

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXII

2017

N. 1

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

INDICE

INTERVENTI

- UMBERTO LEANZA – Il confine marittimo tra Italia e Francia: il negoziato dell'Accordo di Caen5

ARTICOLI E SAGGI

- PIERLUIGI SALVATI – The 2016 US presidential election and Russia's (alleged) interference through cyber intelligence collection: a perspective of international law17

OSSERVATORIO EUROPEO

- L'Accordo quadro tra USA e UE sul trasferimento dei dati personali per il contrasto della criminalità – *Marco Mastracci*37

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

- The (mal)functioning of the Russian justice system in cases involving political opponents and the European Court of Human Rights – *Laura Lizzi*59

NOTE E COMMENTI

- Organizzazioni internazionali, sviluppo sostenibile e vegetarianesimo: recenti evoluzioni – *Giovanni Sciacaluga*83

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Nazioni Unite

- Assemblea Generale* (71^a sessione), p. 105

QUESTIONI POLITICHE E DECOLONIZZAZIONE

1. Premessa, p. 105; 2. Situazione in Afghanistan, p. 105; 3. Situazione in Medio Oriente: la questione della Palestina, p. 107; 4. Necessità di porre termine all'embargo degli Stati Uniti contro Cuba, p. 113; 5. Conflitti e commercio dei diamanti, p. 114; 6. Decolonizzazione, p. 115.

Maria Vittoria Zecca

United Nations Environment Programme (UNEP)
L'attività dell'UNEP nel biennio 2015-2016, p. 121

Mario Gervasi

Istituti Specializzati delle Nazioni Unite e altre organizzazioni e istituzioni internazionali

LE ORGANIZZAZIONI REGIONALI NELL'AFRICA SUB-SAHARIANA
L'attività nel 2015-2017, p. 141

Piero Pennetta

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

Air Force LR – Air Force Law Review; *AJIL* – The American Journal of International Law; *Amer. UILR* – American University International Law Review; *American UJILP* – American University Journal of International Law and Policy; *Cardozo JICL* – Cardozo Journal of International and Comparative Law; *Cardozo LR* – Cardozo Law Review; *Conf. Manag. PS* – Conflict Management and Peace Science; *Cornell ILJ* – Cornell International Law Journal; *Denver JILP* – Denver Journal of International Law and Policy; *Dig. Disc. Pubbl.* – Digesto delle Discipline Pubblicistiche; *Dir. Inf.* – Il diritto dell'informazione e dell'informatica; *For. Aff.* – Foreign Affairs; *Georgetown JIL* – Georgetown Journal of International Law; *Georgia J Int. Comp. L* – Georgia Journal of International and Comparative Law; *GUUE* – Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea; *Hague JRL* – Hague Journal of the Rule of Law; *Jou. Conf. Sec. L* – Journal of Conflict and Security Law; *JRS* – Journal of Refugee Studies; *JSIJ* – Judicial Studies Institute Journal; *LCP* – Law and Contemporary Problems; *Mar. Saf. Sec. LJ* – Maritime Safety and Security Law Journal; *Mich. Jou. IL* – Michigan Journal of International Law; *Michigan LR* – Michigan Law Review; *Nuova giur. civ. comm.* – La nuova giurisprudenza civile commentata; *Quaderni cost.* – Quaderni costituzionali; *RDI* – Rivista di Diritto Internazionale; *Rev. Cent. EEL* – Review of Central and East European Law; *Rev. Eur. Com. Int. Env. L* – Review of European Community and International Environmental Law; *Richmond JGLB* – Richmond Journal of Global Law and Business; *Riv. Mar.* – Rivista Marittima; *Ucla JILFA* – UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs; *UN Chronicle* – UN Chronicle. The Magazine of the United Nations; *U Pitt. LR* – University of Pittsburgh Law Review; *U Saint Thomas JLPP* – University of Saint Thomas Journal of Law and Public Policies; *Vanderbilt L Rev.* – Vanderbilt Law Review.

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXII

2017

N. 1

QUARTERLY JOURNAL
OF THE ITALIAN SOCIETY FOR INTERNATIONAL ORGANIZATION

SUMMARY

INTERVENTIONS

UMBERTO LEANZA – The maritime borders between Italy and France: the Caen Agreement negotiations5

ARTICLES AND ESSAYS

PIERLUIGI SALVATI – The 2016 US presidential election and Russia's (alleged) interference through cyber intelligence collection: a perspective of international law.....17

EUROPEAN OBSERVATORY

MARCO MASTRACCI – The US-EU Umbrella Agreement on Data Protection Rights in Law Enforcement Cooperation.....37

HUMAN RIGHTS OBSERVATORY

LAURA LIZZI – The (mal)functioning of the Russian justice system in cases involving political opponents and the European Court of Human Rights.....59

NOTES AND COMMENTS

International organisations, sustainable development, and vegetarianism: recent evolutions – Giovanni Sciaccaluga.....83

SURVEYS

ACTIVITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

United Nations

General Assembly (71st Session), p. 105

POLITICAL QUESTIONS AND DECOLONIZATION

1. Introduction, p. 105; 2. The situation in Afghanistan, p. 105; 3. The situation in the Middle East: the Palestinian issue, p. 107; 4. Necessity to put an end to the United States embargo against Cuba, p. 113; 5. Conflicts and diamond trade, p. 114; 6. Decolonization, p. 115.

Maria Vittoria Zecca

United Nations Environment Programme (UNEP)
The activity of UNEP in 2015-2016, p. 121

Mario Gervasi

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

REGIONAL ORGANIZATIONS IN SUB-SAHARAN AFRICA
The activity in 2015-2017, p. 141

Piero Pennetta

LIST OF ABBREVIATIONS

Air Force LR – Air Force Law Review; *AJIL* – The American Journal of International Law; *Amer. UILR* – American University International Law Review; *American UJILP* – American University Journal of International Law and Policy; *Cardozo JICL* – Cardozo Journal of International and Comparative Law; *Cardozo LR* – Cardozo Law Review; *Conf. Manag. PS* – Conflict Management and Peace Science; *Cornell ILJ* – Cornell International Law Journal; *Denver JILP* – Denver Journal of International Law and Policy; *Dig. Disc. Pubbl.* – Digesto delle Discipline Pubblicistiche; *Dir. Inf.* – Il diritto dell'informazione e dell'informatica; *For. Aff.* – Foreign Affairs; *Georgetown JIL* – Georgetown Journal of International Law; *Georgia J Int. Comp. L* – Georgia Journal of International and Comparative Law; *GUUE* – Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea; *Hague JRL* – Hague Journal of the Rule of Law; *Jou. Conf. Sec. L* – Journal of Conflict and Security Law; *JRS* – Journal of Refugee Studies; *JSIJ* – Judicial Studies Institute Journal; *LCP* – Law and Contemporary Problems; *Mar. Saf. Sec. LJ* – Maritime Safety and Security Law Journal; *Mich. Jou. IL* – Michigan Journal of International Law; *Michigan LR* – Michigan Law Review; *Nuova giur. civ. comm.* – La nuova giurisprudenza civile commentata; *Quaderni cost.* – Quaderni costituzionali; *RDI* – Rivista di Diritto Internazionale; *Rev. Cent. EEL* – Review of Central and East European Law; *Rev. Eur. Com. Int. Env. L* – Review of European Community and International Environmental Law; *Richmond JGLB* – Richmond Journal of Global Law and Business; *Riv. Mar.* – Rivista Marittima; *Ucla JILFA* – UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs; *UN Chronicle* – UN Chronicle. The Magazine of the United Nations; *U Pitt. LR* – University of Pittsburgh Law Review; *U Saint Thomas JLPP* – University of Saint Thomas Journal of Law and Public Policies; *Vanderbilt L Rev.* – Vanderbilt Law Review.

INTERVENTI

IL CONFINE MARITTIMO TRA ITALIA E FRANCIA: IL NEGOZIATO DELL'ACCORDO DI CAEN*

UMBERTO LEANZA**

Il 21 marzo 2015 è stato sottoscritto a Caen, nell'ambito di un Vertice bilaterale, l'Accordo tra Italia e Francia sulla delimitazione integrale delle rispettive frontiere marittime, con un confine lineare di circa ottocento chilometri, da Ventimiglia alle Bocche di Bonifacio e da queste verso Ovest fino al confine con le acque spagnole. L'Accordo fino ad oggi non è entrato in vigore perché, pur essendo stato già ratificato dalla Francia, non è stato ancora ratificato dall'Italia.

Chi scrive ha già illustrato, sulle pagine di questa *Rivista*¹, il contenuto dell'Accordo replicando alle notizie stampa di forte contenuto critico² ed agli atti di sindacato parlamentare³ relativi all'episodio del sequestro da parte delle autorità marittime francesi di un peschereccio di Sanremo (il "Mina") per il presunto sconfinamento in acque territoriali francesi. L'episodio ha indotto a ritenere che l'Italia abbia "ceduto" se non "svenduto" aree di mare territoriale e di avere così

* L'articolo si rifà al testo della relazione tenuta dall'A. nel corso del Convegno "I confini marittimi dell'Italia" organizzato dall'Università di Milano-Bicocca il 16 dicembre 2016 in onore del Dott. Giampiero Francalanci. L'A. ringrazia l'Amm. Fabio Caffio per il supporto redazionale.

** L'A. è stato capo delegazione nei negoziati bilaterali con la Francia per la delimitazione dei confini marittimi sfociati nella conclusione dell'Accordo di Caen.

¹ LEANZA, *L'Accordo italo-francese del 2015 di delimitazione delle frontiere marittime: quadro giuridico di riferimento*, in questa *Rivista*, 2016, 11 ss. V. anche ID., *L'Accordo di Caen*, in *Riv. Mar.*, 2016, n. 3, 8.

