riconciliazione nazionale in Costa d'Avorio; l'operato dell'*International Support Group for the Transition* inviato in Burkina Faso; la stabilizzazione politica in Madagascar; l'efficiente gestione delle elezioni politiche nell'Unione delle Comore; la risoluzione della crisi post-elettorale e l'avvicendamento pacifico ai vertici politici nel Gambia.

La Conferenza ha anche ammesso l'esistenza di serie difficoltà per la risoluzione di altre crisi in cui l'UA è stata coinvolta nel biennio considerato. Essa ha citato lo stato di conflitto generalizzato in cui versa il Corno d'Africa, dove il processo di pace tra Etiopia ed Eritrea è bloccato da anni e i rapporti tra Eritrea e Gibuti rimangono tesi a causa delle dispute di confine; l'instabilità della regione sudanese, causata non solo dai conflitti di frontiera tra il Sudan e il Sudan del Sud, ma anche dai problemi interni ai due Paesi⁴⁴; la situazione di impunità e le *gross violations* dei diritti umani commesse in Guinea Bissau a danno della popolazione civile, nonostante la presenza di ECOMIB (ECOWAS Mission in Guinea Bissau); la

⁴⁰ Per approfondimenti sul sistema africano di sicurezza collettiva, v. principalmente T. MURITHI, *The African Union. Pan-Africanism, Peacebuilding and Development*, Aldershot, 2005; G. MVELLE, *L'Union africaine. Fondaments, organs, programmes et actions*, Parigi, 2007, specialmente 179-185, 233-250; R. CADIN, *Origine ed evoluzione del sistema di sicurezza collettiva dell'Unione africana*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, marzo 2010. Per un esame specifico del ruolo e delle funzioni del Consiglio di pace e sicurezza, v. invece R. ADJOVI, *The Peace and Security Council*, in A. YUSUF, F. OUGUERGOUZ (eds), *op. cit.*, 143 ss.; T. TCHICAYA, *Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*, in J. F. AKANDJI-KOMBÉ (dir.), *L'homme dans la société internationale. Mélanges en hommage au Professeur Paul Tavernier*, Bruxelles, 2013, 387 ss.

⁴¹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 594 (XXVI), *Decision on the Election of the Fifteen Members of the Peace and Security Council of the African Union*.

⁴² In particolare, nel contesto della c.d. *African Peace and Security Architecture*, il Consiglio di pace e sicurezza dovrebbe coordinare l'*African Capacity for Immediate Response to Crises*, una forza d'intervento pronta a reagire in tempi rapidi su base continentale, e l'*African Standby Force*, una forza operativa i cui contingenti sono sempre stanziati in ognuna delle cinque sub-regioni africane. Le due forze appena menzionate sono attualmente in fase di istituzione.

⁴³ Per la ricostruzione delle attività svolte dall'UA nel 2016 e nel 2017 in materia di pace e sicurezza, ove non altrimenti indicato, si farà riferimento nel corso del paragrafo alle decisioni della Conferenza n. 598 (XXVI), *Decision on the Activities of the Peace and Security Council and the State of Peace and Security in Africa*; n. 612 (XXVII), *Decision on the State of Peace and Security in Africa*; n. 629 (XXVIII), *Decision on the Report of the Peace and Security Council on Its Activities and the State of Peace and Security in Africa*; n. 644 (XXIX), *Decision on the Report of the Peace and Security Council on Its Activities and the State of Peace and Security in Africa*. Le decisioni appena citate sono state rese dalla Conferenza in approvazione dei rapporti presentati nel biennio dal Consiglio di pace e sicurezza.

⁴⁴ Nella decisione n. 613 (XXVII), *Decision on the Situation in South Sudan*, specificamente dedicata alla guerriglia in corso nel Sudan del Sud, dopo aver condannato l'attacco alla *United Nations Mission in South Sudan* (UNMISS), la Conferenza ha espresso preoccupazione per i ritardi nell'attuazione dell'Accordo di cessazione delle ostilità siglato dai ribelli e dal Governo ad agosto 2015.

situazione libica⁴⁵, resa complicata dalla molteplicità di attori presenti sul territorio e dal contrasto delle loro posizioni, che non agevolano i dialoghi di pace né permettono al Governo di riconciliazione nazionale, costituitosi a Tripoli nel gennaio 2016 sotto la presidenza di Fayeز Mustafa Serraj, di operare pienamente⁴⁶.

La valutazione espressa dalla Conferenza a proposito di alcune altre situazioni di conflitto appare più sfumata. Con riferimento all'annosa crisi in Somalia, la Conferenza ha preso atto dei progressi nei negoziati tra le diverse forze ribelli e dello svolgimento delle elezioni politiche nel 2016. Al contempo, però, essa ha confermato la difficoltà di portare a conclusione un conflitto ormai incancrenitosi. La Conferenza si è quindi limitata a rinnovare l'impegno dell'UA nel Paese attraverso l'*African Union Mission in Somalia* (AMISOM), appellandosi alla Comunità internazionale e specialmente all'Unione europea per l'invio di aiuti finanziari e umanitari a favore della popolazione. La Conferenza ha riscontrato alcuni risultati positivi nell'ambito del *Framework Agreement for Peace, Security and Cooperation* nella Repubblica Democratica del Congo e ha espresso soddisfazione per le intese raggiunte il 18 ottobre e il 31 dicembre 2016 in vista dello svolgimento di regolari e trasparenti elezioni presidenziali e politiche. Nondimeno, essa ha ribadito l'impossibilità di neutralizzare del tutto i gruppi di ribelli presenti soprattutto nelle regioni orientali del Paese, nonostante la presenza della *Mission de l'Organisations des Nations Unis pour la stabilisation en République Démocratique du Congo* (MONUSCO). La Conferenza si è poi soffermata sulla crisi in Burundi, inviando una delegazione guidata dal Presidente ugandese a trattare per la soluzione pacifica dell'*impasse* politica in atto tra il Governo e le principali forze di opposizione. È stato infine siglato un *Memorandum* per il dispiegamento in Burundi di osservatori ed esperti militari dell'UA, che però alla fine del 2017 risultava ancora non attuato. Del resto, come la stessa Conferenza ha ammesso, la crisi burundese sembra ormai essersi aggravata in maniera quasi irreparabile, soprattutto a causa del dissesto economico, dell'arrivo di rifugiati negli Stati confinanti, dei *targeted killings* e della violazione generalizzata dei diritti umani. La Conferenza ha evidenziato l'efficiente lavoro svolto a supporto del processo di transizione democratica nella Repubblica Centrafricana, culminato con le elezioni presidenziali del dicembre 2015. Essa ha comunque sottolineato di voler mantenere alta l'attenzione sul Paese non solo a causa della guerriglia religiosa ancora in atto in alcune zone, ma anche in considerazione della grave situazione di emergenza in cui versa gran parte della popolazione civile. Infine, la Conferenza ha encomiato gli sforzi dell'UA in Mali, che hanno condotto all'Accordo di pace e riconciliazione del 15 maggio 2015 che ha salvaguardato l'unità nazionale e ha

⁴⁵ Sulla situazione libica, v. anche Conferenza dell'UA, decisione n. 646 (XXIX), *The Report of the Chairperson of the African Union High Level Committee on Libya*.

⁴⁶ Il Governo di riconciliazione nazionale è stato costituito in applicazione dell'Accordo politico concluso tra le parti della guerriglia libica il 17 dicembre 2015 a Skhirat, in Marocco, grazie alla mediazione delle Nazioni Unite (per il testo dell'Accordo, v. il sito della *United Nations Mission in Libya*, www.unsmil.unmissions.org). Il Governo di riconciliazione nazionale controlla però una limitata porzione della Tripolitania settentrionale, senza essere chiaramente in grado di tenere unite le varie componenti dello Stato libico: se la Cirenaica, a Est, è sottoposta al Governo presieduto dal generale Khalifa Belqasim Hafter, con sede a Tobruk, nel resto della Libia, e principalmente nella regione meridionale del Fezzan, varie bande e tribù controllano singole città o territori, fluttuando tra alleanze precarie. Tale quadro è documentato nel *Final Report of the Panel of Experts on Libya Established Pursuant to Resolution 1973 (2011)*, UN Doc. S/2017/466, del 1° giugno 2017, consultabile sul sito www.un.org.

evitato ogni rischio di deriva islamista nel Paese. Al tempo stesso, però, essa ha ammesso la continuità dell'instabilità in Mali, richiedendo alla Francia di posporre la conclusione dell'operazione *Barkhane*, alle Nazioni Unite di rafforzare la *Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA) e all'Unione europea di sostenere il dispiegamento della *G5 Joint Force*, composta di forze armate dei Paesi del Sahel⁴⁷. Con generale riferimento al Sahel, la Conferenza ha ribadito il supporto al processo di Nouakchott, che dovrebbe condurre al rafforzamento della sicurezza regionale ma che finora non ha sortito effetti.

L'UA ha confermato che il sistema di sicurezza regionale necessita di aiuti sia economici sia militari provenienti dall'esterno, dichiarando di non poter sostenere i costi delle proprie missioni operative per più del 25%. Per questo motivo, la Conferenza ha espresso il proprio sostegno alle consultazioni avviate dalla Commissione dell'UA con il Segretariato generale delle Nazioni Unite in vista di una più stretta collaborazione tra UA e Nazioni Unite nel campo del mantenimento della pace, possibilmente nel quadro di regole precise elaborate in conformità al capitolo VIII della Carta di San Francisco. La Conferenza ha aggiunto che gli Stati africani che siedono nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite hanno la responsabilità di mediare per l'armonizzazione delle risoluzioni in quella sede adottate con le decisioni del Consiglio di pace e sicurezza dell'UA. La generale difficoltà di gestire missioni di pace interamente africane si pone chiaramente in contrasto con l'autonomia finanziaria ufficialmente perseguita⁴⁸.

Oltre che di crisi interne o geograficamente delimitate, nel biennio 2016-2017, l'UA si è occupata anche di questioni suscettibili di incidere trasversalmente sulla sicurezza regionale. Per esempio, la Conferenza si è soffermata sul problema del terrorismo di stampo religioso, condannando i numerosi attentati verificatisi in Africa nel corso del biennio. Per contribuire alla risoluzione di tale problema, essa ha istituito un Fondo speciale⁴⁹. La Conferenza ha poi espresso il proprio supporto alle azioni di contrasto a Boko Haram esperite dalla *Multinational Joint Task Force*, istituita dagli Stati membri della Commissione del bacino del lago Ciad e dal Benin, e si è appellata alla Comunità internazionale per l'invio di maggiori risorse e per una più attiva assistenza sul campo. La gestione delle costanti crisi umanitarie africane è un altro tema di importanza continentale approfondito dalla Conferenza dell'UA. In vista del *World Humanitarian Summit* di Istanbul del maggio 2016, la Conferenza ha approvato la *Common African Position on Humanitarian Effectiveness*, basata su cinque aree d'intervento: dignità, sicurezza, resilienza, cooperazione e finanziamento. Inoltre, essa ha invitato gli Stati a elaborare un piano d'azione decennale in materia di assistenza umanitaria che tenga conto soprattutto di come le

⁴⁷ In effetti, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha appoggiato la richiesta dell'UA con la risoluzione n. 2359 del 21 giugno 2017, mentre l'Unione europea ha stanziato dei finanziamenti per la *G5 Joint Force*.

⁴⁸ Per un approfondimento della questione, v. di recente G. PASCALE, *The African Security System: Between the Quest for Autonomy and the External Financial Dependence*, in G. CELLAMARE, I. INGRAVALLO (eds), *Peace Maintenance in Africa. Open Legal Issues*, Berlin/Heidelberg, 2018, 35-56.

⁴⁹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 614 (XXVII), *Establishment of an African Union Special Fund on Prevention and Combating Terrorism and Violent Extremism in Africa*, e decisione n. 627 (XXVIII), *African Union Special Fund on Prevention and Combating Terrorism and Violent Extremism in Africa*, Il Fondo speciale sarà costituito sotto l'egida della Commissione dell'UA e sarà finanziato con contributi volontari di Stati membri dell'UA e di soggetti ed enti esterni all'UA.

questioni migratorie incidano sulla sicurezza continentale. Infine, la Conferenza ha istituito l'Agenzia umanitaria africana (*African Humanitarian Agency* – AHA)⁵⁰.

6. *Giustizia internazionale penale.*– Anche nel 2016 e nel 2017, come negli anni precedenti, la Conferenza ha espresso con toni decisi il malcontento dell'UA nei confronti sia della Corte penale internazionale, accusata di essersi occupata quasi soltanto di situazioni concernenti gli Stati africani, sia del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, il quale non ha tenuto conto delle richieste di *deferral* avanzate dall'UA rispetto ad alcuni casi in esame davanti a quella Corte⁵¹. La Conferenza ha quindi ricordato agli Stati membri dell'UA che sono anche parti dello Statuto di Roma la “necessità imperativa” di non adottare politiche autonome nei loro rapporti con la Corte penale internazionale, ma di adeguarsi alla posizione comune dell'UA, concordata nelle precedenti sessioni della Conferenza e costantemente riaffermata. Il fulcro della posizione comune è rappresentato dalla denuncia dello Statuto di Roma da parte di tutti gli Stati africani che vi aderiscono. In tale prospettiva, la Conferenza ha continuato a incoraggiare gli Stati africani a disattendere i loro obblighi nascenti dall'adesione allo Statuto di Roma. Precisamente, secondo la Conferenza, qualora gli obblighi di cooperazione con la Corte penale internazionale si trovassero in conflitto con gli obblighi derivanti dalla partecipazione all'UA o dal diritto internazionale consuetudinario, gli Stati africani interessati dovrebbero scegliere di non adempiere i primi. Per esempio, invocando le norme internazionali che garantiscono l'immunità alle più alte cariche degli Stati, la Conferenza dell'UA ha iteratamente richiesto agli Stati membri dell'UA di non arrestare il Presidente del Sudan, Omar al-Bashir, laddove quest'ultimo si recasse sul loro territorio, diversamente da quanto disposto dal mandato d'arresto spiccato dalla Corte penale internazionale⁵². In effetti, in questo esempio si configura una situazione di inestricabile conflitto tra norme internazionali, che condurrà gli Stati interessati a violare o le decisioni dell'UA o gli obblighi imposti dallo Statuto di Roma.

Nel corso del biennio in esame, le indicazioni della Conferenza dell'UA sono state recepite specialmente da Burundi, Gambia e Sudafrica, i quali sono giunti a notificare la denuncia dello Statuto di Roma al Segretario generale delle Nazioni Unite⁵³. Le ragioni di fondo che hanno spinto i tre Stati ad agire in tal senso e gli

⁵⁰ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 604 (XXVI), *Common African Position on Humanitarian Effectiveness*.