² Tra i tanti si vedano gli articoli di CRECCHI, *Battaglia dei confini in mare: 'Nostra la fossa dei gamberoni'*, in *Il Secolo XIX*, 16 gennaio 2016; *La Liguria si ribella: 'Ridateci il nostro mare'*, ivi, 19 gennaio 2016; *Baratto Italia-Francia tra Mar Ligure e Tirreno*, ivi, 23 gennaio 2016.

³ V., tra le altre, le interrogazioni dell'On.le Pili riportate dal Resoconto Camera del 25 febbraio 2016.

precluso ai pescatori nazionali (soprattutto liguri e sardi) di esercitare la propria attività in aree nelle quali prima era possibile pescare. Si è inoltre lamentato che l'Accordo avrebbe permesso alla Francia di accaparrarsi, a scapito del nostro Paese, vaste porzioni di alto mare prima aperte alla pesca sotto il controllo delle competenti autorità del nostro Paese, in quanto Stato di bandiera dei pescherecci.

In aggiunta a quanto già detto (peraltro riaffermato in un *parere pro veritate* redatto per il Ministero degli Affari Esteri) sulla legittimità dell'Accordo di Caen, sembra opportuno ampliare il discorso, specie sul piano tecnico, rivolgendosi ad un pubblico di addetti ai lavori quale quello dei lettori della *Rivista*, per fare giustizia ad un Accordo internazionale del tutto corretto nei suoi risultati e a coloro che, da parte italiana, lo hanno concluso e sottoscritto. Sperando in tal modo di convincere le competenti Autorità italiane a ratificare e a fare entrare così in vigore l'Accordo, per risolvere una volta per tutte il problema della frontiera marittima tra Italia e Francia nell'Alto Tirreno e nel Mediterraneo Occidentale, che attende la sua soluzione da ormai troppo tempo, a tutto vantaggio dei traffici marittimi, in un'area che non esito a definire vitale per i rapporti tra i due Paesi.

I fase negoziale (1971-1975)

I negoziati tra Italia e Francia per la delimitazione della frontiera marittima⁴ hanno avuto inizio nel lontano 1971, avendo ad oggetto la delimitazione della sola piattaforma continentale, e sono proseguiti, in una prima fase, fino al 1975. A quel tempo, la normativa internazionale che disciplinava la materia era contenuta nella Convenzione di Ginevra del 29 aprile 1958 sulla piattaforma continentale, che esprimeva un concetto di piattaforma basato sul criterio di profondità, fino al limite di duecento metri, e prescriveva un metodo di delimitazione basato sul criterio della mediana o di equidistanza. Il negoziato fallì probabilmente anche per queste circostanze, inadatte al contesto geomorfologico dell'area oggetto della delimitazione; ma soprattutto fallì per le eccessive ed ingiustificate pretese della controparte francese, che furono decisamente respinte dalla nostra delegazione. Il tutto è

⁴ Sulla materia degli accordi di delimitazione della piattaforma continentale mediterranea v. LEANZA, *Le delimitazioni marine nella piattaforma continentale del Mediterraneo centrale*, in *Riv. Mar.*, 2016, n. 10, 8, nonché CAFFIO, *Glossario Diritto del Mare*, *supp. Riv. Mar.*, dicembre 2016, 109, in www.marina.difesa.it.

efficacemente ed analiticamente descritto nella fondamentale opera di Giampiero Francalanci sulla storia dei negoziati di delimitazione⁵.

Ma il negoziato con la Francia sortì comunque un duplice effetto positivo per l'Italia: da un canto favorì la conclusione dell'Accordo di Madrid del 19 febbraio 1974, che delimitava la piattaforma continentale italo-spagnola tra la Sardegna e le Baleari, vantaggioso per entrambi i contraenti⁶; e dall'altro indusse l'Italia a dotarsi di un sistema nazionale di linee di base, naturali e diritte, per il proprio mare territoriale, che, elaborato già a partire dal 1974, fu poi formalizzato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 816 del 26 aprile 1977⁷.

I negoziati tra Italia e Francia furono poi ripresi, in una seconda fase, negli anni 2000, avendo per oggetto, questa volta, la colonna d'acqua e successivamente anche i fondali. Ma, nel frattempo, era stata conclusa nel 1982, ed era poi entrata in vigore nel 1994, la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, che operava una codificazione globale di tutta la materia. A questo proposito occorre ricordare un punto basilare per il nostro argomento, che spesso ancora sfugge al grande pubblico, non solo in Italia ma anche altrove.

Le Zone di Protezione Ecologica di Francia e Italia

La Convenzione ONU del 1982 ha operato una vera e propria rivoluzione copernicana rispetto al diritto del mare preesistente, impostato sulla assoluta libertà dei mari. Essa ha riconosciuto agli Stati costieri il diritto di ampliare la propria giurisdizione sovrana, al di là del mare territoriale di dodici miglia, fino a duecento miglia marine dalle proprie coste, soprattutto ai fini dello sfruttamento delle risorse ittiche, delle risorse minerarie e della protezione dell'ambiente marino, in modo da imporre la propria legislazione e controllare la pesca, la ricerca mineraria *offshore* e la tutela ambientale di tutti gli operatori, anche di quelli di bandiera straniera.

La disciplina della Convenzione, ideata in origine pensando principalmente agli spazi oceanici, vale però anche per i mari chiusi o semi chiusi di limitate dimensioni geografiche, come il Mediterraneo, che non consentono di arrivare al limite delle duecento miglia; tanto è vero che la definizione di mare chiuso o semichiuso, data dalla

⁵ FRANCALANCI, PRESCIUTTINI, *Storia dei trattati e dei negoziati per la delimitazione della piattaforma continentale e del mare territoriale tra l'Italia e i Paesi del Mediterraneo 1966-1992*, Genova, 2000.

⁶ *Ibidem*, 82.

⁷ V. CAFFIO, *op. cit.*, 68.

Convenzione, è quella di un bacino costituito dai mari territoriali e dalle zone economiche esclusive dei suoi Stati costieri, sul presupposto, quindi, che esso non comprenda più l'alto mare.

In base a questa disciplina, numerosi Stati costieri del Mediterraneo hanno istituito, nel corso del tempo, sia zone economiche esclusive, sia zone di pesca riservata e zone di protezione ecologica, con giurisdizione qualitativamente più limitata, al di là del rispettivo mare territoriale. Questo *trend* si è peraltro dimostrato inarrestabile, anche perché gli Stati costieri possono istituire queste zone intermedie del tutto unilateralmente, mediante proclamazione legislativa, essendo richiesto il consenso degli Stati prospicienti o contigui unicamente per le rispettive delimitazioni delle zone stesse, che vanno stabilite mediante accordo, o in caso di dissenso, mediante il ricorso alla giustizia internazionale, per eliminare le eventuali sovrapposizioni.

Dal suo canto, la Commissione Europea ha approvato questa prassi, ritenendo che l'istituzione di simili zone nel Mediterraneo, da un canto favorisca una pesca sostenibile, che non depauperi ulteriormente le risorse ittiche sempre minori, e dall'altro consenta un equilibrio più sostenibile dell'ambiente marino, sempre più inquinato delle acque mediterranee.

In questo *trend*, si sono inseriti a pieno titolo, prima che il negoziato di delimitazione italo-francese venisse ripreso, la legge francese n. 346 del 15 aprile 2003, che ha proclamato una zona di protezione ecologica al largo delle proprie coste mediterranee, seguita dal decreto del Primo Ministro dell'8 gennaio 2004, che ha proceduto alla sua effettiva istituzione e provvisoria delimitazione. I contenuti di tali atti istitutivi sono stati giudicati, dalla dottrina che se ne è occupata e dalle Cancellerie interessate, conformi al diritto internazionale vigente, sotto il profilo dei poteri funzionali attribuiti allo Stato costiero nell'ambito della zona, ma solo parzialmente sotto il profilo della delimitazione provvisoria effettuata, perché mentre essa rispettava verso l'Italia il limite della linea di equidistanza, non rispettava il limite di tale linea verso la Spagna, provocando una sovrapposizione tra la zona ecologica francese e la zona di pesca spagnola⁸.

L'adozione della legge francese del 2003 ha spinto il Governo italiano ad agire in modo analogo, procedendo alla proclamazione di zone di protezione ecologica italiana con la legge n. 61 dell'8 febbraio

⁸ V. CAFFIO, *The Maritime Frontier between Italy and France: A Paradigm for the Delimitation of Mediterranean Maritime Spaces*, in *Mar. Saf. Sec. LJ*, 2016, n. 2, 98, in www.marsafelawjournal.org.

2006⁹, che è dedicata alla previsione della istituzione di zone di protezione ecologica ed alla determinazione del regime ad esse applicabile, facendo riferimento, ai fini della loro delimitazione provvisoria, al criterio della linea mediana o di equidistanza, ma rinviando per l'istituzione effettiva di ciascuna di esse ad un decreto del Presidente della Repubblica, da notificare agli Stati contigui e contrapposti, ai fini della delimitazione definitiva. Occorre aggiungere, con riferimento al regime applicabile, che la zona italiana non è soltanto di protezione ecologica, ma anche di protezione archeologica, mentre esclude espressamente dalla sua applicazione le attività di pesca, sia italiane che straniere.

Date queste premesse, una delimitazione unica e certa tra le due zone ecologiche, italiana e francese, diveniva imprescindibile, in considerazione della ristrettezza degli spazi marini disponibili, dato che in mare non vi sono punti di riferimento fissi, mentre è necessario dare indicazioni, chiare e senza soluzione di continuità, sia ai naviganti che agli altri operatori marittimi.

II fase negoziale (2003-2009)

I primi contatti tra Italia e Francia per la delimitazione dei nuovi confini marittimi con riferimento in un primo tempo alla colonna d'acqua ossia al mare territoriale ed alla zona ecologica e poi al fondale della piattaforma continentale, risalgono al 2003/2004, subito dopo l'istituzione da parte francese della zona di protezione ecologica; ma fu necessario attendere che il Parlamento italiano approvasse la legge istitutiva delle proprie zone di protezione ecologica per poter iniziare i negoziati formali. Peraltro, occorre ricordare che l'Italia ha poi definito concretamente i limiti esterni della propria zona di protezione ecologica sul versante ligure, dell'Alto Tirreno e del Mediterraneo Occidentale, solo con il successivo decreto del Presidente della Repubblica n. 209 del 27 ottobre 2011, a negoziati già iniziati.

In questa seconda fase del negoziato si tennero varie sedute tra le due delegazioni. La prima riunione negoziale, per la delimitazione delle rispettive zone di protezione ecologica, si tenne a Roma nel dicembre 2006; la seconda si tenne a Parigi nel marzo 2007; la terza si tenne a Porto Ferrajo nell'Isola d'Elba nel settembre 2007, onde evocare il primo esilio napoleonico; seguì una riunione informale a

⁹ V. LEANZA, *L'Italia e la scelta di rafforzare la tutela dell'ambiente marino: l'istituzione di zone di protezione ecologica*, in *RDI*, 2006, 309.

Parigi nel settembre 2009. Dopo di che vi fu una lunga interruzione dei negoziati fino al 2012.

Durante queste prime riunioni apparve subito che i maggiori problemi fra le due delegazioni sorgessero più per la delimitazione delle zone esterne di protezione ecologica che per la delimitazione dei rispettivi mari territoriali. Erano comunque state individuate le quattro distinte aree interessate dalla delimitazione. La prima area era quella relativa al Golfo di Genova e al Mar Ligure, la cui parte più interessante, in ragione della sua poca profondità, era situata a Nord e ad Est della Corsica. La seconda area era situata tra le Corsica e l'Arcipelago Toscano, in spazi marini estremamente ristretti che rendevano ardua la delimitazione. La terza area trovava il suo epicentro nelle Bocche di Bonifacio, le cui parti occidentale ed orientale erano entrambe molto importanti, benché alquanto limitate. La quarta area era la più ampia, ma economicamente meno interessante, situata tra Francia continentale, Corsica e Sardegna.

L'Italia e la Francia avevano però già cercato di ridurre le aree in controversia concludendo l'Accordo relativo alle Bocche di Bonifacio del 1986, di cui parleremo in seguito, e prevedendo la possibilità di eventuali correzioni equipollenti alla linea di delimitazione a Nord della Corsica nel Mar Ligure ed a Sud dell'Arcipelago Toscano nel Mar Tirreno. Per le rimanenti aree, la Francia rifiutava decisamente un completo circondamento della piattaforma continentale corsa, e contestava, senza possibilità di successo, in quanto parzialmente *res inter alios acta*, la linea di delimitazione tra Sardegna ed Isole Baleari, determinata con l'Accordo italo-spagnolo del 1974. In definitiva, le posizioni dei due Stati erano ancora decisamente divergenti solo per quanto riguarda la Corsica, che dal punto di vista geografico è profondamente inserita nel mare territoriale italiano.

Tuttavia, durante il lungo periodo di interruzione dei negoziati, dopo averci preavvertiti nel settembre 2009, la Francia trasformò la propria zona di protezione ecologica nel Mediterraneo in una vera e propria zona economica esclusiva, con il decreto del Primo Ministro n. 1148 del 12 ottobre 2012, che si richiamava alla precedente legge francese del 16 luglio 1976, istitutiva della zona economica esclusiva nei mari francesi al di fuori del Mediterraneo. Ciò mutava sostanzialmente il senso del negoziato in corso, perché ora si trattava della delimitazione tra una zona economica esclusiva, che comprendeva la giurisdizione sullo sfruttamento delle risorse naturali e minerarie in essa esistenti, ed una zona di protezione ecologica che escludeva

espressamente la giurisdizione sullo sfruttamento delle risorse naturali, anche se la piattaforma continentale ad essa sottostante includeva la giurisdizione sullo sfruttamento delle risorse minerarie.

Chi scrive resta ancora convinto, al riguardo, che sarebbe stato opportuno anche per l'Italia dotarsi di una propria zona economica esclusiva, al fine di garantirsi il controllo effettivo di un'ampia fascia di mare intorno alle proprie coste; anche se una simile iniziativa avrebbe fatto venire meno le remore di quegli Stati del Mediterraneo che ancora non si sono avvalsi di un tale diritto, determinando la completa scomparsa delle residue zone di alto mare, che ancora garantiscono la libera navigazione delle flotte, specie di quelle militari. Ma la nostra Amministrazione della Pesca si dichiarò fermamente contraria alla istituzione di una zona economica esclusiva italiana, per salvaguardare il principio della libertà di pesca in alto mare nel Mediterraneo, da noi sempre affermato per tutelare le attività alturiere svolte dalla nostra flotta peschereccia.

III fase negoziale (2012-2015)

La terza ed ultima fase dei negoziati si aprì dopo tre anni di interruzione, con una riunione informale tenutasi a Roma nel marzo 2012. Questa riunione si rivelò determinante per la fissazione delle regole da seguire nella delimitazione globale tra zona economica esclusiva francese e zona di protezione ecologica italiana, compresa la piattaforma continentale ad essa sottostante, nonché tra i rispettivi mari territoriali.

Mentre per la delimitazione di questi ultimi fu concordato di seguire la linea mediana o di equidistanza, tenendo conto delle rispettive linee di base, anche della Corsica e dell'Arcipelago Toscano, con alcune compensazioni spaziali equipollenti tra i due contraenti; per le delimitazioni degli altri spazi marittimi, al di là dei mari territoriali, si convenne di seguire il criterio equitativo, che consentiva di prescindere dalle linee di base del mare territoriale, con correzioni equipollenti della linea mediana ed alcune reciproche compensazioni e scambi di zone, che consentissero di evitare perdite di spazi marini per entrambi i contraenti. Le correzioni, le compensazioni e gli scambi di zone, peraltro minimi rispetto alla vastità delle aree considerate, furono concordate onde consentire la semplificazione della linea di delimitazione, a tutto vantaggio della navigazione e delle altre operazioni in mare da parte di tutti i soggetti.

Dopo di che, le parti hanno affidato ai rispettivi servizi cartografici, che si sono incontrati più volte prima della sottoscrizione conclusiva dell'Accordo, il compito di redigere due carte geografiche, l'una francese, l'altra italiana, indicanti il tracciato della linea di delimitazione concordata, e la lista delle coordinate geografiche dei punti ad essa relativi. Successivamente, le due carte geografiche sono state confrontate in una riunione informale e sono stati risolti gli ultimi aspetti tecnici e cartografici ancora discordanti, tenendo ben presenti i diritti di ciascuna parte. Infine, è stato possibile fissare una riunione formale in vista della sottoscrizione dell'Accordo di delimitazione, che si è poi tenuta a Caen nel marzo 2015.

Come si può vedere, alla delimitazione delle frontiere marittime tra Italia e Francia si è giunti dopo molti anni di un negoziato complesso e tecnico. Perché, non solo occorre trovare un punto giuridico di equilibrio, nel rispetto delle norme della Convenzione ONU del 1982, ma occorre poi trasformarlo cartograficamente, secondo tecniche molto specializzate, in base alla ricerca delle coordinate rilevanti, che consentissero una loro scientifica riproduzione. La linea di delimitazione che ne è risultata, in base all'Accordo, è stata giudicata precisa, equa e conforme ai principi ed ai metodi di delimitazione previsti dalla Convenzione ONU del 1982, dagli specialisti che sino ad ora se ne sono occupati.

Focus sull'Accordo di Caen

I punti che richiedono ancora qualche chiarimento, specie per i non addetti ai lavori, sono essenzialmente tre: il mare tra Costa Azzurra e Liguria, il Canale tra Corsica ed Arcipelago Toscano, e le Bocche di Bonifacio. Su di essi diamo ancora qualche ragguaglio tecnico.

Per il mare territoriale tra Costa Azzurra e Liguria occorre innanzi tutto premettere un riferimento al così detto Accordo italo-francese del 1892, che è assunto agli onori della cronaca perché viene spesso citato dai critici dell'Accordo di Caen, acquisendo una valenza di precedente che non si fonda su basi testuali e giuridiche. Poiché l'Accordo del 1892 è giuridicamente inesistente: a quell'epoca si sarebbe voluto concludere un accordo tra Italia e Francia, per proseguire in mare il confine di Ventimiglia. Ma poi non se ne fece nulla¹⁰. È rimasto però in piedi un Processo Verbale del negoziato incompiuto,

¹⁰ SCOVAZZI, *Une délimitation maritime entre la France et l'Italie dans la baie de Menton?*, in *Collection Espaces et Ressources Maritimes*, 9, 1995, 116.

che ho pubblicato sulla *Rivista Marittima*¹¹, riproducendolo dalla *Gazzetta Ufficiale* del Regno d'Italia del 1892.

Ad esso i due Stati hanno fatto nel corso degli anni spontaneo ed unilaterale riferimento, per considerare la linea perpendicolare alla costa, all'altezza del Torrente San Luigi, come limite rispettivo di pesca per i pescatori italiani e francesi nella Baia di Mentone. Correttamente, la cartografia ufficiale italiana riproduce questa linea, la cui direzione è grosso modo perpendicolare alla costa, che si estende verso il largo nella Baia di Mentone per sole due miglia marine. Occorre ricordare, d'altronde, che quando il Processo Verbale fu redatto, la sovranità degli Stati costieri nel mare territoriale non superava le tre miglia marine. Ogni estensione della linea perpendicolare alla costa oltre le due miglia, come oggi avrebbero preteso i pescatori, sarebbe stata anche allora del tutto aleatoria, in assenza di un accordo in senso proprio tra le due Parti, perché l'andamento della conformazione costiera italiana e francese nella zona produce l'effetto di deviare sensibilmente verso il largo, a favore della Francia, la linea di delimitazione rispetto alla perpendicolare tracciata.