⁵¹ Ove non altrimenti indicato, per la ricostruzione delle posizioni dell'UA espresse nel biennio 2016-2017 nei confronti della Corte penale internazionale, si farà riferimento in questo paragrafo alle decisioni della Conferenza dell'UA, n. 590 (XXVI); n. 616 (XXVII); n. 622 (XXVIII). Le tre decisioni sono tutte intitolate *Decision on the International Criminal Court (ICC)*. La bibliografia sui rapporti tra la Corte penale internazionale e l'UA è molto estesa. Di recente, si segnalano i saggi raccolti nel volume di E. A. ANKUMAH (ed.), *The International Criminal Court and Africa: One Decade on*, Bruxelles, 2016. Per l'ulteriore bibliografia, v. G. PASCALE, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano*, Napoli, 2017, 349 ss.

⁵² Oltre a quella del Sudan, l'altra situazione su cui negli anni scorsi la Conferenza dell'UA si era soffermata con particolare attenzione era quella del Kenya. Tuttavia, nel 2016, la Conferenza ha espresso la propria soddisfazione per la decisione del 5 aprile 2016 della Camera di primo grado della Corte penale internazionale di chiudere il procedimento in atto contro William Samoei Ruto, Vicepresidente in carica del Kenya. Precisamente, la Camera di primo grado aveva adottato a maggioranza una decisione di non luogo a procedere, annullando le accuse a carico di Ruto.

⁵³ Nella sua decisione n. 622 (XXVIII), cit., la Conferenza dell'UA naturalmente «welcomes and fully supports the sovereign decisions taken by Burundi, South Africa and The Gambia as pioneer implementers of the 'Withdrawal Strategy', regarding their notification of withdrawal from the ICC».

esiti attuali delle loro denunce sono divergenti. Nonostante ciò, tutti e tre i casi mostrano come gli Stati africani a volte si appellino alla conclamata avversione dell'UA nei confronti della Corte penale internazionale per perseguire scopi politici di rilevanza quasi esclusivamente nazionale⁵⁴.

Innanzitutto, è paradigmatico il caso del Sudafrica, dov'è in corso un confronto tra il potere esecutivo e quello giudiziario, che ha coinvolto adesso pure il potere legislativo. A gennaio 2016, la ventiseiesima sessione della Conferenza aveva elogiato il Sudafrica per non aver arrestato al-Bashir, quando costui aveva preso parte alla venticinquesima sessione della Conferenza, svoltasi a Johannesburg. Tuttavia, a marzo 2016, una sentenza della Corte suprema di appello del Sudafrica aveva dichiarato la responsabilità del Governo per non aver eseguito l'arresto⁵⁵. Il Governo aveva reagito a tale sentenza nell'ottobre 2016, notificando al Segretario generale delle Nazioni Unite la denuncia dello Statuto di Roma⁵⁶. Il 22 febbraio 2017, però, una nuova sentenza, stavolta dell'Alta Corte del North Gauteng, ha dichiarato l'invalidità della denuncia depositata dal Sudafrica, in quanto il relativo atto sarebbe stato adottato in violazione del principio del parallelismo delle forme, cioè senza alcun coinvolgimento del Parlamento, che invece a suo tempo aveva approvato l'adesione del Sudafrica allo Statuto di Roma. Pertanto, il 7 marzo seguente il Governo ha dovuto inviare una comunicazione al Segretario generale delle Nazioni Unite, ritirando la propria denuncia dello Statuto di Roma⁵⁷. Il Governo ha però confermato l'intenzione del Sudafrica di denunciare lo Statuto di Roma, tant'è che il 7 dicembre successivo il Ministro della giustizia ha posto all'attenzione del Parlamento l'*International Crimes Bill* proprio a tale scopo⁵⁸.

Il Burundi ha presentato lo strumento di denuncia dello Statuto di Roma al Segretario generale delle Nazioni Unite il 27 ottobre 2016. La denuncia ha prodotto i

⁵⁴ La denuncia dello Statuto di Roma da parte dei tre summenzionati Stati potrebbe innescare un processo di emulazione. Per una panoramica degli Stati africani in procinto di denunciare lo Statuto di Roma, tra i commenti di recente apparsi online, v. O. WINDRIDGE, *Clarifying the Alternative: International Criminal Justice Options for African Union Member States*, in *Opinio Juris*, www.opiniojuris.org, novembre 2016, il quale esamina anche la possibilità che gli Stati africani, dopo aver abbandonato lo Statuto di Roma, ratifichino il Protocollo istitutivo della Sezione penale regionale.

⁵⁵ V. Corte Suprema del Sudafrica, *Minister of Justice and Constitutional Development and Others v. The Southern African Litigation Centre*, sentenza del 15 marzo 2016, consultabile sul sito www.saflii.org/za; per un primo commento, v. I. INGRAVALLO, *al-Bashir, il Sudafrica e il diritto internazionale penale: molto rumore per nulla*, in *Osservatorio costituzionale*, www.osservatorioaic.it, settembre 2016.

⁵⁶ Il 19 ottobre 2016 il Ministro degli affari esteri sudafricano aveva firmato lo strumento di denuncia dello Statuto di Roma, notificandolo al Segretario generale delle Nazioni Unite. Il pertinente comunicato stampa, *SA Formally Withdrawing from ICC*, consultabile sul sito governativo www.sanews.gov.za, riporta anche il testo dello strumento di denuncia; si legge che «the Rome Statute compels South Africa to arrest persons who may enjoy diplomatic immunity under customary international law but who are wanted by the Court». Per un commento, v. D. AKANDE, *South Africa Withdrawal from the International Criminal Court – Does the ICC Statute Lead to Violations of Other International Obligations?*, in *EJIL Talk!*, www.ejiltalk.org, ottobre 2016.

⁵⁷ Notifica C.N.121.2017.TREATIES-XVIII.10 del 7 marzo 2017.

⁵⁸ L'*International Crimes Bill* prevede l'abrogazione dell'*Implementation of the Rome Statute of the International Criminal Court Act* del 2002 e si premura di disciplinare alternativamente il perseguimento del genocidio, dei crimini di guerra e dei crimini contro l'umanità, allo scopo di evitare un *vacuum* normativo nell'ordinamento sudafricano. L'*International Crimes Bill* non si applicherebbe, però, agli individui che godono dell'immunità dalla giurisdizione penale ai sensi sia del diritto internazionale sia del diritto interno, come nel caso del Presidente sudanese. La proposta legislativa è disponibile sul sito www.justice.gov.za.

suoi effetti a partire dall'anno seguente⁵⁹. Da un lato, il Burundi non è riuscito a evitare che la Corte penale internazionale si occupasse degli eventuali crimini commessi sul suo territorio in relazione alla situazione già in esame. Dall'altro lato, però, la denuncia del Burundi ha costretto la Corte penale internazionale a restringere la sua giurisdizione su tale situazione. Il Procuratore aveva avviato l'esame preliminare della situazione del Burundi il 25 aprile 2016 ed era stato autorizzato all'apertura delle indagini il 9 novembre 2016; a questo punto, la giurisdizione *ratione temporis* della Corte penale internazionale rimarrà limitata ai crimini presumibilmente compiuti fino al 26 ottobre 2017⁶⁰.

Il Gambia aveva invece denunciato lo Statuto di Roma con una notifica indirizzata il 10 novembre 2016 al Segretario generale delle Nazioni Unite. È presumibile che il Governo allora in carica avesse effettuato la denuncia per salvaguardarsi da eventuali indagini che avrebbero potuto essere intraprese dal Procuratore della Corte penale internazionale nei confronti di suoi esponenti di spicco, tra cui lo stesso Presidente Yahya Jammeh. Inoltre, il Governo aveva probabilmente voluto agire d'anticipo, prima dell'ormai inevitabile avvicinamento ai vertici politici dello Stato. Infatti, da tempo l'opposizione guidata da Adama Barrow minacciava di deferire la situazione gambiana alla Corte penale internazionale nel caso in cui fosse riuscita a ottenere il potere, ritenendo che il Gambia non avesse ragione di temere alcuna forma di controllo internazionale⁶¹. Una volta ottenuta la maggioranza alle elezioni presidenziali che il Governo di Jammeh era stato costretto a convocare a gennaio 2017, il nuovo Governo di Barrow ha quindi annullato la denuncia dello Statuto di Roma, con una comunicazione trasmessa il 10 febbraio 2017 al Segretario generale delle Nazioni Unite⁶².

In occasione della denuncia dello Statuto di Roma, con una nota diffusa il 21 ottobre 2016 dal Ministero della giustizia, il Sudafrica aveva precisato che «South Africa will work closely with the African Union and with other countries in Africa to strengthen continental bodies, such as the African Court on Human and Peoples' Rights, created to deal with such crimes and to prosecute the perpetrators, whilst at the same time continuing to participate and honour its commitments under international human rights instruments»⁶³. Le affermazioni contenute in questa nota confermano l'obiettivo dell'UA di creare un organo penale regionale che funga per il Continente africano quale foro alternativo alla Corte penale internazionale. Del resto, la Conferenza ha continuamente evidenziato l'importanza per gli Stati africani di procedere celermente alla ratifica del Protocollo di Sharm el-Sheikh, che istituisce la nuova Corte africana di giustizia e dei diritti dell'uomo, e del Protocollo di Malabo, che prevede l'inserimento di una Sezione competente in materia di diritto internazionale penale in seno a tale nuova Corte. Soprattutto attraverso il Protocollo

⁵⁹ L'art. 127, par. 1, dello Statuto di Roma prevede che la denuncia, notificata per iscritto al Segretario generale delle Nazioni Unite, ha effetto un anno dopo la data del ricevimento della notifica, salvo che non sia ivi indicata una data successiva.

⁶⁰ Cfr. G. EYENGA, *CPI: le retrait de la République du Burundi du Statut de Rome*, in *Sentinelle*, www.sentinelle-droit-international.fr, ottobre 2016.

⁶¹ Cfr. M. KERSTEN, *New Leadership in the Gambia is Good News for the International Criminal Court*, in *Justice in Conflict*, www.justiceinconflict.org, dicembre 2016.

⁶² Notifica C.N.62.2017.TREATIES-XVIII.10 del 10 febbraio 2017.

⁶³ La nota è consultabile sul sito www.politicsweb.co.za.

di Malabo, l'UA intende attuare il principio *African solutions for African problems* nell'ambito del diritto internazionale penale⁶⁴.

La posizione comune espressa dalla Conferenza dell'UA nei confronti della Corte penale internazionale e l'obiettivo di "africanizzare" la giustizia internazionale penale, però, non continuano negli ultimi tempi a essere unanimemente condivisi dagli Stati membri dell'UA. Infatti, a partire dalla ventisettesima sessione della Conferenza dell'UA, Burkina Faso, Capo Verde, Liberia, Repubblica Democratica del Congo e Senegal hanno apposto la loro riserva ai punti delle decisioni della Conferenza che ribadiscono l'obiettivo della denuncia collettiva dello Statuto di Roma da parte degli Stati membri dell'UA che ne sono parti⁶⁵. Si segnala poi il caso del Gabon, che il 20 settembre 2016 ha effettuato un *self-referral* alla Corte penale internazionale ai sensi dell'art. 14 dello Statuto di Roma, chiedendo al Procuratore di avviare un'indagine con riferimento ai presunti crimini commessi dal maggio 2016 in poi⁶⁶. Sembra quindi inevitabile che la posizione comune elaborata dalla Conferenza dell'UA per contrastare l'attivismo "africano" della Corte penale internazionale e l'obiettivo di costituire un organo giurisdizionale africano competente in materia di diritto internazionale penale siano destinati a non avere pieno successo, almeno nel breve periodo⁶⁷. In altre parole, in tema di diritto internazionale penale, quando siedono in seno alla Conferenza dell'UA, gli Stati africani elaborano delle posizioni fortemente critiche o quasi "eversive", che però poi non attuano o da cui divergono più o meno apertamente.

Sebbene il dibattito dedicato alla giustizia internazionale penale sia stato in gran parte assorbito dai problemi collegati all'attività della Corte penale internazionale, è comunque da ricordare che nel biennio considerato si è concluso il processo all'*ex* dittatore ciadiano Hissène Habré. Com'è noto, nel febbraio 2013, in seno al sistema giudiziario senegalese, erano state istituite le Camere africane straordinarie proprio per processare Habré, dei cui crimini non poteva essere investita la Corte penale internazionale, incompetente *ratione temporis*. La Conferenza dell'UA ha accolto con favore la sentenza resa il 30 maggio 2016 in primo grado⁶⁸. Essa si è contestualmente dichiarata disposta a cooperare sia con il Senegal, per l'apertura del processo di appello, sia con il Ciad, per la creazione e la gestione di un Fondo fiduciario speciale deputato a raccogliere contributi volontari

⁶⁴ Per approfondimenti e per l'indicazione di ulteriore bibliografia, v. G. PASCALE, *La tutela internazionale*, cit., 349 ss.

⁶⁵ V. le riserve apposte al par. 5, punto iii, lett. b), della decisione della Conferenza dell'UA n. 616 (XXVII), cit. La Liberia ha condiviso tale posizione a partire dalla successiva sessione della Conferenza dell'UA, con la riserva apposta al par. 8 della decisione della Conferenza dell'UA n. 622 (XXVIII), cit.

⁶⁶ V. la *Requête aux fins de renvoi d'une situation par un État partie auprès du Procureur de la Cour pénale internationale (pour la République gabonaise)*, del 20 settembre 2016, consultabile sul sito della stessa Corte penale internazionale, www.icc.cpi.int. Il *self-referral* gabonese appare funzionale alla gestione di questioni politiche interne, e non al perseguimento degli obiettivi della giustizia internazionale penale. Infatti, sembra che il Presidente intenda così indebolire l'opposizione. Il rischio di strumentalizzazione del meccanismo del *self-referral* è noto ed era già emerso nei casi dell'Uganda e della Repubblica Democratica del Congo: v. M. KERSTEN, *Ten African States Who Will Stick with the International Criminal Court*, in *Justice in Conflict*, www.justiceinconflict.org, ottobre 2016.

⁶⁷ Quanto all'organo giurisdizionale africano competente in materia di diritto internazionale penale, nella sua decisione n. 622 (XXVIII), cit., la stessa Conferenza ha espresso «deep concern at the slow pace of ratification» del relativo Protocollo.

⁶⁸ V. Camere africane straordinarie d'assise, *Ministère public v. Hissène Habré*, sentenza del 30 maggio 2016, consultabile sul sito www.chambresafraicaines.org.

da far convergere nelle riparazioni spettanti alle vittime riconosciute⁶⁹. Con il supporto dell'UA, le Camere africane straordinarie hanno poi emanato il 27 aprile 2017 anche la sentenza d'appello⁷⁰.