Nel Canale di Corsica, che misura circa quattordici miglia marine di larghezza, tra Capo Corso e l'Isola di Capraia nell'Arcipelago Toscano, utilizzato dalle rotte di navigazione provenienti da Genova e dirette verso Sud Est, l'Accordo di Caen adotta un unico confine per il fondale marino e le zone di mare ad esso sovrastanti, come del resto anche in altre parti dell'Accordo, ma non vi è nulla di nuovo nella delimitazione unica, che è consentita dal diritto internazionale vigente.

Occorre premettere al riguardo che nel Canale la Francia ha adottato, come linea di base del mare territoriale per la costa orientale della Corsica, la linea di bassa marea, data l'assoluta assenza di insenature; mentre l'Italia ha adottato un sistema di linee rette di base per circoscrivere l'Arcipelago Toscano, poiché le isole che lo compongono costituiscono una sorta di frangia lungo la costa continentale italiana, sono molto vicine l'una all'altra ed in genere abbastanza prossime al litorale, oltre a risultare legate ad esso da vincoli economici, geografici e geologici, in modo da presentare storicamente uno stretto collegamento con il dominio terrestre.

Nel corso del negoziato, la delegazione francese aveva criticato e contestato il sistema di linee di base rette italiano, affermando che esso non corrispondeva alla disciplina della Convenzione ONU del

¹¹ V. nota 1.

1982, perché non seguiva l'andamento generale della costa continentale ed attribuiva una eccessiva estensione alle acque interne italiane nell'area dell'Arcipelago. Ciò nonostante, la linea di delimitazione tracciata dall'Accordo corrisponde sostanzialmente a quella dell'equidistanza tra la Corsica e l'Arcipelago Toscano. Questo è un dato importante per l'Italia, perché la linea tracciata tiene conto di tutte le isole dell'Arcipelago, comprese l'Isola di Gorgona a Nord e lo Scoglio disabitato d'Africa a Sud, che erano le due formazioni insulari intorno al cui effetto era stato più vivo il dibattito nel corso del negoziato.

In alcuni tratti del Canale di Corsica il confine marittimo è stato però semplificato, in considerazione della circostanza che, per la navigazione e per le altre operazioni in mare, le linee involute sono per quanto possibile da evitare; ma ciò ha comportato solo perdite minime di spazi marini per i due Stati, peraltro compensate. Anzi, il ricorso al criterio dell'equidistanza anche per le zone esterne al mare territoriale nell'area del Canale, ha consentito anche un leggero ampliamento della zona di protezione ecologica italiana, rispetto alla estensione precedentemente fissata dal decreto istitutivo di essa.

Infine, l'epicentro del mare territoriale tra Corsica e Sardegna è costituito dallo Stretto delle Bocche di Bonifacio. Le Bocche sono larghe all'estremità Occidentale, tra Capo Testa e Capo Feno, circa nove miglia e lunghe circa ventidue miglia marine. Esse sono pericolose per la navigazione, a causa della presenza di numerosi scogli; tanto è vero che, di comune accordo, sia la Francia che l'Italia hanno emanato da tempo disposizioni che vietano la navigazione nello stretto alle navi petroliere, gasiere e chimichiere, con a bordo sostanze inquinanti pericolose e nocive all'ambiente marino.

Per delimitare le rispettive acque nella zona, Italia e Francia avevano già stipulato un primo Accordo nel 1908, che effettuava la delimitazione con un procedimento estremamente impreciso, costituito da un segmento a forma di V con il vertice sulla facciata meridionale italiana, che formava una delimitazione parziale. Riconoscendo l'imprecisione di tale procedimento, l'Italia e la Francia hanno poi stipulato un secondo Accordo di delimitazione nel 1986¹², che incorpora in parte quello del 1908, ma delimita il mare territoriale e la sottostante piattaforma continentale in modo più preciso, tenendo

¹² V. LEANZA, *L'accordo di delimitazione delle acque territoriali nelle Bocche di Bonifacio, Lo Stretto di Bonifacio*, Scuola Sottufficiali Marina Militare La Maddalena, 2011, 11.

conto che, nel frattempo, entrambi gli Stati hanno esteso il limite esterno delle rispettive acque territoriali dalle tre alle dodici miglia. È stata tracciata nello Stretto una linea mediana o di equidistanza tra costa sarda a Sud e costa corsa a Nord. Si tratta di segmenti estremamente ridotti e limitati tra le due coste contrapposte, prolungati fino alla distanza di dodici miglia marine, sia verso Est che verso Ovest, rispetto alle precedenti linee tracciate nel 1908. È stata inoltre costituita una limitata zona di pesca congiunta italofrancese di forma quadrangolare, ad Ovest dello Stretto¹³.

Nell'Accordo di Caen del 2015 è stato recuperato *in toto* l'Accordo del 1986, inclusa la zona di pesca congiunta italo-francese di cui si è detto. Ma è stato necessario operare un aggiornamento dei dati tecnici e cartografici, dovuto allo sviluppo tecnologico, col passaggio dal *Metodo Europa 50*, usato nell'Accordo del 1986, al *Metodo WGS84*, usato nell'Accordo del 2015. Tale aggiornamento determina sulla carta geografica la falsa impressione di un mutamento della linea di delimitazione, che invece non si è verificato, come dimostrano le coordinate geografiche dei due Accordi, che sono le stesse.

Conclusioni

In conclusione, la circostanza che l'alto mare si riduca progressivamente anche nel Mediterraneo, non è il frutto degli Accordi di delimitazione, ma della progressiva territorializzazione dell'alto mare¹⁴, consentita dalla Convenzione ONU del 1982. Le proteste provenienti dagli ambienti italiani della pesca, in realtà, non derivano da una presunta cessione di mare italiano alla Francia, che sarebbe avvenuta con il negoziato, il che non è accaduto, ma dalla circostanza che i nostri pescherecci al di là delle acque di giurisdizione italiana, non si trovano più in alto mare libero, come prima avveniva, bensì in acque di giurisdizione francese. Ma, contrastare una tendenza, per altro legittima, è inutile oltre che impossibile.

Ciò che mi sembra invece utile, oltre che opportuno, è sfruttare al massimo le opportunità offerte ai pescatori comunitari dal diritto dell'Unione Europea, con la sua Politica marittima e della pesca, in modo da cercare di proteggere al meglio gli interessi italiani in quel contesto. Innanzitutto, a cominciare dall'applicazione del regolamento (UE) n. 1380/2013, relativo alla politica comune della pesca, che a

¹³ V. FRANCALANCI, PRESCIUTTINI, *op. cit.*, 121.

¹⁴ V. CAFFIO, *Mediterraneo: verso una territorializzazione sempre più spinta?*, in *Riv. Mar.*, luglio-agosto 2014, 100.

determinate condizioni consente la parità di accesso dei pescherecci dei Paesi membri dell'Unione, in particolare di quelli dediti ad attività tradizionali o storiche di pesca, alle acque considerate *unionali*, poste sotto la sovranità o la giurisdizione degli altri Paesi membri.

Sondate su questo punto, le Autorità francesi si sono già dichiarate disponibili ad includere i pescherecci italiani nella lista di accesso alle proprie acque, in occasione della prossima revisione del regolamento comunitario di cui si è detto, che dovrebbe verificarsi nel corso di quest'anno. Naturalmente, nell'esercizio della attività di pesca in acque francesi, i pescherecci italiani non sarebbero più sottoposti alla disciplina dello Stato della bandiera, come avveniva in alto mare, ma a quella dello Stato costiero, a causa della parità di condizione con i pescherecci francesi. Ma, per ottenere questo risultato, l'Italia dovrà innanzi tutto ratificare l'Accordo di Caen, in modo da farlo entrare in vigore con la Francia.

ABSTRACT

*The Maritime Borders between Italy and France:
the Caen Agreement Negotiations*

This paper analyses the complex story of the negotiations between Italy and France about the delimitation of their maritime borders which resulted in the Caen Agreement signed on March 21, 2015 but not yet in force. The Author objects to criticisms addressed to Italy by some press and politicians about the alleged loss of parts of its territorial sea in favour of France. Moreover, the Author underlines that the Caen Agreement establishes an equitable maritime boundary line which essentially corresponds to the equidistance line and which slightly widens the Italian ecological protection zone.

ARTICOLI E SAGGI

THE 2016 US PRESIDENTIAL ELECTION AND RUSSIA'S (ALLEGED) INTERFERENCE THROUGH CYBER INTELLIGENCE COLLECTION: A PERSPECTIVE OF INTERNATIONAL LAW

PIERLUIGI SALVATI

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. The 2016 US presidential campaign and Russia's alleged interference in internal affairs through cyber-intelligence. – 3. The question: a) of the attribution of these activities to Russia. – 4. b) of the relevance of hacking and leaking information during foreign elections. – 4.1 Hacking information as intelligence collection. – 4.2 From the hack to the leak and the principle of non-intervention in the internal affairs. – 5. The foreign electoral intervention as 'other form of interference' in the internal affairs of a State.

1. The night between the 4th and the 5th of December 2016 con-signed to history the election of the 45th President of the United States of America, the Republican candidate Donald J. Trump who, in spite of any prevision, won the US electoral college (*i.e.* the majority of the electoral vote, but not the popular vote), becoming the next occupant of the White House¹.

The electoral campaign, probably the harshest in the American recent history, will be also reminded because of the episodes of cyber-espionage, in particular to the detriment of the Democratic National Committee (DNC), and ultimately of the Democratic presidential candidate Hillary R. Clinton, allegedly carried out by a foreign country. In fact, such episodes of hack of confidential information and the following leak by WikiLeaks, which provided to their publication, have been linked by most US intelligence agencies to hackers more or less directly connected to the Russian Federation.

In this context, the present paper is aimed at analysing these episodes of cyber-intelligence denounced by the US authorities to its det-

¹ For a general overview on the 2016 US presidential election results, see www.usa.gov/election.

riment in order to assess whether such activities may amount to an internationally wrongful act.

In particular, in the framework of the complex relationship between intelligence collection and international law, it will examine in the light of the practice whether the alleged interference by a foreign power in the electoral process of another State through such kind of operations may violate rules of international law, specifically the principle of non-intervention in the internal affairs of another State.

2. On July 2016, the website WikiLeaks started publishing approximately 20,000 emails, then followed by a second batch of approximately 8,000 emails, received by or sent from the DNC, the formal governing body for the US Democratic Party, containing sensitive information on the Democratic party and its staff, as well as on Secretary Clinton's and her competitor for the Democratic nomination Bernie Sanders' campaigns; the website also released a number of correspondences and documents sent from or received by Hillary Clinton campaign manager John Podesta.

Although the website did not reveal its sources, the hacker named Guccifer 2.0 claimed responsibility for the attack.

After an investigation carried out by several US agencies, the US Department of Homeland Security (DHS) and the Office of the Director of National Intelligence (ODNI) declared in a joint statement on October 7, 2016 that the US intelligence community was confident that the Kremlin had directed the breaches and the following leak of information collected to the detriment of the DNC in order to interfere with the US election process².

On December 9, 2016, also the Central Intelligence Agency (CIA) released its conclusions assessing that Russia had conducted operations during the presidential campaign to prevent Secretary Clinton from winning the presidency through cyber-intelligence operations carried out by hackers with direct ties to Moscow which, in turn, would release the emails hacked from the DNC to WikiLeaks. Moreover, the Kremlin was also accused of hacking the Republican National Committee (RNC), but failed as prevented by its security defences.

In a report released by the ODNI after the electoral results, on January 7, 2017 and entitled *Assessing Russian Activities and Inten-*

² Reported in edition.cnn.com.

*tions in Recent US Elections*³, the CIA, the Federal Bureau of Investigation (FBI), and the National Security Agency (NSA) jointly analysed the information in their possession focused on Russian activities aimed at influencing the 2016 US presidential election.

In that report, the three US security agencies assessed that such activities were approved at the highest levels of the Russian government, denouncing a direct involvement of President Vladimir Putin who was attributed to order such a campaign⁴.

The three agencies also affirmed that «Russia's goals were to undermine public faith in the US democratic process, denigrate Secretary Clinton, and harm her electability and potential presidency», assessing President Putin's and Russian Government's clear preference for President-elect Trump⁵, and that «the influence campaign aspired to help President-elect Trump's chances of victory when possible by discrediting Secretary Clinton and publicly contrasting her unfavourably to the President-elect»⁶.

In particular, said report underlined Moscow's strategy carried out through covert intelligence operations, specifically by cyber activities supervised by Russian government and its agencies, as well as through state-funded media, third-party intermediaries, and paid social media users or 'trolls'.

According to the joint CIA/FBI/NSA assessment, Russia's intelligence services, especially the General Staff Main Intelligence Directorate (GRU), were accused of conducting cyber operations against several targets associated with the US presidential election, including both the major US political parties⁷. In detail, the GRU would use the hacker Guccifer 2.0 and DCLeaks.com to release data collected in cyber operations, then relaying materials acquired from the DNC to WikiLeaks, underlying a clear preference for such website because of its 'self-proclaimed' reputation for authenticity⁸.

³ Available at assets.documentcloud.org.

⁴ *Ibidem*, at 1.

⁵ *Ibidem*, at ii.

⁶ *Ibidem*, at 2.

⁷ In July 2015 Russian intelligence was supposed to gain access to DNC networks and maintained that access until at least June 2016. In particular, the GRU «probably began cyber operations aimed at the US election by March 2016 and its operations resulted in the compromise of the personal e-mail accounts of Democratic Party officials and political figures. By May, the GRU had exfiltrated large volumes of data from the DNC»; *ibidem*.

⁸ *Ibidem*, at 3; moreover, Russian intelligence was supposed to obtain and maintain access to elements of multiple US state or local electoral boards.

3. Although the CIA/FBI/NSA joint report, as already observed⁹, has clearly connected what occurred to the Russian security agencies (in particular the GRU), indicating in the same President Putin the direct instigator of said campaign, such charges have been rejected by the Kremlin.

In particular, if President Obama stated the United States would retaliate for Russia's efforts to influence the presidential election, and President-elect Trump – although had refused to acknowledge Russia's involvement in the hack for several weeks – a few days before his inauguration has publicly conceded the intervention of hackers directed from Moscow¹⁰, on the other side President Putin's spokesman said it was 'indecent' by the United States to 'groundlessly' accuse Russia of intervention in the US election campaign¹¹, and Foreign Minister Lavrov¹² definitely rejected any Russia's involvement.

Similarly, WikiLeaks founder Julian Assange denied that the Russian government was the source of hacked DNC emails released by his organization before the US presidential election¹³.

The attribution of such acts of cyber-intelligence, more or less directly, to a foreign government is a preliminary and essential element of the assessment of a State responsibility under international law¹⁴.

Therefore, it should be beforehand verified if the cyber-operations carried out during the presidential elections by hacking groups can be linked to Moscow as run by non-state actors acting on behalf of a foreign State: on the point, the immediate benchmark is the general principles on attribution codified in Chapter II of the Draft Articles on responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission in August 2001¹⁵.

In particular, as intelligence collection has been perpetrated by hackers who are not directly Russia's officials, but single hackers or

⁹ See *supra*, note 4.

¹⁰ Reported in www.nytimes.com.

¹¹ Reported in edition.cnn.com.

¹² Reported in www.usnews.com.

¹³ Reported in edition.cnn.com.

¹⁴ *Amplius* FLECK, *Individual and State Responsibility for Intelligence Gathering*, in *Mich. Jou. IL*, 2007, 687.

¹⁵ The text of the *Draft Articles* is annexed to UN Doc. A/RES/56/83 of 12 December 2001, by which the UN General Assembly took note of the Articles on responsibility of States for internationally wrongful acts presented by the ILC and commended them to the attention of Governments «without prejudice to the question of their future adoption or other appropriate action»; see UN Doc. A/RES/56/83 on Responsibility of States for internationally wrongful acts, in www.un.org.

groups like Guccifer 2.0 allegedly acting on its behalf or mandate, the existence of a clear link between such actors and the foreign State, as well as its activity of instruction, direction or control, are fundamental elements to bear its international responsibility under Art. 8¹⁶.

However, assessing whether said operations conducted by alleged Kremlin-backed hackers may be definitely attributed to Moscow, and under which terms so to entail a Russian liability, is not easy considering the difficult technical identification of such non-state actors¹⁷, the complex attribution of the on-line conducts to their true authors, as well as the certain verification of their direct link to Moscow and its role in ordering or leading the operations in terms of 'instructions', 'direction' or 'control' as provided by Art. 8 of the mentioned Draft Articles, also in the light of the blunt denial by the Kremlin as well as the opposed and detailed charges by Washington.

In fact, if the report released by the ODNI in January 2017 has outlined at least a clear direction of said activities by the same Russian government, and the evidence collected by the US intelligence agencies – mostly detailing how the hack was perpetrated – keeps plausible a Kremlin's direct involvement in terms of instructions¹⁸, Moscow's rejection of any connection, lacking an effective confirmation thereof (in view also of reasons of expediency by the US which would involve a disclosure of source and methods of counter-intelligence) calls into question their indisputable attribution to Russia which cannot, at the moment, be asserted nor undoubtedly excluded.

4. Therefore, without looking further into strictly evidentiary issues, if such operations come to be attributed to Moscow, the further question arises of whether the activities of intelligence collection and

¹⁶ See Art. 8 *Draft Articles*, cited *supra* note 15. On State responsibility for cyber attacks carried out by non-state actors, see *amplius* MACAK, *Decoding Article 8 of the International Law Commission's Articles on State Responsibility: Attribution of Cyber Operations by Non-State Actors*, in BUCHAN, TSAGOURIAS (eds.), Special Issue: *Non-State Actors and Responsibility in Cyberspace: State Responsibility, Individual Criminal Responsibility and Issues of Evidence*, in *Jou. Conf. Sec. L.*, 2016, 405-428; on the question of State responsibility for cyber-attacks, see SHACKELFORD, *State Responsibility for Cyber Attacks: Competing Standards for a Growing Problem*, in CZOSSECK, PODINS (eds.), *Conference on Cyber Conflict, Proceedings 2010*, Tallinn, 2010, 197-208.

¹⁷ BIDDLE, *Here Is the Public Evidence Russia Hacked the DNC – It's Not Enough*, in *The Intercept*, 14 December 2016, theintercept.com.

¹⁸ The malwares found on DNC computers seem to be the same as used by two hacking groups believed to be linked to Russian intelligence agencies, codenamed APT (Advanced Persistent Threat) 28/Fancy Bear and APT 29/Cozy Bear; see Biddle, *supra* note 17.

the following leak carried out by the foreign power to the detriment of a US political party to favour one of the presidential candidates may be considered as a *per se* violation of international law.

Probably, the most correct systematic approach to discuss the matter is the one proposed by Professor Hollis from Temple University, who suggested to separately analyse the activity of intelligence collection carried out to the detriment of the DNC, and ultimately Secretary Clinton – *i.e.* the hack itself – and the following alleged foreign interference in the US campaign concretised by leaking such information in order to influence the election¹⁹.

The two aspects, although logically and consequentially linked, lend themselves to different considerations, as well as to different outcomes.

4.1 The question on the lawfulness or unlawfulness of intelligence collection is a debatable topic²⁰: according to a widely held opinion among international legal scholars²¹ – joined by the author²² – intelligence collection, considered as mere information gathering, and therefore not entailing destructive activities, is not as such expressly prohibited nor authorized under international law, but must be generally ascribed to the category of unfriendly acts among nations²³.

In fact, the approach considering such activity as an unlawful act and a violation of international law²⁴ fails to clarify if intelligence collection would be prohibited *per se* or where it amounts to a violation of the territorial sovereignty of another State, improperly overlapping the two aspects, nor takes account of a widespread practice of the atti-

¹⁹ HOLLIS, *Russia and the DNC Hack: What Future for a Duty of Non-Intervention?*, 26 July 2016, in www2.law.temple.edu.