7. Tutela dei diritti dell'uomo: l'attività della Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.- In base a un'ormai consolidata prassi, la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli ha tenuto due sessioni ordinarie e due straordinarie nel 2016 e altrettante nel 2017⁷¹. A luglio 2017, la Conferenza dell'UA ha rinnovato per altri sei anni il mandato dell'algerina Maya Sahli Fadel e ha approvato la nomina, avvenuta in seno al Consiglio esecutivo, di tre nuovi membri della Commissione: il tunisino Hatem Essaiem, l'angolana Maria Teresa Manuela e il congolese Rémy Ngoy Lumbu⁷². A novembre 2017, la Commissione ha eletto la maliana Soyata Maiga come sua nuova Presidente, mentre il keniota Lawrence Murugu Mutu è divenuto il nuovo Vicepresidente.

Nell'esercizio del suo mandato di protezione dei diritti enunciati nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, la Commissione africana non ha ricevuto né discusso alcuna comunicazione interstatale durante il periodo in esame. È stata così confermata la tendenza degli Stati a non avviare procedimenti contro altri Stati davanti agli organi di controllo del rispetto dei diritti dell'uomo⁷³.

La Commissione ha invece portato a termine l'esame di ventitré comunicazioni presentate da individui o da organizzazioni non governative ai sensi dell'art. 55 della Carta africana, per le quali si era in precedenza dichiarata competente⁷⁴. La Commissione africana ha cancellato dal ruolo sette di queste comunicazioni dopo aver accertato il raggiungimento di una composizione amichevole fra le parti o in accoglimento di una richiesta in proposito effettuata dall'autore della comunicazione

⁶⁹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 615 (XXVII), *Decision on the Hissène Habré Case*.

⁷⁰ V. Camere africane straordinarie d'assise d'appello, *Procureur général v. Hissène Habré*, sentenza del 27 aprile 2017, consultabile sul sito www.chambresafricaines.org.

⁷¹ Nel biennio in esame si sono svolte le seguenti sessioni della Commissione africana: diciannovesima sessione straordinaria dal 16 al 25 febbraio 2016; cinquantottesima sessione ordinaria dal 6 al 20 aprile 2016; ventesima sessione straordinaria dal 9 al 18 giugno 2016; cinquantanovesima sessione ordinaria dal 21 ottobre al 4 novembre 2016; ventunesima sessione straordinaria dal 23 febbraio al 4 marzo 2017; sessantesima sessione ordinaria dall'8 al 22 maggio 2017; ventiduesima sessione straordinaria dal 29 luglio al 7 agosto 2017; sessantunesima sessione ordinaria dall'1 al 15 novembre 2017. Le sessioni della Commissione africana dovrebbero tenersi nella sua sede ufficiale di Banjul. Tuttavia, sin dalla fine degli anni '80, si è venuta formando l'abitudine di organizzare periodicamente delle sessioni nelle varie regioni africane, a rotazione, al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica sull'attività della Commissione. Per questo motivo, nel 2017, la sessantesima sessione ordinaria è stata organizzata a Niamey, mentre la ventiduesima sessione straordinaria ha avuto luogo a Dakar.

⁷² V. Conferenza dell'UA, decisione n. 656 (XXIX), *Appointment of Four Members of the African Commission on Human and Peoples' Rights*.

⁷³ La tendenza a non avviare procedimenti contro altri Stati davanti agli organi di controllo del rispetto dei diritti dell'uomo contraddistingue più o meno tutti gli Stati, e non solo quelli africani. In linea di principio, il sostanziale fallimento di questo meccanismo può spiegarsi con la preminenza fisiologicamente riservata dagli Stati alla salvaguardia delle loro relazioni internazionali. In tema, v. per tutti G. CITRONI, T. SCOVAZZI, *Corso di diritto internazionale. La tutela internazionale dei diritti umani*, Milano, 2013, vol. III, 92 ss.

⁷⁴ Tutti gli atti della Commissione africana che d'ora in avanti saranno menzionati sono consultabili sul suo sito ufficiale, www.achpr.org. I titoli di tali atti o eventuali passaggi da essi tratti sono riportati nella lingua (inglese o francese) in cui essi sono stati originariamente redatti.

o per mancanza di *diligent prosecution*⁷⁵. Essa ha poi dichiarato cinque comunicazioni non ammissibili, in massima parte per il mancato rispetto della condizione di ricevibilità del previo esaurimento dei rimedi interni, prevista dall'art. 56, par. 5, della Carta africana⁷⁶. La Commissione africana ha finanche ritenuto non ammissibile una comunicazione il cui autore aveva esperito tutti i rimedi interni, senza però rivolgersi all'organo competente per la verifica della costituzionalità delle leggi; secondo la Commissione, nell'ordinamento dello Stato in questione, tale possibilità era stata recentemente estesa ai ricorrenti individuali⁷⁷. Inoltre, la Commissione africana ha trasmesso due comunicazioni alla Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli⁷⁸.

Nel biennio in esame, la Commissione africana ha quindi deciso nel merito soltanto nove comunicazioni individuali, adottando i pertinenti rapporti finali. Nel momento in cui si scrive (gennaio 2017), dal sito ufficiale della Commissione africana si apprende che è stato reso il rapporto finale nel caso *Bialufu Ngandu*; tale rapporto dovrebbe essere pubblicato a breve, anche se attualmente non risulta ancora

⁷⁵ Con l'espressione "mancanza di *diligent prosecution*" la Commissione africana indica una sua prassi – non prevista normativamente ma ormai abbastanza consolidata – relativa alla cancellazione dal ruolo delle comunicazioni al cui autore essa aveva iteratamente richiesto delle informazioni, senza però averle mai ottenute.

⁷⁶ Nella prassi della Commissione africana, la regola del previo esaurimento è stata più precisamente interpretata nel senso che i rimedi domestici da espletare sono quelli ordinari e giurisdizionali, che risultano disponibili, effettivi e in grado di offrire adeguata soddisfazione alla vittima. L'inesistenza di rimedi interni o la loro eccessiva durata sono le eccezioni ammesse alla regola. Queste eccezioni non costituiscono una peculiarità della prassi della Commissione africana, essendo accettate anche da altri organi internazionali giurisdizionali e di controllo o essendo forse insite nella stessa regola (così R. PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Torino, 2004, 171 ss.). Esse sono però particolarmente rilevanti nel contesto africano, in considerazione dei numerosi problemi che affliggono l'amministrazione della giustizia in molti Paesi. Per motivi simili, la Commissione africana non indaga sull'avvenuto esaurimento delle vie di ricorso nazionale quando una comunicazione denuncia delle violazioni gravi e massicce dei diritti dell'uomo. Per maggiori approfondimenti, v. H. ONORIA, *The African Commission on Human and Peoples' Rights and the Exhaustion of Local Remedies under the African Charter*, in *African Human Rights Law Journal*, 2003, 1 ss.; N. J. UDOMBANA, *So Far, So Fair: The Local Remedies Rules in the Jurisprudence of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, in *African Journal of International Law*, 2003, 1 ss.; F. OUGUERGOUZ, *Article 56*, in M. KAMTO (dir.), *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le Protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme*, Bruxelles, 2011, 1024 ss., 1034-1042.

⁷⁷ V. Commissione africana, comunicazione n. 434/12, *Filimao Pedro Tivane (represented by Dr. Simeao Cuamba) v. Mozambique*, rapporto finale del 4 novembre 2016, specialmente par. 46 ss. In ragione della promulgazione di alcune leggi, l'autore della comunicazione aveva lamentato la violazione da parte del Mozambico del diritto di proprietà (art. 14 della Carta africana) e dei diritti di difesa in un conseguente procedimento giurisdizionale (art. 7, par. 1, lett. c, della Carta africana).

⁷⁸ La Commissione africana può presentare un ricorso alla Corte africana in virtù dell'art. 5, par. 1, lett. a), del Protocollo istitutivo della Corte, letto congiuntamente a talune disposizioni del regolamento di procedura della stessa Commissione. Tra queste ultime, rileva l'art. 118, secondo cui la Commissione può adire la Corte per la mancata esecuzione delle raccomandazioni indirizzate a uno Stato dichiarato responsabile di violazioni dei diritti dell'uomo (par. 1); per la mancata attuazione di misure provvisorie ordinate a uno Stato (par. 2); per violazioni gravi o massicce dei diritti dell'uomo nel senso indicato dall'art. 58 della Carta africana (par. 3). Nei primi due casi, la Commissione in sostanza richiede alla Corte di agire come meccanismo di controllo dell'esecuzione delle sue pronunce; infatti, è noto che i rapporti e le ordinanze della Commissione africana non hanno valore vincolante per gli Stati, i quali raramente vi danno seguito (v. G. PASCALE, *La tutela internazionale*, cit., 194 ss.). Nel terzo caso, invece, la Corte funge da organo competente per le più rilevanti violazioni dei diritti dell'uomo, individuate come tali dalla Commissione, anche in base a comunicazioni presentate da ricorrenti che non si sarebbero potuti rivolgere alla Corte.

disponibile⁷⁹. La Commissione africana ha emanato il rapporto finale anche nel caso *Kilwa*⁸⁰. Neanche questo secondo rapporto è al momento consultabile. Nondimeno, essendo stato da tempo diffuso dall'organizzazione non governativa *Rights and Accountability in Development*⁸¹, esso è stato commentato da un'attenta dottrina, che ne ha messo in luce il rilievo per quel che riguarda la definizione del concorso tra Stati e imprese multinazionali nella violazione dei diritti dell'uomo⁸². Il rapporto è altresì interessante per l'elevatissima compensazione monetaria (2,5 miliardi di dollari statunitensi) imposta allo Stato responsabile a ristoro delle violazioni subite dalle vittime, soprattutto ove si consideri che raramente la Commissione africana indica l'esatto ammontare delle compensazioni pecuniarie che essa raccomanda⁸³.

Non si ha invece alcuna notizia degli altri sette rapporti finali. È quindi presumibile che, in base all'art. 59 della Carta africana, la Conferenza dell'UA non ne abbia ancora autorizzato la pubblicazione nel momento in cui si scrive⁸⁴. Essendo la Conferenza dell'UA un organo composto di Stati, quando decide a proposito della pubblicazione dei rapporti finali della Commissione africana, essa tiene inevitabilmente conto delle variabili politiche rilevanti in quel momento storico per lo Stato interessato. Tra l'altro, tale Stato contribuisce alla decisione della Conferenza dell'UA, che impiega il metodo del *consensus* per l'adozione dei suoi atti⁸⁵. Pertanto, la Conferenza dell'UA talvolta permette la pubblicazione dei rapporti finali anche molti anni dopo la loro adozione da parte della Commissione africana, come del resto è accaduto in occasione della sua ventinovesima sessione ordinaria di luglio 2017, dopo la quale sono stati resi noti dei risalenti rapporti finali, alcuni emessi negli anni '90. È evidente come la Conferenza dell'UA mantenga così il potere di imporsi in ultima analisi sulla Commissione africana, la cui azione appare dipendente in una certa misura dalla volontà politica degli Stati membri dell'UA, espressa in seno alla Conferenza. Peraltro, quando la Conferenza dell'UA non autorizza la pubblicazione dei rapporti finali della Commissione, anche la portata "mediatica" del caso esaminato viene naturalmente meno.

⁷⁹ V. Commissione africana, comunicazione n. 433/12, *Albert Bialufu Ngandu v. République Démocratique du Congo*, rapporto finale del 25 febbraio 2016.

⁸⁰ V. Commissione africana, comunicazione n. 393/10, *Institut pour le droits de l'homme et le développement en Afrique et Autres v. République Démocratique du Congo*, rapporto finale del 18 giugno 2016.

⁸¹ Il rapporto finale reso dalla Commissione africana nel caso *Kilwa* è disponibile sul sito di Rights and Accountability in Development, www.raid-uk.org.

⁸² Così V. GRADO, "Complicità" delle imprese estrattive nella commissione di gravi violazioni dei diritti umani in un recente rapporto della Commissione africana: il caso *Kilwa*, in *Federalismi*, www.federalismi.it, dicembre 2017.

⁸³ Sul punto, v. G. BEKKER, *The African Commission on Human and Peoples' Rights and Remedies for Human Rights Violations*, in *Human Rights Law Review*, 2013, 499 ss., 509 ss.

⁸⁴ L'art. 59, par. 1, della Carta africana, prevede che gli atti adottati da qualsiasi organo che agisca ai sensi della Carta africana non potranno essere pubblicati finché la Conferenza dell'UA non avrà fornito la sua autorizzazione. Il par. 2 dell'art. 59, in maniera pleonastica rispetto al par. 1, precisa che il Presidente della Commissione africana procede alla pubblicazione dei rapporti finali resi sulle comunicazioni individuali soltanto previa decisione favorevole della Conferenza dell'UA. Infine, il par. 3 dell'art. 59 si occupa del rapporto annuale delle attività della Commissione africana, anch'esso reso noto soltanto dopo l'approvazione della Conferenza. Per un commento in chiave sistematica dell'art. 59 della Carta africana, v. M. KILLANDER, *Confidentiality versus Publicity: Interpreting Article 59 of the African Charter on Human and Peoples' Rights*, in *African Human Rights Law Journal*, 2006, 572 ss. Il contenuto dell'art. 59 della Carta africana è ribadito nell'art. 110 del Regolamento di procedura della Commissione, concernente gli esiti dell'esame delle comunicazioni individuali.

⁸⁵ V. l'art. 7, par. 1, dell'Atto costitutivo dell'UA.

Nel 2016, la Commissione ha pubblicato le osservazioni conclusive sui rapporti periodici statali inerenti all'attuazione della Carta africana in Kenya (presentato nel 2015 per il periodo 2008-2014); Namibia (presentato nel 2015 per il periodo 2011-2014); Sierra Leone (presentato nel 2013 per il periodo 1986-2013); Sudafrica (presentato nel 2016 per il periodo 2003-2014). Nel 2017, la Commissione non ha concluso l'esame di alcun rapporto periodico statale, ma ha comunque portato avanti l'analisi di quelli di Costa d'Avorio (presentato nel 2016 per il periodo 2012-2015); Mali (presentato nel 2016 per il periodo 2012-2015); Mauritania (presentato nel 2017 per il periodo 2006-2014); Mauritius (presentato nel 2016 per il periodo 2009-2015); Niger (presentato nel 2017 per il periodo 2014-2016); Repubblica Democratica del Congo (presentato nel 2017 per il periodo 2005-2015); Ruanda (presentato nel 2016 per il periodo 2009-2016). A norma dell'art. 62 della Carta africana, gli Stati dovrebbero produrre tali rapporti con cadenza biennale. Tuttavia, il mancato rispetto delle scadenze temporali è ormai noto. Per esempio, tra i rapporti periodici statali sopra menzionati, quello della Sierra Leone è il primo prodotto da questo Stato da quando la Carta africana è in vigore, mentre quelli di altri Stati coprono periodi molto estesi. Addirittura, sette Stati non hanno mai presentato alcun rapporto periodico⁸⁶.