²⁰ See *amplius* RADSAN, *The Unresolved Equation of Espionage and International Law*, in *Mich. Jour. IL*, 2007, 597.

²¹ See SILVER, *Intelligence and Counterintelligence*, in NORTON MOORE, TURNER (eds.), *National Security Law*, Durham: Carolina Academic Press, 2005, 935, 965; see also SULMASY, YOO, *Counterintuitive: Intelligence Operations and International Law*, in *Mich. Jour. IL*, 2007, 625, 628.

²² On intelligence and international law in time of peace, see *amplius* SALVATI, *Intelligence Collection in Time of Peace and International Law*, in this *Review*, 2013, 285.

²³ See also DEMAREST, *Espionage in International Law*, in *Denver JILP*, 1996, 321, 347.

²⁴ See GARCIA-MORA, *Treason, Sedition and Espionage as Political Offenses Under the Law of Extradition*, in *U. Pitt. LR*, 1964, 65, 79-80; see also DELUPIS, *Foreign Warships and Immunity for Espionage*, in *AJIL*, 1984, 53, 67.

tude of most States involved in information collection on each other²⁵, what shows the lack of an express prohibitive rule.

On the other hand, if some scholars consider such activity however justified, in the light of a broad interpretation of the principle of the pre-emptive self-defence²⁶, those who consider intelligence collection as a *per se* lawful act often leverage an out-dated application of the *Lotus* approach²⁷ according to which what is not prohibited according to international law is *ipso facto* permitted.

Actually, intelligence collection in time of peace is 'curiously ill-defined'²⁸ under international law whose significantly silent position on the matter should be read as to consider improper to link such activity to the juridical categories of lawfulness and unlawfulness in the light of its well-known '*ambiguous status*'²⁹, being this activity not expressly banned nor authorized³⁰ but more correctly falling in the wider category of 'non-prohibition'³¹.

²⁵ On the point, see SULMASY, YOO, *supra* note 21, at 628 who state that «[s]tate practice throughout history [...] supports the legitimacy of spying. Nowhere in international law is peaceful espionage prohibited». See also SALVADEGO, *La nuova disciplina italiana sulle operazioni di "intelligence di contrasto" all'estero*, in *RDI*, 2016, 1187, at 1192, noting that «[n]elle rare occasioni in cui una simile attività ha originato una controversia tra Stati, l'allegazione di spionaggio è stata fatta valere non tanto in via autonoma, quanto piuttosto in stretta connessione con la violazione della sovranità territoriale [...]».

²⁶ See SCOTT, *Territorially Intrusive Intelligence Collection and International Law*, in *Air Force LR*, 1999, 217, 224.

²⁷ Permanent Court of International Justice, *The Case of the S.S. Lotus* (France v. Turkey), judgment no. 9 of 7 September 1927, available at www.icj-cij.org.

²⁸ BAKER, *Tolerance of International Espionage: A Functional Approach*, in *Amer. UILR*, 2004, 1091, 1091.

²⁹ SILVER, cited *supra* note 21, at 965.

³⁰ SCOTT, cited *supra* note 26, at 223; see *amplius* BAKER, cited *supra* note 28.

³¹ Nor differently deposes the practice of the States in case of intelligence collection carried out by diplomatic staff which is not considered as a wrongful act under international law, but rather an unfriendly act not compatible with the diplomatic status so entailing the expulsion of the diplomats concerned. But such expulsion is not to be considered as a countermeasure in reply to a precedent violation of international law: the receiving State has the full discretion of declaring a member of the foreign diplomatic staff '*persona non grata*', considering the well-known principle according to which there is no international obligation to keep up diplomatic relations and so the expulsion cannot be considered as such a countermeasure but just a substantially political act. After all, Art. 9(1) of the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 1960 expressly states that «the receiving State may at any time and without having to explain its decision, notify the sending State that the head of the mission or any member of the diplomatic staff of the mission is *persona non grata* or that any other member of the staff of the mission is not acceptable».

On the point, the International Court of Justice (ICJ)'s *Kosovo Advisory Opinion*³² has reopened the debate on the significance of silence in international law: if the Court (substantially recalling the Permanent Court of Justice's approach in *Lotus*)³³ considered the lack of an express prohibitive rule as an automatic admission of the existence of a permissive norm, argument often asserted by whom who consider such activities as internationally lawful, a different approach, lucidly expressed in his declaration to the same Opinion by Judge Simma³⁴, far from considering silence as a downright lacuna, gives value to what he considers a conscious and deliberate 'neutral' position of international law, not complying with the view under to which the lack of prohibition is tantamount to a permit.

Under this approach, when international law is deliberately silent on determined fields, it takes a substantially neutral position of non-prohibition – which does not mean that the act is 'legal', but rather that it is 'not illegal' – ranging such neutrality in a wide spectrum of several different shades «from “tolerated” to “permissible” to “desirable”»³⁵.

In the case of intelligence collection, silent tolerance seems to be the category which better apply to such activity, also in the light of a well know widespread practice, mainly grounded on the *tu quoque* principle³⁶, by most States which ordinarily conduct intelligence operations even expecting that they will be conducted against them.

Such common tolerance towards intelligence collection as a general phenomenon would be also grounded on the positive benefits of such activities carried out worldwide³⁷: according to a functional approach to international relations³⁸, which considers international co-

³² International Court of Justice, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo Advisory Opinion* of 22 July 2010, available at www.icj-cij.org.

³³ ICJ, *Lotus*, cited *supra* note 27.

³⁴ Available at www.icj-cij.org.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ The *tu quoque* principle has been broadly examined, with particular reference to International Humanitarian Law, by the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia in *re Kuprestic*; see Trial Chamber, judgment 14 January 2000, paras 515-517, available at www.icty.org.

³⁷ See CHESTERMAN, *The Spy Who Came in From the Cold War: Intelligence and International Law*, in *Mich. Jour. IL*, 2006, 1071, 1099-1100.

³⁸ See BAKER, *supra* note 28, at 1097 ss.

operation as a tool to maximize national prosperity³⁹, it would allow States not only a reciprocal control but also a more intense collaboration in different and relevant fields as security, disarmament, non-proliferation and counter-terrorism by facilitating cooperative negotiations and compliance⁴⁰.

Consequently, in this wider frame, the activities of intelligence collection allegedly carried out by Russian agencies aimed at gathering information related to the US presidential election are to be considered unfriendly acts, but would not fall within the field of internationally wrongful acts.

On the other hand, the same declassified report released by the US security agencies on the cyber espionage episodes occurred reads that since the Cold War, Russian intelligence efforts related to US elections have primarily focused on foreign intelligence collection. For decades, Soviet and Russian intelligence services have sought to collect insider information from US political parties that could help Russian leaders understand a new US administration's plans and priorities⁴¹, underlying a longstanding and well known practice of intelligence and counter-intelligence between the two super-powers.

And such a widespread practice of gathering information, in particular on foreign elections and political parties or leaders, seems to be reflected in a relevant number of episodes, from the US 2008 presidential election, when the Democratic candidate then-senator Barack Obama and his opponent, the Republican candidate senator John McCain, were both targeted by Chinese hackers allegedly backed by the People's Republic of China in order to gather information on their campaigns⁴², up to the activities, recently leaked by WikiLeaks, carried out by the CIA during the 2012 French presidential elections to collect information on then-presidential candidates Nicolas Sarkozy, François Hollande and Marine Le Pen⁴³.

³⁹ *Amplius* ASHWORTH, LONG, *Working for Peace: the Functional Approach, Functionalism and Beyond*, in ASHWORTH, LONG (eds.), *New Perspectives on International Functionalism*, New York, 1999, 1, 6.

⁴⁰ See *amplius* BAKER, cited *supra* note 28, at 1102; see also PARISI, GHEI, *The Role of Reciprocity in International Law*, in *Cornell ILJ*, 2003, 93, 119.

⁴¹ ODNI, cited *supra* note 3, at 5.

⁴² During the 2012 US presidential election, then-President Obama and his competitor Mitt Romney were similarly targeted; reported in investigations.nbcnews.com.

⁴³ Reported in www.repubblica.it. The well know practice to collect information on elections and political leaders is broad as sometimes documented: in 2013, the so-called 'Data-gate' revealed a surveillance program allegedly run by the US NSA and the British GCHQ from 2008 to 2011 to detriment of several European Union and United Nations officials, as

4.2 The hacks under discussion have not only gathered information on the running presidential election, but have also leaked such data with a timing absolutely suitable to influence, if not determine, the US electoral campaign to the detriment of one of the candidate: such leap in quality points out the potential incisiveness of the intelligence operations occurred during the electoral process.

Therefore, if said activities of collection do not seem to constitute a *per se* violation of international law, better falling in the different category of unfriendly acts, the further question herein addressed is whether the following leak of said information as well as their use in order to influence the US presidential election might amount to a violation of international law, and in particular of the rule of non-intervention in the internal affairs of a foreign State.

As a corollary of the broader principle of sovereignty, the non-intervention (or non-interference) in the internal affairs of another State⁴⁴ is a principle of customary international law⁴⁵ which has never been completely codified: nevertheless, despite a trend followed by some Latin-American and African States to broaden such principle, up to consider as prohibited some activities which are ordinary acts of external relation⁴⁶, its effective extent has been constantly restated in the Resolutions adopted by the UN General Assembly (GA)⁴⁷. Since A/RES/2131(XX) of 21 December 1965 (also known as “Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of their Independence and Sovereignty”),

well as foreign leaders, including Israeli then-Prime Minister Ehud Olmert, German Chancellor Angela Merkel and Brazilian then-President Dilma Rousseff; reported in www.nytimes.com. Moreover, in 2015 Germany denounced cyber attacks and collection of information to the detriment of members of its lower house of parliament who would allegedly be targeted by Russia-backed hackers; reported in www.dw.com. Recently, in January 2017 also the former director of the Canadian Security Intelligence Service declared that a couple of foreign countries have probably attempted to use cyber-attacks against Canadian politicians in order to collect sensible information, even not naming the targets nor the foreign countries; reported in www.theglobeandmail.com.

⁴⁴ See CONFORTI, *Le principe de non-intervention*, in Bedjaoui (*dir.*), *Droit International: bilan et perspectives*, Paris, I, 1991, at 627.

⁴⁵ The International Court of Justice, in the judgment of 27 June 1986 in the case of *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. USA)* observed that the duty of non-intervention is ‘part and parcel of customary international law’, see par. 205.

⁴⁶ RONZITTI, *Non ingerenza negli affari interni di un altro Stato*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IV, 1995, at 159.

⁴⁷ The principle of non-intervention has also been expressly restated in several regional agreements; see e.g. Arts. 16, 18, and 19 of the Charter of the Organization of the American States, Art. 4, g), of the Constitutive Act of the African Union, as well as Art. 2 of the Charter of the Shanghai Cooperation Organization.

whose principles have been reaffirmed in A/RES/2225(XXI) of 19 December 1966, the GA declared that no State has the right to directly or indirectly intervene in the internal or external affairs of any State, consequently condemning armed intervention and all other forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements. Moreover the GA also stated that no State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights or to secure from it advantages of any kind, further underlying the inalienable right for any State to choose its political, economic, social and cultural systems, without interference in any form by another State.

Such principles have been recalled in A/RES/2625(XXV) of 24 October 1970 (“Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations”) which reaffirmed the principles concerning the duty not to intervene in matters within the domestic jurisdiction of any State, and qualifying as violation of international law any intervention, direct or indirect, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other State, and in particular armed intervention and «all other forms of interference» or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements, also restating every State’s inalienable right to choose its political, economic, social and cultural systems, without interference in any form by another State⁴⁸.

Moreover, also A/RES/36/103 of 9 December 1981 «on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States»⁴⁹, reads that «[...] 2. The principle of non-intervention and non-interference in the internal and external affairs of States comprehends the following rights and duties: [...] (b) The sovereign and inalienable right of a State freely to determine its own political, economic, cultural and social system, to develop its international relations [...], in accordance with the will of its people, without outside intervention, interference, subversion, coercion or threat in any form whatsoever».

⁴⁸ UN Doc. A/RES/2625 (XXV), 24 October 1970, Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, available at www.un-documents.net.

⁴⁹ UN Doc. A/RES/36/103 of 9 December 1981 ‘on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States’, available at www.un.org.

Actually, this last resolution, broadening such principle's extent in a number of further aspects, was passed with not less 22 States (above all Western countries) voting against, so that it does not seem to reflect the general international opinion on the matter⁵⁰.

However, from what above clearly emerges that the GA has taken a clear stand on the question, often linking the duty of non-intervention to the concept of 'coercion', so that, as authoritatively affirmed⁵¹, such a principle has gradually lost its autonomous sphere of application with the affirmation of other (and weightier) general rules – in particular, the prohibition of threat or use of force – which have «as it were, absorbed it»⁵².

Although under resolution 2625 (XXV) of 1970 the interference may occur by both armed intervention as well as by 'all other forms of interference', *i.e.* without the use of force, however, the concept of 'coercion' – intended as the imposition of a foreign State's will – emerges as an indispensable element of interference⁵³. Also the International Court of Justice has interpreted the principle of non-intervention in the *Nicaragua* case underlining as coercion defines and forms the 'very essence' of prohibited intervention, and that it is «particularly obvious in the case of an intervention which uses force, either in the direct form of military action, or in the indirect form of support for subversive or terrorist armed activities within another State»⁵⁴.

However, the Court further broadened the extent of such duty beyond the use of force, with an express reference to measures below the use of force threshold: in particular, the ICJ outlined the limits of non-interference by pointing out that a prohibited intervention is the one «bearing on matters in which each State is permitted, by the principle

⁵⁰ See *amplius* TOMUSCHAT, *International Law: Ensuring the Survival of Mankind and the Eve of a New Century*, The Hague, 2001, at 236-237, noting that «[s]uch vague terms are just useless as legal yardsticks. They are not supported by sufficient legal evidence». It is hardly worth recalling that, in general, the GA resolutions have not a binding value, but may contribute to consolidate or promote general rules of international law; see *amplius* CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Napoli, 2015, X ed., at 67 ss.

⁵¹ CONFORTI, cited *supra* note 50, at 270.

⁵² *Ibidem*; on coercion as key criterion of the principle of non-intervention, see TOMUSCHAT, cited *supra* note 50, at 234.

⁵³ OPPENHEIM, *International Law*, I, 9th ed., 1992, at 432 noted that «[t]he interference must be forcible or dictatorial, or otherwise coercive, in effect depriving the state intervened against of control over the matter in question. Interference pure and simple is not intervention».

⁵⁴ *Nicaragua* judgment, par. 205.

of State sovereignty, to decide freely. One of these is the choice of a political, economic, social and cultural system, and the formulation of foreign policy. Intervention is wrongful when it uses methods of coercion in regard to such choices, which must remain free ones»⁵⁵.

However the Court, even recalling the customary nature of the duty of non-intervention as well as the importance of the earlier 1970 UN GA Declaration on Friendly Relations Among States and the Helsinki Final Act⁵⁶ in defining its extent, did not list all the cases of prohibition of intervention, expressly declaring to outline only those aspects of the principle which appeared to be relevant to the resolution of the dispute⁵⁷, but in any case affirmed that the prohibition of interference must affect directly or indirectly the internal or external affairs of the State, *i.e.* in particular the choice of a political, economic, social and cultural system, and the formulation of foreign policy⁵⁸.

The ICJ has restated the principles expressed in *Nicaragua* in the judgment concerning *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*⁵⁹, affirming that: «In the case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*), the Court made it clear that the principle of non-intervention prohibits a State “to intervene, directly or indirectly, with or without armed force, in support of an internal opposition in another State”»⁶⁰.

Therefore, if it is undisputed that the use of force is the crystal-clear essence of coercion which exemplifies and, as it were, nearly absorbs⁶¹ the principle of non-intervention, much of the question is to be focused on identifying which other measures below the threshold of use of force are prohibited under such principle.

From what above, going back to the topic of the present paper, the mere information collection carried out to the detriment of the DNC seems not to fall within the extent of the prohibition as outlined by the ICJ: after all, although in *Nicaragua* the Court affirmed, in the dispositive part of the judgment, that «the United States of America, by training, arming, equipping, financing and supplying the contra

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*, par. 264; see Principle VI of the Final Act of the Conference for Security and Cooperation in Europe entitled ‘Non-intervention in internal affairs’.

⁵⁷ *Nicaragua* judgment, par. 205.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ ICJ, judgment of 19 December 2005, available at www.icj-cij.org.

⁶⁰ *Ibidem*, par. 164.

⁶¹ CONFORTI, cited *supra* note 50, at 225.

forces or otherwise encouraging, supporting and aiding military and paramilitary activities in and against Nicaragua, has acted, against the Republic of Nicaragua, in breach of its obligation under customary international law not to intervene in the affairs of another State»⁶², however, it did not make express reference to the mere intelligence gathering carried out by the US, which also had been expressly contested by the Republic of Nicaragua, such activity not amounting *as such* to an autonomous internationally wrongful act or a 'coercive' intervention in internal affairs of a foreign State⁶³.

The following leak of the information collected by the foreign power, aimed at influencing and/or determining the presidential election, on the contrary, might entail implication of unlawfulness under the principle of non-intervention as read in the light of the relevant GA Resolutions, as well as the ICJ's judgments above: in this case, the element of 'coercion', even though not amounting to the use of force, might be identified in forcing the foreign State into a course of action it would not otherwise undertake.

In fact, in *Nicaragua*, the Court clearly expressed its condemnation for a State coercing another State so to inhibit its right to freely select its political, economic, social and cultural system and to generate autonomous foreign policy: in this case, the collection of sensitive information by foreign intelligence agencies to the detriment of the Democratic presidential candidate and the following leak by WikiLeaks with the clear intent to interfere (and determine) the electoral result in favour of the other candidate who was considered by said foreign power as more satisfying, might amount to affect the «choice of a political, economic, social and cultural system, and the formulation of foreign policy», in the terms characterizing the prohibition of intervention as expressed by the ICJ.

As noted by professor Hollis⁶⁴, precisely the leak of information might violate international law, also bearing in mind the 1970 UN GA Declaration's description of the duty of non-intervention, under to

⁶² *Nicaragua* judgment, par. 292, no. 3.

⁶³ However, in the same judgment, the ICJ found that «the support given by the United States, up to the end of September 1984, to the military and paramilitary activities of the contras in Nicaragua, by [...] intelligence and logistic support, constitutes a clear breach of the principle of non-intervention», censuring not the gathering as such but the US concrete and active support to the contras by releasing them intelligence as well as logistic information (par. 192); see also ROSCINI, *Cyber Operations and the Use of Force in International Law*, Oxford, 2014, at 65-66.

⁶⁴ HOLLIS, cited *supra* note 19.

which: «Every State has an inalienable right to choose its political, economic, social and cultural systems, without interference in any form by another State»⁶⁵, where the reference therein to «interference in any form» clearly broad the extent of the contested coercive activity beyond the use of force, impacting the denounced meddling on the entire choice of the US political system, and so potentially implicating a violation of the duty at issue.

On the other hand, Professor Feldman from Harvard University differently recalls, on the ground of a possible violation, the principle expressed by the ICJ in *Nicaragua* under to which non-intervention prohibits a State «to intervene, directly or indirectly, with or without armed force, in support of an internal opposition in another State», observing that Russia is precisely alleged to intervene, without armed force, in support of one party in the US presidential election, and considering even possible for the US to sue Russia in the ICJ as «trying change the outcome of another country's election does violate [such] well-recognized principle of international law»⁶⁶.