Nel 2016 e (in misura minore) nel 2017, la Commissione africana ha adottato risoluzioni direttamente indirizzate a Stati presumibilmente autori di violazioni gravi e massicce dei diritti proclamati nella Carta africana⁸⁷. Essa ha reso anche risoluzioni su temi a carattere trasversale, quali: le elezioni in Africa⁸⁸; la tutela dei diritti dell'uomo nelle situazioni di conflitto⁸⁹; la protezione dei migranti⁹⁰; la difesa dei popoli indigeni⁹¹; la salvaguardia degli sfollati⁹²; la protezione delle donne che si occupano della tutela dei diritti umani⁹³; la connessione tra diritti dell'uomo e cambiamento climatico⁹⁴; la protezione dalla tortura e dai trattamenti inumani e degradanti delle persone psicologicamente disabili⁹⁵; l'impunità⁹⁶; il diritto all'istruzione⁹⁷; la tutela dei giovani⁹⁸; le libertà d'espressione e d'informazione⁹⁹; la

⁸⁶ Nel 2017 non risultano ancora pervenuti alla Commissione africana i rapporti periodici di Eritrea, Guinea Bissau, Guinea Equatoriale, Sao Tome e Principe, Somalia, Sudan del Sud e Unione delle Comore.

⁸⁷ Si tratta di Burundi, Etiopia, Gabon, Gambia, Malawi, Nigeria, Repubblica Araba Democratica Sahraui, Repubblica Democratica del Congo (due risoluzioni).

⁸⁸ V. risoluzione n. 331, *Elections in Africa*, del 25 febbraio 2016.

⁸⁹ V. risoluzione n. 332, *Human Rights in Conflict Situations*, del 25 febbraio 2016.

⁹⁰ V. risoluzione n. 333, *The Situation of Migrants*, del 25 febbraio 2016.

⁹¹ V. risoluzione n. 334, *Indigenous Populations*, del 25 febbraio 2016.

⁹² V. risoluzioni n. 335 del 25 febbraio 2016, e n. 369 del 22 maggio 2017, entrambe intitolate *Internally Displaced Persons in Africa*.

⁹³ V. risoluzione n. 336, *Measures to Protect and Promote the Role of Women Human Rights Defenders*, del 25 febbraio 2016.

⁹⁴ V. risoluzione n. 342, *Climate Change and Human Rights in Africa*, del 20 aprile 2016.

⁹⁵ V. risoluzione n. 343, *Right to Dignity and Freedom from Torture or Ill Treatment of Persons with Psychological Disabilities in Africa*, del 20 aprile 2016.

⁹⁶ V. risoluzione n. 344, *Resolution against Impunity in Africa*, del 20 aprile 2016.

⁹⁷ V. risoluzione n. 346, *The Right to Education in Africa*, del 20 aprile 2016.

⁹⁸ V. risoluzione n. 347, *Human Rights Issues Affecting the African Youth*, del 20 aprile 2016.

⁹⁹ V. risoluzioni n. 350, *Resolution to Revise the Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa*, del 18 giugno 2016, e n. 362, *Resolution on the Right to Freedom of Information and Expression on the Internet in Africa*, del 4 novembre 2016.

tutela dalla violenza sessuale¹⁰⁰; la protezione delle persone affette da albinismo¹⁰¹; il diritto al cibo¹⁰²; il diritto alla vita¹⁰³. Infine, durante la sua sessantesima sessione ordinaria, la Commissione africana ha approvato la Dichiarazione di Niamey sul rilievo dei diritti garantiti nella Carta africana per l'industria del settore estrattivo¹⁰⁴.

8. Segue: *l'attività del Comitato africano di esperti sui diritti e sul benessere del bambino*. - Nel biennio in esame il Comitato africano di esperti sui diritti e il benessere del bambino si è riunito quattro volte¹⁰⁵. Nel 2016 il Consiglio esecutivo ha eletto un nuovo membro del Comitato, il mauritano Mohammed Ould Ahmedou, confermato dalla Conferenza dell'UA¹⁰⁶.

Per quel che concerne l'attività di protezione dei diritti dei bambini, nel periodo considerato, il Comitato ha portato avanti l'esame di alcune comunicazioni individuali ricevute negli anni precedenti¹⁰⁷. Inoltre, esso ha valutato positivamente le informazioni presentate dal Kenya e dal Senegal sull'attuazione nazionale delle raccomandazioni espresse nei due pregressi rapporti finali inerenti ai casi, rispettivamente, dei *Bambini nubiani*¹⁰⁸ e dei *Talibés in Senegal*¹⁰⁹.

Nel biennio in esame, il Comitato ha ricevuto tre nuove comunicazioni, di cui due, entrambe presentate contro l'Egitto, sono state dichiarate non ammissibili per il mancato previo esaurimento dei rimedi interni¹¹⁰. È interessante notare che nel corso dei contatti intercorsi con l'Egitto, il Comitato ha avuto modo di soffermarsi sulla riserva che era stata apposta da questo Stato all'art. 44 della Carta africana dei diritti

¹⁰⁰ V. risoluzione n. 365, *Guidelines on Combatting Sexual Violence and Its Consequences*, del 4 marzo 2017.

¹⁰¹ V. risoluzione n. 373, *Regional Action Plan on Albinism in Africa*, del 22 maggio 2017.

¹⁰² V. risoluzione n. 374, *Right to Food and Food Insecurity in Africa*, del 22 maggio 2017.

¹⁰³ V. risoluzione n. 375, *Right to Life in Africa*, del 22 maggio 2017.

¹⁰⁴ V. risoluzione n. 367, *Niamey Declaration on Ensuring the Upholding of the African Charter in the Extractive Industries Sector*, del 22 maggio 2017.

¹⁰⁵ La ventisettesima sessione ordinaria del Comitato si è tenuta dal 2 al 6 maggio 2016 ad Addis Abeba; la ventottesima sessione ordinaria è stata convocata dal 21 ottobre all'1 novembre 2016 a Banjul; la ventinovesima sessione ordinaria è stata organizzata dal 2 al 4 maggio 2017 a Maseru; la trentesima sessione ordinaria ha avuto luogo dal 6 al 16 dicembre 2017 a Khartoum.

¹⁰⁶ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 595 (XXVI), *Election Of One Member of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACEWRC)*.

¹⁰⁷ Precisamente, il Comitato si è occupato nella ventottesima sessione della comunicazione n. 007/2015, *Institute for Human Right and Development in Africa and the Republic of Malawi Minority Rights Group International v. Mauritania*. Invece, nella trentesima sessione il Comitato ha trattato le comunicazioni n. 005/2015, *African Centre for Justice and Peace Studies and Peoples' Legal Aid Centre (on behalf of Iman Hassan Benjamin) v. The Sudan*, e n. 006/2015, *Institute of Human Rights and Development in Africa and Finders Group Initiative (on behalf of T.F.A. – a child) v. Cameroon*. Tutti gli atti del Comitato sono consultabili sul sito www.acerwc.org.

¹⁰⁸ V. Comitato africano, comunicazione n. 002/09, *Institute for Human Rights and Development in Africa and Open Society Justice Initiative v. Kenya*, rapporto finale del 22 marzo 2011.

¹⁰⁹ V. Comitato africano, comunicazione n. 001/12, *Centre pour les droits de l'homme de l'Université de Pretoria et La rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme v. Sénégal*, rapporto finale del 15 aprile 2014.

¹¹⁰ V. Comitato africano, comunicazioni n. 008/2016, *Dalia Lofti (on behalf of Ahmed Bassiouny) v. Arab Republic of Egypt*, e n. 009/2016, *Dalia Lofti (on behalf of Sohaib Emad) v. Arab Republic of Egypt*, decisioni di irricevibilità del 4 maggio 2017. Il Comitato ha poi ricevuto la comunicazione n. 010/2016, *Etoungou Nko'o (on behalf of Mr. and Mrs. Elogo Menye and Rev. Daniel Ezo'o Ayo) v. Cameroon*, attualmente pendente per l'esame di merito.

e del benessere del bambino, relativo alle comunicazioni individuali¹¹¹. In adesione alla pertinente tendenza degli organi internazionali di controllo del rispetto dei diritti dell'uomo¹¹², il Comitato ha verificato la validità della riserva egiziana, concludendo per la sua contrarietà all'oggetto e allo scopo della Carta africana dei diritti e del benessere del bambino, in applicazione dell'art. 19, lett. c), della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati¹¹³.

Il Comitato ha pubblicato due *general comments* sugli artt. 6, lett. b) e 21, par. 2 (matrimonio dei minorenni)¹¹⁴, e sull'art. 31 (responsabilità dei minorenni) della Carta africana dei diritti e del benessere del bambino. Il primo assume particolare rilievo poiché si basa su uno studio condotto, anche in chiave comparata, sulle varie legislazioni nazionali africane e sugli usi e costumi tribali. Il secondo è invece estremamente sintetico, limitandosi a fornire una breve spiegazione della disposizione cui si riferisce.

Il Comitato ha proseguito l'esame dei rapporti periodici statali, inerenti all'attuazione nazionale della Carta africana dei diritti e del benessere del bambino, che sono stati presentati da Angola, Camerun, Ciad, Costa d'Avorio, Eritrea, Ghana, Sierra Leone, Tanzania e Unione delle Comore. Inoltre, il Comitato ha approvato una serie di studi in precedenza commissionati a esperti dei diritti dell'infanzia, diffondendoli presso gli Stati parti della Carta africana dei diritti e del benessere del bambino. Gli studi in discorso riguardano lo sfruttamento sessuale dei bambini in ambito turistico, la protezione dei bambini con disabilità e i rapporti tra i diritti dell'infanzia e il *business* internazionale. Infine, nel 2016, il Comitato ha presentato l'Agenda per il bambino, relativa alle azioni da intraprendere a tutela dell'infanzia in Africa nei prossimi venticinque anni, che è stata adottata l'anno seguente, dopo una serie di dibattiti con le principali organizzazioni non governative impegnate nella salvaguardia dei bambini nel Continente africano.

9. Segue: *l'attività della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*.- Sia nel 2016 sia nel 2017 la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli ha tenuto due sessioni ordinarie (a maggio e novembre) e una straordinaria (a luglio o settembre) nella sede ufficiale di Arusha. Nel biennio, la composizione della Corte è mutata. Nel luglio 2016, l'ivoriano Sylvain Oré è stato eletto come nuovo Presidente della Corte, mentre il keniota Ben Kioko è divenuto il nuovo Vicepresidente. Inoltre,

¹¹¹ L'art. 44 della Carta africana dei diritti e del benessere del bambino recita: «1. The Committee may receive communication, from any person, group or non-governmental organization recognized by the Organization of African Unity, by a Member State, or the United Nations relating to any matter covered by this Charter. 2. Every communication to the Committee shall contain the name and address of the author and shall be treated in confidence». Nella sua riserva, l'Egitto si era limitato a dichiarare: «Egypt does not consider itself bound by Article 44, which establishes that the Committee can receive communications».

¹¹² In tema, v. K. MCCALL-SMITH, *Reservations and the Determinative Function of the Human Rights Treaty Bodies*, in *German Yearbook of International Law*, 2011, 521 ss.

¹¹³ Per un noto precedente davanti alla Corte EDU, v. C. FOCARELLI, *Sulle riserve all'accettazione della competenza della Corte europea: la sentenza Loizidou*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1995, 738 ss.

¹¹⁴ Su questo stesso tema, v. anche Conferenza dell'UA, decisione n. 659 (XXIX), *Ending Child Marriage in Africa*, in cui si chiede agli Stati membri di varare leggi nazionali che innalzino l'età dell'obbligo scolastico per le bambine e stabiliscano soglie minime di età per contrarre matrimonio, conformemente alla Carta africana dei diritti e del benessere del bambino e al Protocollo di Maputo sui diritti delle donne in Africa.

tra luglio 2016 e gennaio 2017, la Conferenza dell'UA ha eletto quattro nuovi giudici: la camerunense Ntyam Ondo Mengue, la ruandese Marie Thérèse Mukamulisa, la malawiana Rose Chizumila Tujilane e l'algerina Bensaoula Chafika¹¹⁵. Si tratta di quattro donne. In questo modo, la Conferenza dell'UA ha voluto attuare la decisione del Consiglio esecutivo dell'UA sulla parità di genere nelle istituzioni dell'UA¹¹⁶. Adesso, infatti, la Corte risulta complessivamente composta di cinque donne e sei uomini.

L'8 febbraio 2016, il Ciad ha depositato lo strumento di ratifica del Protocollo di Ouagadougou del 1998, istitutivo della Corte africana. Pertanto, su cinquantacinque Stati membri dell'UA, gli Stati parti di tale Protocollo sono ora trenta¹¹⁷. Nella stessa data, il Benin ha depositato la dichiarazione prevista dall'art. 34, par. 6, del Protocollo di Ouagadougou, autorizzando così la Corte africana a conoscere i ricorsi di individui e organizzazioni non governative¹¹⁸. Allo stato attuale, soltanto sette Stati hanno reso la suddetta dichiarazione: Burkina Faso, Costa d'Avorio, Ghana, Malawi, Mali, e Tanzania, oltre al Benin.

In questo gruppo di Stati si inseriva anche il Ruanda, che aveva depositato la dichiarazione di accettazione della competenza della Corte africana per i ricorsi individuali il 22 gennaio 2013. Tuttavia, il Ruanda ha poi presentato un atto unilaterale di revoca della sua dichiarazione¹¹⁹. Il Governo ruandese ha motivato siffatta decisione con il fine di impedire agli individui condannati dai giudici nazionali per reati legati al genocidio del 1994 di rivolgersi alla Corte africana¹²⁰. Tuttavia, varie fonti asseriscono che il reale obiettivo sarebbe stato di far decadere una serie di ricorsi individuali già posti all'attenzione della Corte africana¹²¹, tra cui

¹¹⁵ V. Conferenza dell'UA, decisioni n. 611 (XXVII), *Appointment of Four Judges of the African Court on Human and Peoples' Rights*, e n. 632 (XXVIII), *Appointment of Two Judges of the African Court on Human and Peoples' Rights*.

¹¹⁶ Cfr. Consiglio esecutivo dell'UA, decisione n. 907 (XXVIII), *Modalities on Implementation of Criteria for Equitable Geographical and Gender Representation in the African Union Organs*, del 28 gennaio 2016.

¹¹⁷ A gennaio 2018, il Protocollo istitutivo della Corte africana risulta ratificato da Algeria, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Ciad, Congo Brazzaville, Costa d'Avorio, Gabon, Gambia, Ghana, Kenya, Lesotho, Libia, Malawi, Mali, Mauritania, Mauritius, Mozambico, Niger, Nigeria, Repubblica Araba Democratica Sahraui, Ruanda, Senegal, Sudafrica, Tanzania, Togo, Tunisia, Uganda e Unione delle Comore.

¹¹⁸ Il Benin aveva già effettuato tale dichiarazione il 22 maggio 2014 ma, per ben due anni, non ne aveva effettuato il deposito presso il Presidente della Commissione dell'UA.

¹¹⁹ L'atto unilaterale di revoca del Ruanda è allegato al pertinente comunicato stampa del Ministero della giustizia ruandese ed è consultabile sul sito www.minijust.gov.rw. Nel comunicato stampa si cita l'art. 34, par. 7, del Protocollo istitutivo della Corte africana, secondo cui gli Stati depositano presso il Presidente della Commissione dell'UA le loro dichiarazioni di accettazione della competenza della Corte africana per i ricorsi individuali, e si aggiunge che, in virtù del principio del parallelismo delle forme, il Ruanda ha presentato anche l'atto di revoca di siffatta dichiarazione al Presidente della Commissione dell'UA.

¹²⁰ Nel comunicato stampa del Ministero della giustizia ruandese si legge che «in good faith unilaterally and voluntarily Rwanda accepted to allow NGOs and individuals to lodge cases before the Court. It was later realized that the declaration, as it is currently framed, was being exploited and used contrary to the intention behind its making. Specifically, convicted genocide fugitives secured a right to be heard by the Honourable Court, ultimately gaining a platform for re-invention and sanitization in the guise of defending the rights of the Rwandan people».

¹²¹ V. i seguenti documenti: *Rwanda Withdraws Access to African Court for Individuals and NGOs*, pubblicato dall'International Justice Resource Center, www.ijrcenter.org; *Rwanda's Withdrawal of Its Acceptance of Direct Individual Access to the African Human Rights Court*, pubblicato dallo Human Rights Centre dell'Università di Pretoria, www.chr.up.ac.za; *Retrait de la déclaration spéciale du*

specialmente quello relativo al caso *Victoria Ingabire Umuhoza*, presentato dalla leader delle forze d'opposizione al Presidente ruandese in carica. La tempistica seguita dal Ruanda depone a sostegno della suddetta supposizione: l'atto unilaterale di ritiro della dichiarazione è stato notificato il 29 febbraio 2016 al Presidente della Commissione dell'UA, che lo ha trasmesso il 3 marzo seguente alla Corte africana, la quale aveva in programma di riprendere l'esame del caso appena menzionato proprio il giorno dopo. In un primo momento, la Corte africana ha sospeso la trattazione del caso in considerazione del ritiro della dichiarazione ruandese; infatti, il Ruanda contestava la competenza della Corte sia a proseguire l'esame del caso sia a pronunciarsi sulla validità del suo atto di revoca¹²². In seguito, però, la Corte africana ha ripreso l'esame del caso, dichiarandosi competente a valutare la validità dell'atto di revoca ruandese in applicazione dell'art. 3, par. 2, del suo Protocollo istitutivo, che definisce la Corte stessa come giudice della propria competenza. Secondo la Corte africana, sebbene il metodo della dichiarazione di accettazione della competenza per i ricorsi individuali sia previsto dall'art. 34, par. 6, del Protocollo di Ouagadougou, la dichiarazione non ha comunque "portata convenzionale", ma rimane un atto unilaterale dello Stato che la pone in essere. In quanto tale, la dichiarazione è riconducibile esclusivamente alla volontà del singolo Stato, il quale può quindi anche ritirarla ove lo reputi opportuno. Dopo una breve indagine comparativa rispetto ad altri organi internazionali giurisdizionali, la Corte africana ha aggiunto che la revoca della dichiarazione esercita i suoi effetti dopo un anno dalla notifica. In definitiva, è stato negato ogni effetto retroattivo dell'atto di revoca ruandese.

Pertanto, la Corte africana ha potuto proseguire con l'esame di merito del caso *Victoria Ingabire Umuhoza*¹²³. Nel suo ricorso, la principale oppositrice del Governo ruandese lamentava di essere detenuta da anni, senza che le fosse permesso di incontrare i suoi avvocati e familiari, in base ad accuse infondate, che erano state però asseritamente accertate dall'Alta Corte di Kigali con sentenza del 30 ottobre 2012 e confermate dalla Corte suprema del Ruanda con sentenza del 13 dicembre 2013. Entrambi i procedimenti sarebbero stati condotti in maniera non indipendente né imparziale a causa di ingerenze filogovernative. La ricorrente richiedeva dunque alla Corte africana di accertare la violazione da parte del Ruanda del principio dell'uguaglianza davanti alla legge, del diritto all'equo processo e della libertà di espressione e di opinione, sanciti rispettivamente negli articoli 3, 7 e 9 della Carta africana, oltre che nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e nel Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966. Inoltre, la ricorrente domandava alla Corte africana di imporre alle autorità ruandesi il suo rilascio immediato, la riapertura dei processi interni a suo carico e la riforma del codice penale ruandese nella parte relativa ai reati ideologici e politici.

Rwanda à la Cour africaine: un recul pour la protection des droits humains, pubblicato dalla Fédération internationale des droits de l'homme, www.fidh.org.

¹²² V. Corte africana, ricorso n. 003/2014, *Victoria Ingabire Umuhoza v. Rwanda*, ordinanza di sospensione del 18 marzo 2016.

¹²³ V. Corte africana, ricorso n. 003/2014, *Victoria Ingabire Umuhoza v. Rwanda*, decisione sulla competenza del 3 giugno 2016. Dichiarandosi competente a esaminare nel merito il caso, la Corte africana ha contestualmente adottato un'ordinanza su talune questioni procedurali in precedenza sollevate dalla ricorrente: v. ricorso n. 003/2014, *Victoria Ingabire Umuhoza v. Rwanda*, ordinanza sulla procedura del 3 giugno 2016.

Nella sua pronuncia di merito, la Corte africana si è lungamente soffermata sull'esame del diritto all'equo processo, così come previsto ai sensi dell'art. 7 della Carta africana, evidenziandone gli aspetti peculiari da tenere in considerazione nel problematico contesto africano. La Corte africana ha distinto: i) il diritto alla presunzione d'innocenza; ii) i diritti di difesa; iii) il diritto a essere giudicati da un tribunale imparziale; iv) il principio di legalità dei reati e delle pene. Secondo la Corte africana, il Ruanda è responsabile soltanto per la violazione dei diritti di difesa, che sarebbero stati assicurati alla ricorrente in maniera irregolare, implicando quindi anche la violazione del principio dell'uguaglianza di fronte alla legge. La Corte africana ha poi accertato la responsabilità dello Stato convenuto anche per la violazione della libertà di espressione e di opinione della ricorrente. Di conseguenza, la Corte africana ha ordinato al Ruanda di adottare ogni misura necessaria a garantire alla ricorrente il pieno esercizio dei diritti violati e di elaborare un rapporto in proposito entro sei mesi. Ciò nonostante, la Corte africana ha evitato di ingerirsi in questioni precipue dell'ordinamento interno, come la riapertura del processo a carico della ricorrente e la sua scarcerazione, rimettendosi in proposito alle decisioni delle autorità giudiziarie ruandesi, alle quali ha quindi riconosciuto un certo margine di apprezzamento. Inoltre, pur essendosi talvolta soffermata su questioni strutturali nella sua giurisprudenza pregressa¹²⁴, nel caso di specie la Corte africana ha scelto di non prendere posizione sulla richiesta della ricorrente di imporre al Ruanda la revisione di una parte del suo codice penale¹²⁵.

Indipendentemente dalla conclusione raggiunta dalla Corte africana nel caso di specie, il comportamento del Ruanda costituisce una fra le più evidenti dimostrazioni di come i Governi africani siano disposti a impegnarsi per la tutela internazionale dei diritti dell'uomo fintantoché ciò non leda gli interessi nazionali, ai quali viene in ultima analisi assicurata la prevalenza.

Nel periodo qui esaminato, oltre a quella appena descritta, la Corte africana ha emesso altre sette sentenze di merito. Tra di esse, si segnalano le pronunce rese nel caso *Saif al-Islam Gheddafi* e nel caso della *Foresta di Mau*. Si tratta delle prime sentenze di merito relative a dei ricorsi presentati dalla Commissione africana.

Per quel che concerne il caso *Saif al-Islam Gheddafi*, nella comunicazione individuale presentata alla Commissione africana era stata denunciata la violazione da parte della Libia di una serie di diritti garantiti nella Carta africana a danno del secondogenito del Colonnello Gheddafi, detenuto in isolamento in attesa di una probabile condanna alla pena capitale. Poiché la sua ordinanza sulle misure provvisorie non era stata attuata dal Governo transitorio libico¹²⁶, la Commissione si era rivolta alla Corte africana ex art. 118, par. 2, del suo regolamento di procedura. La Corte africana ha dichiarato la responsabilità del Governo transitorio libico

¹²⁴ V. Corte africana, ricorsi n. 009/11 e n. 011/11, *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre and Reverend Christopher R. Mtikila v. Tanzania*, sentenza del 14 giugno 2013, par. 126, e ricorso n. 004/13, *Lohé Issa Konaté v. Burkina Faso*, sentenza del 5 dicembre 2014, par. 176.

¹²⁵ V. Corte africana, ricorso n. 003/2014, *Victoria Ingabire Umuhiza v. Rwanda*, sentenza di merito del 24 novembre 2017.

¹²⁶ V. Commissione africana, comunicazione n. 079/12, *Mishana Hosseinioun v. Libya*, ordinanza del 18 aprile 2012. Il caso *Saif al-Islam Gheddafi* si inserisce nelle vicende che hanno interessato la Libia nel corso del 2011 nell'ambito della c.d. Primavera araba.

(rimasto contumace per tutta la durata del procedimento)¹²⁷ per violazione della Carta africana e ha ordinato di porre termine al procedimento penale interno, illegalmente in atto nei confronti della vittima. Allo Stato convenuto è stato richiesto di riferire entro sei mesi sull'attuazione della sentenza¹²⁸. In effetti, alcune fonti giornalistiche hanno riportato la notizia della scarcerazione del secondogenito del Colonnello Gheddafi. Tuttavia, ciò non sarebbe avvenuto in attuazione della sentenza della Corte, bensì a seguito di un accordo raggiunto, ancor prima che tale sentenza fosse emanata, tra le diverse fazioni ribelli presenti sul territorio libico.

Quanto al caso della *Foresta di Mau*, la Commissione africana aveva ricevuto una comunicazione da un'organizzazione non governativa, che aveva agito per conto della minoranza indigena degli Ogiek, cui il Kenya aveva imposto il trasferimento forzato dai propri luoghi ancestrali, in violazione di numerose disposizioni della Carta africana¹²⁹. La Commissione africana ha rimesso il caso alla Corte africana in base all'art. 118, par. 3, del suo Regolamento di procedura, cioè per il carattere grave e massiccio delle violazioni presunte. La sentenza di merito della Corte africana assume rilievo in quanto specifica il legame che può intercorrere tra la libertà religiosa e il diritto di proprietà collettiva sui territori ancestrali. Inoltre, in questa sentenza vengono approfondite l'interpretazione e la portata di certi diritti dei popoli, come il diritto all'autodeterminazione economica e al libero godimento delle risorse naturali e il diritto allo sviluppo. La sentenza è poi di interesse poiché tenta di colmare una nota lacuna della Carta africana, elaborando una definizione di "popolo indigeno"¹³⁰. Traendo ispirazione da diversi strumenti di *soft law*, la Corte africana ha chiarito che i criteri per individuare un "popolo indigeno" sono i seguenti: «[t]he presence of priority in time with respect to the occupation and use of a specific territory; a voluntary perpetuation of cultural distinctiveness, which may include aspects of language, social organisation, religion and spiritual values, modes of production, laws and institutions; self-identification as well as recognition by other groups, or by State authorities that they are a distinct collectivity; and an experience of subjugation, marginalisation, dispossession, exclusion or discrimination, whether or not these conditions persist». Riconoscendo gli Ogiek come un popolo indigeno a tutti gli effetti, e dopo aver configurato la violazione del diritto di proprietà degli Ogiek sulle loro terre ancestrali, la Corte africana ha accertato la responsabilità del Kenya anche per tutte le altre violazioni lamentate, incluse quelle inerenti ai diritti dei popoli sanciti negli articoli 21 e 22 della Carta africana. Essa ha quindi ordinato al Kenya di adottare ogni misura idonea a rimediare in tempi rapidi alle violazioni riscontrate e di fornire dettagli in proposito entro sei mesi¹³¹.

¹²⁷ A norma dell'art. 55 del suo regolamento di procedura, la Corte africana può pronunciarsi in assenza di una delle parti soltanto su richiesta dell'altra parte e dopo essersi accertata che la parte contumace abbia ricevuto tutte le pertinenti notifiche riguardanti il procedimento in corso.

¹²⁸ V. Corte africana, ricorso n. 002/13, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Libya*, sentenza del 3 giugno 2016.

¹²⁹ V. Commissione africana, comunicazione n. 123/09, *Centre for Minority Rights Development (CEMIRIDE) v. Kenya*, ordinanza del 12 novembre 2012.

¹³⁰ Più in generale, per la proclamazione dei diritti dei popoli nella Carta africana nonostante in questo strumento manchi una definizione della nozione di "popolo", v. G. PASCALE, *La tutela internazionale*, cit., 64 ss., e la bibliografia ivi citata.

¹³¹ V. Corte africana, ricorso n. 006/12, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Kenya*, sentenza del 26 maggio 2017; la citazione della definizione di "popolo indigeno" è al par. 107.

Tra le altre sentenze di merito della Corte africana, quella resa nell'affare della *Commissione elettorale ivoriana* si basa sul ricorso di un'organizzazione non governativa che denunciava la violazione da parte della Costa d'Avorio dell'art. 13, par. 1, della Carta africana, che prevede il diritto di partecipare liberamente alla vita politica del proprio Paese. In più, la ricorrente lamentava che la legge elettorale ivoriana non fosse conforme alla Carta africana sulla democrazia, le elezioni e il buon governo e al Protocollo dell'ECOWAS sulla democrazia e il buon governo, a causa della norma istitutiva di una commissione elettorale composta di personalità legate ai partiti politici e quindi non indipendenti né imparziali¹³². Nella sua sentenza, oltre alla violazione dell'art. 13, par. 1, della Carta africana, la Corte africana ha in effetti accertato la responsabilità dello Stato convenuto anche per il mancato rispetto dell'art. 17 della Carta africana sulla democrazia, le elezioni e il buon governo e dell'art. 3 del Protocollo dell'ECOWAS sulla democrazia e il buon governo, che impongono che le commissioni elettorali nazionali siano indipendenti e imparziali. In linea con la sua pregressa giurisprudenza¹³³, la Corte africana ha quindi imposto alla Costa d'Avorio di modificare un atto legislativo interno (la disposizione della legge n. 335 del 18 giugno 2014 che istituisce la commissione elettorale), risolvendo quella che nei fatti è una violazione strutturale¹³⁴.

La Corte africana si è poi pronunciata nel caso *Onyango*, concernente un episodio di *extraordinary rendition*. Il Kenya aveva rapito alcuni suoi cittadini che si trovavano in Mozambico e li aveva trasferiti in Tanzania, dove erano stati condannati a pene detentive, decise a esito di processi sommari, e sottoposti a trattamenti inumani e degradanti, a seguito dei quali due di loro erano addirittura deceduti. Le vittime superstiti avevano effettuato diversi ricorsi in appello presso i giudici tanzaniani, senza però godere di alcuna assistenza legale e senza che il loro caso, pendente dal 2006, risultasse risolto nel 2013. Ancorché in base ad argomentazioni non sempre ineccepibili, la Corte africana ha ritenuto opportuno di valutare nel merito soltanto le violazioni della Carta africana relative al diniego del patrocinio legale (art. 7, par. 1, lett. c) e all'eccessiva durata del procedimento giudiziario interno (art. 7, par. 1, lett. d). Dopo aver accertato le violazioni appena citate, la Corte africana ha ordinato alla Tanzania di concludere in tempi ragionevoli i procedimenti giudiziari interni riguardanti i ricorrenti, concedendo a questi ultimi la necessaria assistenza legale, e di riferire sull'attuazione della sentenza entro sei

¹³² Il ricorrente lamentava quindi la violazione di strumenti diversi dalla Carta africana, di cui la Corte africana può occuparsi alla luce della sua ampia competenza *ratione materiae*. Infatti, a norma dell'art. 3, par. 1, del Protocollo di Ouagadougou, la funzione contenziosa della Corte africana si estende a tutte le controversie a essa sottoposte concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Carta africana, del Protocollo stesso e di ogni altro rilevante strumento sui diritti dell'uomo ratificato dagli Stati interessati. L'art. 7 del Protocollo prevede coerentemente che, per la risoluzione delle controversie, la Corte potrà applicare non solo la Carta africana e il suo Protocollo istitutivo, ma anche le disposizioni contenute in qualsiasi altro strumento sui diritti dell'uomo vincolante per gli Stati in lite. In altre parole, la funzione contenziosa della Corte coinvolge qualsiasi obbligo convenzionale in materia di tutela dei diritti dell'uomo accettato dagli Stati parti del suo Protocollo istitutivo. Soprattutto se raffrontata con quella delle analoghe corti regionali, la competenza materiale della Corte africana risulta quindi molto ampia. In tema, v. I. ØSTERDAHL, *The Jurisdiction ratione materiae of the African Court on Human and Peoples' Rights*, in *Revue africaine des droits de l'homme*, 1998, 132 ss., e M. MUTUA, *The African Human Rights Court: A Two-Legged Stool?*, in *Human Rights Quarterly*, 1999, 353 ss.

¹³³ V. Corte africana, *Tanganyika Law Society v. Tanzania*, cit., par. 126, e *Lohé Issa Konaté v. Burkina Faso*, cit., par. 176.

¹³⁴ V. Corte africana, ricorso n. 001/14, *Actions pour la protection des droits de l'homme v. Côte d'Ivoire*, sentenza del 18 novembre 2016.

mesi. Le vittime sono state esortate ad avanzare una richiesta alla stessa Corte africana per le eventuali riparazioni¹³⁵.

La violazione del diritto all'equo processo da parte della Tanzania è venuta nuovamente in rilievo davanti alla Corte africana in altri tre casi, tutti riguardanti individui arrestati e costretti a pene detentive, i quali lamentavano numerose violazioni commesse dallo Stato convenuto sia nella procedura seguita per l'arresto sia nel successivo processo penale. Si tratta dei casi *Abubakari, Jonas e Onyachi and Njoka*. Nelle rispettive sentenze, la Corte africana non ha accertato la violazione dell'art. 7 della Carta africana nella sua generalità ma, ancora una volta, ha individuato la costante violazione da parte della Tanzania soltanto dei diritti di difesa e del diritto all'assistenza legale, ex art. 7, par. 1, lett. c), della Carta africana. In tutte e tre le sentenze, la Corte ha ordinato alla Tanzania di rimediare alle violazioni riscontrate e di produrre un pertinente rapporto entro sei mesi, mentre ha invitato i ricorrenti a presentare delle nuove istanze sulle riparazioni. La Corte africana ha però respinto le richieste di scarcerazione dei tre ricorrenti, optando ancora per la non ingerenza in questioni interne e lasciando in proposito un certo margine di discrezionalità alle autorità giudiziarie nazionali¹³⁶.

Nel biennio 2016-2017, la Corte africana ha reso anche tre sentenze interpretative¹³⁷, tre ordinanze di cancellazione dal ruolo per inammissibilità¹³⁸, venti ordinanze sulle misure provvisorie¹³⁹ e una decisione sulle riparazioni¹⁴⁰. Inoltre, la Corte africana ha rigettato quattro richieste di parere consultivo, ritenendo che in nessun caso sussistesse la sua competenza *ratione personae*¹⁴¹.

GIUSEPPE PASCALE

¹³⁵ V. Corte africana, ricorso n. 006/13, *Wilfred Onyango Nganyi and Others v. Tanzania*, sentenza del 18 marzo 2016.

¹³⁶ V. Corte africana, ricorso n. 007/13, *Mohamed Abubakari v. Tanzania*, sentenza del 3 giugno 2016; ricorso n. 011/15, *Cristopher Jonas v. Tanzania*, sentenza del 28 settembre 2017; ricorso n. 003/15, *Kennedy Owino Onyachi and Charles John Mwanini Njoka v. Tanzania*, sentenza del 28 settembre 2017.

¹³⁷ V. Corte africana, ricorso n. 001/17, *Interpretation of Judgment of 20 November 2015 – Alex Thomas v. Tanzania*; ricorso n. 002/17, *Interpretation of Judgment of 3 June 2016 – Mohamed Abubakari v. Tanzania*; ricorso n. 003/17, *Interpretation of Judgment of 18 November 2016 – Actions pour la protection des droits de l'homme v. Côte d'Ivoire*. La Corte africana ha reso le tre sentenze il 28 settembre 2017.

¹³⁸ V. Corte africana, ricorso n. 002/15, *Collectif des anciens travailleurs du laboratoire Australian Laboratory Services (ALS – Bamako) v. Mali*, ordinanza del 5 settembre 2016; ricorso n. 008/17, *Mulindahabi Fidèle v. Rwanda*, ordinanza del 28 settembre 2018; ricorso n. 009/17, *Diakitè Couple v. Mali*, ordinanza del 28 settembre 2018.

¹³⁹ Delle venti ordinanze sulle misure provvisorie emanate dalla Corte africana nel 2016 e nel 2017, diciassette riguardano dei ricorsi presentati contro la Tanzania, quasi tutti per violazione del diritto all'equo processo, ex art. 7 della Carta africana.

¹⁴⁰ V. Corte africana, ricorso n. 004/13, *Lohé Issa Konaté v. Burkina Faso*, decisione del 3 giugno 2016. La decisione segue la sentenza di merito in precedenza resa dalla Corte africana (*Lohé Issa Konaté v. Burkina Faso*, cit.). Accogliendo la maggior parte delle richieste di riparazioni, la Corte africana ha ordinato al Burkina Faso di eliminare dal casellario giudiziario del ricorrente tutti i reati a lui ascritti e di versare certe somme a ristoro dei danni materiali, non materiali e di ogni altro tipo subiti dal ricorrente e dai suoi familiari. Inoltre, la Corte africana ha imposto allo Stato convenuto di pubblicizzare la decisione e di fornire informazioni entro sei mesi sull'attuazione delle misure ordinate.

¹⁴¹ Per esempio, v. Corte africana, richiesta n. 001/13, *Request for Advisory Opinion by the Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP)*, pronuncia del 26 maggio 2017.

RECENSIONI

CLAUDIO DE MOHR, UGO DE MOHR, *Odissea di un diplomatico ...che diranno i miei figli...*, Gangemi Editore, Roma, 2017, pp. XVI-559*.

Assai singolare nella struttura – composto com'è di due testi che si intersecano e si integrano a vicenda, scritti in momenti diversi da un padre a da un figlio appartenenti a una illustre famiglia e accomunati da sentimenti di devozione e di servizio nei confronti dello Stato e delle sue istituzioni – questo corposo volume presenta diversi motivi di interesse. È, in primo luogo, un lavoro che offre allo studioso, più in generale a chi si occupa o si diletta di storia contemporanea, una testimonianza di prima mano su come fu vissuta la fine del regime fascista in una importante Legazione italiana all'estero e sulle conseguenze che quegli avvenimenti ebbero sulla vita dei diplomatici e degli impiegati italiani che vi si trovavano. In secondo luogo, è un documento, per molti versi agghiacciante, del calvario sopportato dagli italiani imprigionati dai sovietici durante le ultime fasi del conflitto mondiale. In terzo luogo è la rappresentazione, simbolica ed emblematica, del modo, ma anche dei sentimenti, con i quali una famiglia di antico lignaggio e di ascendenze asburgiche, tuttavia fortemente radicata fin dall'epoca pre-risorgimentale e risorgimentale nel tessuto culturale e storico dell'Italia abbia attraversato, nel bene e nel male, gli avvenimenti del secolo scorso fra entusiasmi e speranze, illusioni e disillusioni.

Il curatore (o, se si preferisce, il co-autore del volume di Claudio de Mohr) è un importante diplomatico italiano, l'ambasciatore Ugo Gabriele de Mohr, che ha deciso di rendere omaggio al padre pubblicandone sia le pagine, finora inedite, nelle quali questi raccontava, quasi in un ideale esame di coscienza, le motivazioni che, all'indomani del crollo del fascismo, lo avevano spinto a effettuare una scelta politica destinata a lasciare il segno nella sua esistenza, sia quelle, ancor più sofferte e impressionanti nella loro laconicità, relative ai sei anni trascorsi nell'inferno delle galere sovietiche.

L'ambasciatore de Mohr avrebbe potuto limitarsi alla pubblicazione dei testi paterni accompagnati, magari, da qualche breve nota di contestualizzazione e, ciò facendo, avrebbe già avuto la possibilità di dare un significativo contributo sia alla ricerca storica sia alla memoria storica proprio perché quelle pagine affrontano, attraverso un caso umano singolo, questioni e momenti che hanno coinvolto un numero enorme di italiani. Egli ha, invece, preferito seguire un'altra strada, ben più impegnativa di quella rappresentata dalla pura e semplice edizione di un testo di indiscusso valore documentario: ha costruito una impalcatura narrativa basata su materiale archivistico, tanto pubblico quanto privato, oltre che su una attenta analisi critica della più significativa letteratura storiografica e su considerazioni personali

* Il presente testo costituisce la *Prefazione* del volume qui recensito e pubblicata con l'autorizzazione dell'Editore. Si segnala, altresì, che il volume è stato presentato all'Università Cattolica il 15 dicembre 2017 dai professori Massimo de Leonardis e Roberto Chiarini e dall'ambasciatore Sergio Romano, i cui interventi possono essere ascoltati su <https://youtu.be/FFI1N6TNDSo>.

sull'attualità politico-culturale dettate dalla sua natura anticonformista e della sua indipendenza di giudizio. In tal modo, egli ha elaborato un racconto biografico e ha sviluppato una lunga riflessione critica su un intero periodo storico al cui interno le pagine memorialistiche scritte dal padre Claudio spiccano come cammei e divengono emblematiche di un destino comune ad altri.

La famiglia de Mohr – o per dir meglio, il ramo italiano di tale famiglia stabilitosi nel capoluogo della provincia lombarda dell'Impero degli Asburgo già nella seconda metà del XVIII secolo – dette all'Italia alcune personalità rimaste nella storia, a cominciare proprio dal nonno dell'ambasciatore Ugo Gabriele, cioè da quell'Arnaldo de Mohr, che fu protagonista davvero eclettico della vita culturale italiana dell'ultimo scorcio del XIX secolo e dei primi due decenni del successivo.

Politicamente vicino alle posizioni della componente radicale della Sinistra storica, in particolare al suo amico Felice Cavallotti del quale scrisse la prima biografia, Arnaldo de Mohr fu un intellettuale a tutto tondo. Poeta, drammaturgo, scrittore, traduttore fu anche un importante editore che – con la Libreria Editrice Nazionale, prima, e con la Società Editrice Lombarda, poi, e con Pensiero Latino, infine – pubblicò i migliori e anche più popolari autori del tempo, da Emilio De Marchi a Guido da Verona, da Ada Negri a Tommaso Gallarati Scotti, da Matilde Serao a Luigi Barzini, da Giovanni Papini a Giuseppe Prezzolini, per non dire di Gabriele d'Annunzio. E proprio al seguito del poeta-soldato, nella esaltante avventura fiumana, egli, già interventista e combattente nella prima guerra mondiale a quarant'anni suonati, finì per ritrovarsi al fianco del giovanissimo figlio Claudio.

Questi, all'epoca dell'impresa di Fiume, era ancora uno studente universitario – si sarebbe laureato a Pavia nel 1922 –, ma proprio lì cominciò una intensa attività giornalistica sul periodico legionario «La Testa di Ferro» di Mario Carli e su «La Vedetta d'Italia». E, sempre lì, aderì al fascismo sia pure da una prospettiva nazionalista e dannunziana. Rientrato in Italia si dedicò subito attivamente al giornalismo collaborando a importanti riviste e quotidiani. Poco alla volta, anche le sue idee politiche, in origine legate a una tradizione nazionalistica e risorgimentale di derivazione mazziniana e repubblicana, andarono evolvendo in una direzione, com'ebbe a scrivere alla madre nel 1928, che lo faceva sentire sempre più «recisamente assolutista, monarchico ed aristocratico». Entrato a far parte dell'Ufficio Stampa del Partito Nazionale Fascista, Claudio de Mohr venne, prima, nel 1933, inviato a Bruxelles dove sarebbe rimasto sino al 1941 e, poi, presso la Regia Legazione di Sofia in un momento particolarmente delicato che vedeva la Bulgaria dichiarare guerra alla Gran Bretagna e agli Stati Uniti.

Una parte corposa delle memorie di Claudio de Mohr riguarda proprio il periodo trascorso a Sofia e, in particolare, quello immediatamente successivo alla notizia del crollo del regime fascista dopo la seduta del Gran Consiglio del Fascismo della notte fra il 24 e il 25 luglio 1943. Queste pagine, per quanto redatte fra il 1950 e il 1951, sono particolarmente interessanti ed esemplificative dello sconcerto e dei sentimenti contrastanti che una notizia così grave e impreveduta, la fine di un regime ventennale, dovette provocare nella rappresentanza italiana in Bulgaria e, probabilmente, in tutte le altre sedi diplomatiche. Claudio de Mohr rievoca in queste pagine il turbamento dei membri della missione italiana in mancanza di notizie certe e di precise direttive, nonché il loro imbarazzo e senso di isolamento di fronte agli sguardi sospettosi e inquieti dei bulgari e dei tedeschi. Con pochi ma efficaci tratti di penna, talora intrisi di involontario umorismo, egli tratteggia reazioni e comportamenti

di chi, all'interno della piccola comunità diplomatica italiana, non riusciva a cogliere appieno la portata dell'evento e assumeva atteggiamenti in qualche caso addirittura patetici e di chi, al contrario, la coglieva, questa portata, fin troppo bene e pensava di utilizzare l'occasione per piccole vendette, per interessi personali o per torbidi giochi di potere. Tutto ciò mentre a Roma il nuovo governo guidato da Badoglio – come si legge nei capitoli scritti dal figlio, Ugo Gabriele, sulla base della consultazione di materiale archivistico e della letteratura memorialistica e storiografica – si impegnava in trattative più o meno segrete per la capitolazione e in una attività epurativa che finì per interessare anche le legazioni italiane all'estero. E, per inciso, val la pena di sottolineare come la scelta, utilizzata in questo volume, di alternare le pagine di memorie di Claudio con quelle redatte da Ugo Gabriele, si presenta particolarmente suggestiva perché consente di seguire lo svolgersi degli avvenimenti, con una tecnica quasi cinematografica, da prospettive e angolazioni diverse, rivelando al lettore non pochi retroscena. E ciò anche se talune valutazioni, come per esempio il giudizio fortemente negativo sull'operato del Re Vittorio Emanuele III espresso dall'ambasciatore Ugo Gabriele, pur comprensibili alla luce delle vicende umane e politiche di Claudio de Mohr, non sono, a mio parere, condivisibili.

Dalle memorie di Claudio de Mohr si apprendono, inoltre, particolari poco noti o del tutto sconosciuti di quei drammatici giorni. Da una sua conversazione con l'omologo collega della legazione tedesca a Sofia avvenuta il 9 settembre 1943 si scopre, per esempio, che i tedeschi erano già a conoscenza del luogo dove era stato portato Mussolini e che avevano deciso e ne stavano organizzando la liberazione. Claudio de Mohr sarà uno dei pochi della legazione di Sofia a optare, di lì a breve, per la Repubblica Sociale Italiana, a differenza della maggior parte dei diplomatici italiani, soprattutto accreditati presso le sedi europee, i quali, soprattutto in nome della fedeltà all'istituto monarchico, seguirono le direttive del governo Badoglio.

Dopo aver rievocato l'invasione dell'Armata Rossa in Romania e l'arresto dei diplomatici e dei familiari delle legazioni tedesca e della Rsi in terra romena, Claudio de Mohr ricostruisce l'agonia dei governi bulgari, l'invasione della Bulgaria da parte delle truppe russe e, anche in questo caso, la cattura del personale diplomatico immediatamente deportato a Mosca e gettato in carcere. Particolarmente intense e drammatiche sono le pagine, che costituiscono poi la parte più corposa del volume, nelle quali è descritto con grande efficacia il regime carcerario, un trattamento inumano riservato, contro tutte le norme di diritto internazionale e umanitario, a questo gruppo di diplomatici destinati, per anni, a sopravvivere in piccole celle e in pessime condizioni igienico-sanitarie, privati della possibilità di stabilire contatti con l'esterno. Sono pagine che non lasciano indifferenti e che costituiscono una testimonianza allucinante degli orrori di un capitolo di storia quasi del tutto ignorato e sul quale, troppo spesso, ancora oggi, si tende a chiudere gli occhi. Il calvario di de Mohr e dei suoi sventurati compagni si concluse soltanto nel 1950 grazie alle trattative che l'ambasciatore Manlio Brosio riuscì con grande determinazione a portare avanti e che sono ricostruite in uno degli inserti alle memorie di Claudio de Mohr scritti dal figlio.

Questo singolare volume – singolare, come si è cercato di far capire, soprattutto nella struttura e nell'impianto – non è, ovviamente, né un'opera di storia né, se non in parte, un'opera di memorialistica. Ma è, comunque, un'opera alla quale gli storici potranno attingere sia per meglio conoscere la realtà drammatica dell'universo concentrazionario sia per comprendere come talune scelte politiche –

segnatamente, ma non soltanto, quella di Claudio de Mohr dopo il 25 luglio – siano potute maturare pur fra tante perplessità e incertezze e che, proprio per questo, debbono essere viste in una contestualizzazione storica, alla luce di un dramma epocale che colpì l'intera popolazione italiana, senza concessioni a una troppo semplicistica *damnatio memoriae*. Ma è, ancora, questo volume, al di là di tutto ciò, un'opera che contiene talune, forse secondarie ma non marginali, rivelazioni: il fatto, per esempio, che il diplomatico e filantropo svedese Raoul Wallemberg, sequestrato dai sovietici alla periferia di Budapest nel gennaio 1945 e imprigionato a Mosca in una cella contigua a quella dov'era Claudio de Mohr, col quale riuscì a stabilire contatti, visse ben più a lungo della data falsamente indicata dai sovietici come quella della sua pretesa morte.

L'ambasciatore Ugo Gabriele de Mohr, nel pubblicare le memorie del padre nella forma che si è sommariamente descritta, si è proposto certo, come si è accennato, di rendere un omaggio al genitore e alla stessa sua famiglia, forse sollecitato da un inconscio desiderio di fissare alcuni momenti qualificanti di una vera e propria «saga familiare» le cui radici affondano lontano nel tempo. Ma, presumibilmente, egli, importante e ben conosciuto diplomatico dell'Italia repubblicana e quindi uomo delle istituzioni e servitore dello Stato, si è anche proposto – con le riflessioni che integrano e inquadrano le pagine memorialistiche del padre e che, condivisibili o meno, sono dettate da indiscutibile amore per il proprio Paese e dal desiderio di riaffermazione della verità storica – di lanciare un messaggio di speranza: agli adulti perché possano ricordare il passato senza prevenzioni né odi di parte e ai giovani perché, conoscendo gli avvenimenti di ieri e superando le divisioni dei padri, possano guardare al futuro con spirito costruttivo.

Francesco Perfetti

ELOISA MURA, *All'ombra di Mancini. La disciplina internazionalistica in Italia ai suoi albori*, Edizioni ETS, Pisa, 2017, pp. 401.

Le occasioni di riflettere, in termini generali, sulla nascita e sull'evoluzione della dottrina internazionalistica italiana non sono numerose (maggiori sono i contributi di internazionalisti dedicati alla storia del diritto internazionale, invero più all'estero che non in Italia). Tra le (lodevoli) eccezioni si possono richiamare, specie in tempi recenti, l'interessante Convegno organizzato presso l'Università di Roma Tre nel 2011, intitolato “Riflessioni sulla evoluzione del diritto internazionale in Italia a margine dei 150 anni dell'Unità Nazionale” e, ancor più, il Workshop “A History of International Law in Italy”, organizzato da Giulio Bartolini, Nehal Bhuta e Valentina Spiga nel 2016 presso l'IUE e i cui atti saranno raccolti in un volume edito dalla Oxford University Press.

A colmare, almeno in parte, questa lacuna – dovuta anche a una certa difficoltà di coniugare l'analisi storico-giuridica con quella teorico-internazionalistica – provvede il bel volume di Eloisa Mura, dedicato a Pasquale Stanislao Mancini e ai primi decenni della dottrina internazionalistica italiana, che l'illustre giurista e statista irpino plasmò, sia in termini di pensiero scientifico (giusnaturalismo e principio di nazionalità), sia (più prosaicamente) in termini di accesso alla carriera universitaria (Mancini fu, tra il 1850 e il 1870, l'unico ordinario della disciplina in Italia). La

lacuna è colmata solo in parte non certo per demerito dell'autrice, ma per l'ampiezza stessa del potenziale campo d'indagine, impossibile da confinare in un solo volume.

La scelta di Eloisa Mura, ricercatore a t.d. di Storia delle istituzioni politiche nell'Università di Sassari, è di considerare i primi decenni della dottrina internazionalistica italiana (tra il 1860 e il 1890), ricostruendo il processo di formazione della prima scuola italiana di Diritto internazionale (in seguito sopravanzata, ma non cancellata, da quella positivistica promossa da Dionisio Anzilotti a cavallo tra i due secoli). Questo è fatto esaminando le vicende accademiche (e umane) del suo capofila, Mancini, e di tre dei suoi principali discepoli, pur se non allievi diretti nelle aule universitarie, scelti come esempi di diverse sfumature della scuola manciniana: Pietro Esperson (fu il primo vincitore di un concorso a cattedra, che ebbe luogo nel 1865 e vide la partecipazione di ben quindici candidati; svolse a Pavia l'intera sua carriera e si dedicò prevalentemente a temi di Diritto internazionale privato), Augusto Pierantoni (genero di Mancini e strenuo difensore delle sue tesi, oltre che suo successore, anche nella cattedra romana; con l'avvento del positivismo fu progressivamente marginalizzato) e Giuseppe Carnazza Amari (attivo anche come uomo politico, dedicò le sue attenzioni prevalentemente alla sua città, Catania, e alla locale Università, nella quale svolse il suo magistero; fu un preclaro esempio di internazionalista "provinciale").

Attorno a questi personaggi principali sono esaminati, con dovizia di particolari – tratti in gran parte dalle principali fonti archivistiche a livello ministeriale e dei vari atenei coinvolti (v. anche l'utile appendice al volume, che riporta le cattedre e i docenti di Diritto internazionale nelle università italiane nel periodo 1860-1890) –, altri "pionieri" dell'insegnamento e della scienza internazionalistica nelle ventuno facoltà giuridiche attive nell'Italia post-unitaria. Specie nei primi anni successivi all'introduzione del Diritto internazionale quale materia obbligatoria nelle Facoltà giuridiche, vi fu una certa improvvisazione nell'affidamento degli incarichi di insegnamento della nuova disciplina autonoma (in precedenza, era considerata un settore del Diritto pubblico, della Filosofia del diritto o delle Scienze enciclopediche).

I profili di questi internazionalisti (o aspiranti, o presunti, tali) sono vividamente tratteggiati dall'autrice, che ne riporta anche aspirazioni e delusioni accademiche, spesso legate a vicende anche oggi ben comprensibili, come quelle relative all'attribuzione di incarichi di insegnamento, a concorsi talora assai combattuti, a richieste di trasferimento verso sedi più prestigiose o più comode, ecc. Tra questi ricordiamo, oltre a nomi di ordinari pressoché dimenticati (Gaetano Orrù a Cagliari, Emilio Materazzi a Camerino, Ignazio Scarabelli a Ferrara, Filippo Perfetti a Perugia, Gaetano Mariotti a Sassari, Giuseppe Sandonà a Siena, ecc.), anche figure di poco successive a Mancini (come i ben noti Pasquale Fiore e Giambattista Pertile, entrambi peraltro non furon meri ripropositori delle teorie manciniane) e studiosi appartenenti alla "seconda generazione" della scuola italiana (prevalentemente, ma non esclusivamente, manciniana), come Giulio Cesare Buzzati, Enrico Levi-Catellani, Francesco Paolo Contuzzi, Alessandro Corsi, Guido Fusinato, Ferdinando Laghi, Giuseppe Oliva, Luigi Olivi, ecc.

Col tempo, la presenza, nelle commissioni di concorso, di Mancini e, in seguito, di internazionalisti come Esperson, Fiore e Pierantoni, favorì la progressiva selezione di studiosi che fossero effettivamente degli specialisti, irrobustendo così i ranghi della disciplina del Diritto internazionale nell'insegnamento universitario italiano, liberandola dal "vassallaggio" rispetto ad altri insegnamenti e/o da docenti

non-specialisti (Mura riporta il caso eclatante dell'Ateneo di Bologna, dove fino al 1903 il Diritto internazionale non fu svolto da un internazionalista; lo stesso è a dirsi per il lungo insegnamento di Giovanni Beltrano a Napoli fino al 1891, mentre, paradossalmente, un maestro come Fiore, riconosciuto anche a livello internazionale, vi impartiva il Diritto privato comparato).

L'ultimo capitolo della monografia è dedicato al tramonto della scuola manciniana e del principio di nazionalità che la caratterizzava e all'avvento di quella positivista-realistica. Non fu un cambiamento immediato, né privo di asperità, come testimoniano alcune tribolate vicende concorsuali di internazionalisti "non-ortodossi" al pensiero manciniano riportate dall'autrice, nonché le prolusioni a difesa del principio di nazionalità che lo stesso Mancini svolse in prima persona una volta chiamato all'insegnamento presso l'Università di Roma nell'AA 1871-72. È del tutto condivisibile l'affermazione di Mura, secondo la quale, così come prima di Anzilotti la scuola italiana non era priva di posizioni differenziate, allo stesso modo sarebbe troppo semplicistico ritenere che l'avvento del positivismo anzilottiano sia stato un completo "voltare pagina": «è, questa, soltanto una metafora, valida per ricavare un'idea di massima: il panorama era assai mosso e una sommaria rappresentazione che, in rapida successione, vedesse chiudersi un'epoca e aprirsi una'altra sarebbe ingannevole» (p. 291).

Il volume qui recensito è molto documentato e piacevole da leggere. Eloisa Mura ricostruisce la nascita del Diritto internazionale quale disciplina autonoma nel contesto dell'insegnamento universitario italiano e il suo progressivo consolidamento quale peculiare scienza giuridica. Ciò avvenne nel contesto storico risorgimentale e dell'unificazione, ben delineato dall'autrice; all'insegnamento universitario era affidato il non facile compito di accompagnare tale processo, rendendo al contempo consapevoli le generazioni dell'Italia unita (oggi diremmo: l'opinione pubblica) delle esigenze del momento. Come efficacemente messo in luce dalla Mura, assai intensi erano anche i legami tra l'insegnamento universitario, la rappresentanza politica e i ruoli di vertice nell'amministrazione pubblica dello Stato unitario. Del resto, come l'autrice ha dimostrato in un recentissimo e prezioso volume – apparso anch'esso nella medesima collana edita dalla ETS (*Mancini in cattedra. Le lezioni torinesi di diritto internazionale del 1850-51 e 1851-52*, Pisa, 2018, 353 pp.) – in cui raccoglie le lezioni del primo corso (biennale) svolto a Torino dal maestro irpino, attraverso l'insegnamento egli (come molti accademici dell'epoca) svolgeva anche una "funzione civile".

Non si può che auspicare che l'esempio di Eloisa Mura sia presto seguito da altri, al fine di gettare ulteriore luce sull'evoluzione storica della dottrina e degli studi internazionalistici, nella prospettiva di una maggiore e sempre più proficua collaborazione tra specialisti di diverse discipline giuridiche.

Ivan Ingravallo

MARA VALENTI, *La questione del Sahara occidentale alla luce del principio di autodeterminazione dei popoli*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, pp. 189.

A distanza di 55 anni dalla prima volta in cui le Nazioni Unite ne hanno discusso (in sede di Comitato speciale dell'Assemblea generale sull'attuazione della Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai territori e ai popoli coloniali); a distanza di 53 anni dalla prima risoluzione adottata dall'Assemblea generale su quello che allora veniva definito "Sahara spagnolo"; a distanza di 46 anni dalla prima risoluzione dell'Assemblea generale in cui si cita espressamente il diritto del popolo saharawi non solo all'autodeterminazione ma anche all'indipendenza; a distanza di 28 anni dall'istituzione della *Missione delle Nazioni Unite per l'organizzazione di un referendum nel Sahara occidentale* (MINURSO), l'autodeterminazione del popolo saharawi e l'indipendenza del Sahara occidentale sono questioni ancora aperte. Questioni dolorose e quasi dimenticate nonostante dal punto di vista del diritto internazionale non presentino particolari problemi di inquadramento: in base alle norme internazionali – consuetudinarie e addirittura di *jus cogens*, oltre che pattizie – il popolo saharawi ha tutto il diritto di autodeterminarsi e costituire un proprio Stato sovrano, libero e indipendente. Il problema è piuttosto di natura politica, vista la strenua opposizione esercitata dal Marocco e dai suoi sostenitori (si pensi alla Francia). Un "imbroglio" da cui è sempre più difficile uscire, nonostante a livello diplomatico la quasi totalità degli Stati e delle organizzazioni regionali (anche l'Unione africana) siano per l'autodeterminazione del popolo saharawi.

Un caso più unico che raro nel panorama del processo di decolonizzazione, che ha visto il Sahara occidentale prima soggiacere alla dominazione coloniale della Spagna (dal 1884 al 1976) per poi passare, senza soluzione di continuità, sotto l'occupazione degli Stati limitrofi, inizialmente Marocco e Mauritania e dal 1979 del solo Marocco. Un caso di autodeterminazione (ancora) incompiuta che è alla base delle sistematiche e gravi violazioni dei più elementari diritti civili, politici, economici, sociali e culturali e delle libertà fondamentali della popolazione saharawi e che arriva a negare finanche un nome unanimemente accettato nella Comunità internazionale, passando da "Sahara spagnolo" dell'era coloniale a un pretestuoso "Sahara marocchino" dell'attuale periodo di occupazione (espressione utilizzata in alcune occasioni da Rabat, anche in documenti ufficiali). Della ricostruzione dell'intera questione si occupa il pregevole e interessante volume di Mara Valenti, che inquadra l'*affaire* dal punto di vista del principio di autodeterminazione dei popoli e del relativo diritto che avrebbero, anzi hanno, i saharawi a decidere liberamente e autonomamente del proprio assetto politico, interno ed esterno.

Il lavoro è suddiviso in tre capitoli. Nel primo l'autrice ripercorre le tappe significative della storia di questo "territorio conteso", dall'antichità ad oggi, soffermandosi in particolare sul passaggio dalla dominazione coloniale spagnola alla successiva immediata occupazione *manu militari* compiuta dal Marocco e dalla Mauritania nella pressoché totale indifferenza della Comunità internazionale. L'autrice, in questa rassegna dei principali fatti storici, fa un costante e puntuale riferimento sia ai documenti elaborati e alle decisioni adottate dagli organi principali delle Nazioni Unite, sia ai contributi provenienti dalla dottrina. Ampio spazio è dedicato alle difficoltà incontrate dalla MINURSO sin dalla sua istituzione nell'assolvere il suo mandato, incentrato principalmente sull'organizzazione del *referendum* per l'indipendenza del Sahara occidentale (o per la sua integrazione nello Stato marocchino).

Il secondo capitolo, pensato per “costruire” concettualmente la tesi esposta nel terzo, è caratterizzato da una dettagliata operazione di ricostruzione del principio di autodeterminazione dei popoli e della sua evoluzione. L'autrice spiega il ruolo cruciale svolto dalla Carta delle Nazioni Unite per l'affermazione del principio in parola – previsto all'art. 1, par. 2 –, benché nelle intenzioni degli Stati riuniti nella Conferenza di San Francisco, ma anche secondo un'impostazione prevalente nel diritto internazionale, il diritto all'autodeterminazione debba essere riconosciuto a quelle popolazioni di Stati indipendenti e sovrani sottomesse con la forza da parte di un altro Stato sovrano.

In questa accezione, tale principio si legava (e si lega) strettamente a un altro principio fondamentale dell'ordinamento internazionale cristallizzato nella Carta, ossia il divieto dell'uso della forza. Un'accezione difficilmente adattabile alla complessa situazione del Sahara occidentale occupato dal Marocco, prima colonizzato dalla Spagna e ancor prima popolato da tribù sparse in tutto il territorio senza un'organizzazione politico-istituzionale stabile e senza forme di governo e di Stato classicamente intese. Circostanza questa che ha indotto il Marocco ad avanzare pretese di sovranità verso un territorio considerato *terra nullius*, nonostante l'insussistenza di tale teoria (come stabilito peraltro dalla Corte internazionale di giustizia con un famoso parere del 1975) e nonostante il principio generalmente riconosciuto dell'*uti possidetis*, alla base dell'intero processo di decolonizzazione del continente africano.

L'autrice evidenzia anche la rilevanza che ha avuto la prassi negli anni successivi nel definire meglio il principio di autodeterminazione dei popoli e nell'ampliarne la portata rispetto al suo significato originario. A tal proposito, per estendere il principio al contesto coloniale e non relegarlo alla sola portata interstatale delle origini, si sono rivelati fondamentali gli accordi e le dichiarazioni adottati negli anni '60 e '70, a partire dalla Dichiarazione dell'Assemblea generale sulla concessione dell'indipendenza ai territori e ai popoli coloniali del 1960 e dai Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 (art. 1 comune). A questi vanno aggiunti la Dichiarazione sulla sovranità permanente sulle risorse naturali del 1962 e la Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati del 1974, adottati entrambi dall'Assemblea generale e che costituiscono un essenziale *pendant* del principio di autodeterminazione dei popoli con riferimento al perseguimento dello sviluppo economico da parte del popolo beneficiario.

Oltre alla dominazione coloniale, Valenti individua un secondo motivo per cui potrebbe essere invocato il principio di autodeterminazione dei popoli, ossia quello dell'occupazione straniera. Sotto questa dimensione ciò che rileva è il nesso inscindibile tra l'autodeterminazione dei popoli come principio fondante dell'ordinamento internazionale e il divieto dell'uso della forza, altro principio inderogabile (se non nei casi di legittima difesa), posto che il ricorso alla forza armata è condizione necessaria per occupare un altro Stato (o parte di esso) e quindi negare alla radice l'autodeterminazione del popolo che lo abita.

Come mette in evidenza la studiosa, il principio di autodeterminazione, poi, può essere valutato anche alla luce di un altro principio importante nel diritto internazionale, ossia l'integrità territoriale. Infatti, l'interazione tra i due principi cambia se si è in presenza di un popolo sottomesso *di un altro Stato* oppure di un gruppo o di una minoranza discriminata dall'apparato di governo *del suo stesso*

Stato a motivo della sua appartenenza etnica, razziale o religiosa. Se nel primo caso a prevalere dovrà essere l'autodeterminazione del popolo dello Stato occupato (visto che lo Stato occupante non ha un titolo valido per esercitare la sua sovranità su di un territorio non suo), nel secondo caso la questione dovrà risolversi a favore dell'integrità territoriale dello Stato, in virtù del principio di non interferenza negli affari interni, altro principio basilico dell'ordinamento internazionale.

L'autrice, tuttavia, specifica che, come previsto dalla Dichiarazione dell'Assemblea generale del 1970 sui principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati, questo "primato" non è assoluto, ma può continuare a operare nella misura in cui lo Stato interessato ha un governo rappresentativo della sua intera popolazione senza distinzioni di razza, credo o etnia. In altre parole, secondo tale impostazione, un gruppo soggetto a sistematica e grave discriminazione politica da parte del proprio governo avrebbe il diritto di scegliere autonomamente quale *status* politico darsi ed eventualmente potrebbe anche costituirsi in uno Stato sovrano e indipendente, oppure associarsi o ancora integrarsi ad un altro Stato. Ciò permetterebbe a un popolo a cui è negata l'autodeterminazione interna di esercitare il diritto all'autodeterminazione esterna. Una sorta di "clausola di salvaguardia" che, a parere dell'autrice, potrebbe qualificarsi come terzo motivo per l'applicazione del principio di autodeterminazione dei popoli. Tuttavia questo approccio non nega le difficoltà che pone il diritto internazionale in ordine, ad esempio, al rispetto dei principi di integrità territoriale, indipendenza politica e *domestic jurisdiction* e al corretto regime normativo applicabile che, in tale circostanza, rimane quello afferente ai diritti umani. Senza considerare che, portando alle estreme conseguenze tale ragionamento, si finirebbe per legittimare la c.d. *remedial secession* (o "secessione umanitaria"), che secondo i suoi fautori ha trovato un iniziale riconoscimento nella decisione della Corte suprema del Canada del 20 agosto 1998 sul rinvio relativo alla secessione del Québec, ma che in realtà non trova un fondamento nel diritto internazionale, oltre ad essere largamente contestata dalla gran parte degli Stati e della dottrina.

Nel terzo e ultimo capitolo viene esposta in maniera sistematica la tesi dell'Autrice circa le ipotesi di applicazione del principio di autodeterminazione al caso del Sahara occidentale. In altre parole, tutto ciò che in termini generali è stato ricostruito nel capitolo precedente viene calato alla realtà del popolo saharawi e del suo diritto all'autodeterminazione. Per ciò che concerne il diritto all'autodeterminazione per i primi due motivi, ossia in quanto popolo e territorio sottoposti prima a dominazione coloniale e ora a occupazione straniera, la ricostruzione è piuttosto agevole e la tesi dell'autrice è molto convincente.

In particolare, data la sua attualità, Valenti si sofferma giustamente sulla fattispecie legata all'occupazione perpetrata dal Marocco e in particolare svolge un interessante e pertinente approfondimento sull'Accordo di partenariato tra Unione europea e Marocco nel settore della pesca e sul relativo Protocollo, oggetto di contestazione da parte del Fronte Polisario (che nel 2014 ha presentato ricorso al Tribunale dell'Unione europea) e in un primo momento anche del Parlamento europeo. L'oggetto del contendere è evidente: non specificando in maniera precisa l'ambito di applicazione territoriale, l'Accordo non escluderebbe la sua estensione a prodotti agricoli o ittici ricompresi nel Sahara occidentale, appartenenti *de jure* al popolo saharawi, integrando quindi una palese violazione del diritto all'autode-

terminazione di quel popolo e quindi del diritto internazionale. In sostanza, il Marocco non può includere in questo accordo commerciale un territorio non suo.

Il problema, piuttosto, è relativo al terzo motivo che potrebbe essere invocato per l'applicazione del principio di autodeterminazione dei sahwari, cioè l'autodeterminazione esterna come *rimedio* per la mancata autodeterminazione interna, dovuta sia alla discriminazione politica del popolo sahwari (impossibilitato a decidere del proprio governo e a partecipare alla vita politica e pubblica), sia alle gravi violazioni dei diritti umani a cui è sottoposto, che in alcuni sfocerebbero in veri e propri crimini internazionali.

L'autrice, sviluppando coerentemente questa tesi, finisce per legittimare in qualche modo la *remedial secession*, pur non nascondendo le perplessità intorno a questa teoria e pur non nascondendone i rischi, visto che ammettere una tale circostanza vorrebbe dire riconoscere indirettamente la sovranità del Marocco sul Sahara occidentale. Con riferimento ai crimini internazionali, è ormai acclarato che le autorità marocchine siano responsabili di alcuni atti che, a norma dell'art. 7 dello Statuto della Corte penale internazionale, si configurerebbero come crimini contro l'umanità, tra cui atti di tortura, la persecuzione contro una collettività dotata di una propria identità e casi di sparizione forzata di persone. Il problema in questo caso è un altro: il Marocco non ha ratificato lo Statuto della Corte e nulla fa pensare che in futuro possa farlo, quindi l'attivazione della giurisdizione della Corte non è agevole.

Il volume in commento si propone come uno strumento utile, completo e imprescindibile per capire in ogni suo aspetto l'annosa questione del Sahara occidentale e dei motivi per cui, come ha ben dimostrato l'autrice, si possa parlare di "tradimento del principio di autodeterminazione" del popolo sahwari. L'analisi particolareggiata dei profili giuridici della questione e l'ampio ricorso alla prassi degli organi delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali, oltre che alla pertinente giurisprudenza, conferisce un'indubbia solidità scientifica a un tema che facilmente si presta a considerazioni, anche faziose, di tipo politico. La questione, più che giuridica, è politico-diplomatica (visto che il diritto internazionale è totalmente dalla parte del popolo sahwari), ma ciò non toglie che un lavoro del genere debba essere preso a riferimento per inquadrare il problema dal punto di vista delle norme internazionali rilevanti, punto di partenza necessario per ribadire la necessità (e la speranza) di tentare di mettere ordine in una società strutturalmente e ontologicamente anarchica come quella internazionale.

Luigi D'Ettorre

COLLABORATORI DEL PRESENTE FASCICOLO

Per la sezione *Articoli e Saggi*:

MATTEO FORNARI – Ricercatore di Diritto internazionale – Università degli Studi di Milano Bicocca.

Per la sezione *Osservatorio Diritti Umani*:

FILIPPO MAZZEI – Pseudonimo. Esperto di tutela dei diritti delle minoranze.

Per la sezione *Osservatorio Europeo*:

GIANPAOLO MARIA RUOTOLO – Ricercatore di Diritto internazionale – Università degli Studi di Foggia.

Per la sezione *Note e Commenti*:

LUCA POLTRONIERI ROSSETTI – Ph.D Candidate. Doctoral School of European and Comparative Legal Studies – Università degli Studi di Trento.

LAURA BORZI – Analista di Controllo degli Armamenti, disarmo e geopolitica dell’Artico.

Per la sezione *Rassegne*:

MARIA VITTORIA ZECCA – Dottore di ricerca in Diritto internazionale e dell’Unione europea – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

LUIGI D’ETTORRE – Dottore di ricerca in *Multilevel Governance* – Università degli Studi di Teramo.

MARIO GERVASI – Dottore di ricerca in Diritto internazionale e dell’Unione europea – Università di Roma “Sapienza”.

GIUSEPPE PASCALE – Dottore di ricerca in Diritto internazionale e dell’Unione europea – Università di Roma “Sapienza”.

Per la sezione *Recensioni*:

FRANCESCO PERFETTI – Professore ordinario di Storia contemporanea – LUISS “Guido Carli” di Roma.

IVAN INGRAVALLO – Professore associato di Diritto internazionale – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

LUIGI D’ETTORRE – Dottore di ricerca in *Multilevel Governance* – Università degli Studi di Teramo.