5. Such alleged violation of the principle of non-intervention should be read in the light of the already observed constriction of said principle, nowadays focused – as also noticed by the ICJ – on the element of coercion, which «is particularly obvious in the case of an intervention which uses force». Cases beyond such threshold, even expressly provided by the same Court as well as by A/RES/2625 (XXV) as ‘other forms of interference’ and therefore equally prohibited, should be carefully evaluated, also considering a longstanding practice, since the Cold War to this day, not only of collecting information, but also influencing and determining foreign elections, which has somehow undermined such duty not to interfere⁶⁷.

According to a recent study, 11.3% of all the national-level executive elections held between 1 January 1946 and 31 December 2000, *i.e.* «about one of every nine competitive elections since the end of the Second World War, have been the targets of an electoral intervention» by a foreign State⁶⁸. Therefore, such widespread practice⁶⁹ requires to

⁶⁵ A/RES/2625 (XXV).

⁶⁶ FELDMAN, *How U.S. Could Retaliate for Russian Intervention*, 12 December 2016, in www.bloomberg.com.

⁶⁷ On this point, see *amplius* FLETCHER, *Russian Hacking and the U.S. Election: Against International Law?*, in *Mich. Jour. IL*, 29 September 2016, available at www.mjilonline.org.

⁶⁸ See *amplius* LEVIN, *Partisan Electoral Interventions by the Great Powers: Introducing the PEIG Dataset*, in *Conf. Manag. PS*, 2016, 1-19, available at journals.sagepub.com. With-

consider with extreme attention the extent of the episodes of intervention contested.

As regards the activities of cyber-intelligence to the detriment of the US electoral process herein analysed, if cyber attacks aimed at manipulating another country's election might have probably resulted in a coercive act prohibited under international law, since the contested interference differently materialized in a less intense intervention – as meddling in the electoral process by a leak of sensitive information – its potential unlawfulness is more subtle as would affect the target State's right to freely determine its will without a (more or less perceived) foreign interference.

In this case, the provisions of Resolution 2625 (XXV) recalling the «inalienable right [of every State] to choose its political, economic, social and cultural systems, without interference in any form by another State» seems to better apply than a recall to the ICJ principle

out considering covert coup d'états, entailing as such the use of force (as in the cases of Iran in 1953, Guatemala in 1954 or Chile in 1973), Levin has documented 117 times the US or the USSR would attempt to influence elections in foreign countries: 81 of said episodes are to be attributed to the US and 36 to the Soviet Union.

⁶⁹ As a title of example, during the cold war, the US helped Italian Christian Democratic Party (DC) beat the Communist party (PCI) in the 1948 general election in Italy, delivering money and other support to cover expenses as well as orchestrating clandestine propaganda and forging fake documents on false sex scandals to the detriment of communist leaders; see *amplius* WEIN, *Legacy of Ashes: The History of The CIA*, New York, 2007. Washington is also supposed to have helped Christian parties in Lebanon win political elections, in particular in 1957, by delivering them money and other support; see ALNWICK, FABYANIC (eds.), *Warfare in Lebanon*, National Defense University, 1988, at 35. Japan's center-right Liberal Democratic Party was allegedly backed by the CIA with secret funds through the 1950s and the 1960s in order to collect intelligence on Tokyo and influence Japan's policy as anti-Communist bridgehead in east Asia; see WEINER, *C.I.A. Spent Millions to Support Japanese Right in 50's and 60's*, in *The New York Times*, 6 October 1996, at www.nytimes.com. In the 1980 West German elections, the USSR's KGB forged fake documents connecting CDU leader Franz-Josef Strauss with far-right elements in the German intelligence services; see ANDREW, MITROKHIN, *The Sword and the Shield: The Mitrokhin Archive and the Secret History of the KGB*, New York, 2000. Also other great powers have been accused to influence foreign political processes: in 2011 the Chinese Communist Party (CCP) would try to influence the outcome of the political election on Taiwan by providing funds for politicians, business people and media in order to create a favorable image of China and backing President Ma Ying-jeou's re-election; see CHOU, *CCP Interference in Taiwanese Elections*, 30 November 2011, University of Nottingham Blogs, blogs.nottingham.ac.uk. More recently, in 2013, Kenyan presidential candidate Kenyatta has accused the United Kingdom to meddle in the country's election process: in particular, the British high commissioner was accused of «shadowy, suspicious and rather animated involvement» in efforts to push the electoral commission to include invalidated votes in the counting. London rejected any claim of interference; in www.dailymail.co.uk. Similarly, activities of interference in the electoral processes have been allegedly conducted also by other countries like President Chavez's Venezuela; see *amplius* VANDERHALL, *Promoting Authoritarianism Abroad*, Boulder, 2013, at 118-120.

expressed in *Nicaragua* on the prohibition of intervention in support of an internal opposition in another State, although indirect and without use of force.

Moreover, although within the limits already observed about its authority⁷⁰, mentioned A/RES/36/103 provides other nuances characterizing the principle of non-intervention which may be relevant. If Russia's goals to undermine public faith in the US democratic process, as denounced in the NSA/CIA/FBI joint report, may conflict with the duty to refrain from any action or attempt in whatever form or under whatever pretext to destabilize or to undermine the stability of another State or of any of its institutions⁷¹, the alleged Russian campaign aimed at discrediting Secretary Clinton as to prevent her from winning the presidency may violate the duty to abstain from any defamatory campaign, vilification or hostile propaganda for the purpose of intervening or interfering in the internal affairs of other States⁷².

However, in the light of what discussed, it is not possible to express a definitive opinion in terms of international lawfulness of the episodes of interference examined, also because the above cited joint report released by the US security agencies in January 2017 «did not make an assessment of the impact that Russian activities had on the outcome of the 2016 election»⁷³ so lacking an authentic evaluation in terms of coercion.

At the same time, the US administration has never clearly referred to the interference by Moscow in terms of violation of international law: the same President Obama, when announcing actions in response to the Kremlin's cyber operations, affirmed that: «these actions [...] are a necessary and appropriate response to efforts to harm U.S. interests in violation of established international norms of behaviour»⁷⁴, and, although sanctioning individuals and entities linked to Moscow (among which the GRU and the FSB, two main Russian intelligence services), he did not explicitly refer to such episodes as internationally wrongful acts.

⁷⁰ See *supra* note 50.

⁷¹ A/RES/36/103, lett. e).

⁷² *Ibidem*, lett. j).

⁷³ ODNI, cited *supra* note 3, at i.

⁷⁴ Statement by the President on Actions in Response to Russian Malicious Cyber Activity and Harassment, 29 December 2016, available at www.whitehouse.gov.

And that the ‘coercive’ outcome of the interference, meaning its capability to determine the electoral process in a way it would not otherwise have determined, is a crucial element in order to qualify its unlawfulness under international law also emerges by other declarations by the same US administration.

The State Department’s Legal Adviser Brian Egan, in a speech on the relationship between cyber and international law held at Berkeley Center for Law and Technology on November 2016, while remarking once again that «cyber operations involving computers or other networked devices located on another State’s territory do not constitute a *per se* violation of international law»⁷⁵, recalled the principles highlighted by the ICJ in *Nicaragua* forbidding States from engaging in coercive actions prejudicing the principle of State sovereignty as to freely decide its political, economic, social, and cultural system, and considered, as an example, as activities that would be a clear violation of the rule of non-intervention the ones interfering «with another country’s ability to hold an election or that manipulates another country’s election result»⁷⁶.

On the point, although denouncing an interference by Moscow on the electoral campaign, the US never called into question its capability to manage the electoral process nor the correctness of the results because of said foreign activities. Professor Goodman from New York University School of Law incisively observed that: «Perhaps the [same] administration lawyers did not reach a consensus view on whether the actions violated international law. Perhaps the administration reached the view that the Russian actions do not amount to such a legal violation, and so did not say otherwise. Perhaps the administration does think the Russian actions amount to a legal violation, but there is no pressing reason to state it. Or perhaps the administration is reluctant to assume the role of a victim»⁷⁷.

Finally, it may be of interest to notice that, although with reference to the different relationship between measures of economic pressure and duty of non-interference the ICJ has affirmed in *Nicaragua* that it was unable to regard such actions (as complained therein) as a

⁷⁵ EGAN, *International Law and Stability in Cyberspace*, speech at Berkeley Center for Law and Technology, Berkeley, 10 November 2016, at 11; available at www.justsecurity.org.

⁷⁶ *Ibidem*, at 13.

⁷⁷ GOODMAN, *International Law and the US Response to Russian Election Interference*, 5 January 2017, in www.justsecurity.org.

breach of the customary law principle of non-intervention⁷⁸, Professor Conforti noted that, where measures of that kind are systematically taken with the sole aim to influence a foreign State's choices, they should be considered prohibited⁷⁹.

Therefore, *mutatis mutandis*, also direct interferences aimed at influencing – so to determine or manipulate – the choice of a foreign State's political system, as well as consequently its internal and international policies, might be considered as covered by the prohibition of intervention as conflicting with the principle of sovereignty, if amounting to a grade of interference to be considered as coercive, that is able to consciously or unconsciously determine the other State's will in a way it would not otherwise have determined.

ABSTRACT

*The 2016 US Presidential Election
and Russia's (Alleged) Interference through Cyber Intelligence Collection:
A Perspective of International Law*

The 2016 US Presidential elections have been the target of an intense activity of intelligence collection carried out to the detriment of one of the presidential candidates, i.e. the Democratic candidate, Secretary Hillary Clinton, by hackers allegedly acting on behalf of a foreign country, specifically Russia. This paper discusses, under a perspective of international law, whether such activities - concretized in hacks aimed at collecting sensitive information as well as their following leak - may amount to a violation of rules of international law. If the mere collection of information does not seem to constitute a *per se* violation of international law, better falling in the category of unfriendly acts, their following release aimed at influencing (and determining) the electoral results might amount to an internationally wrongful act insofar as conflicting with the principle of non-intervention in the internal affairs of a foreign State.

⁷⁸ *Nicaragua* judgment, par. 245.

⁷⁹ CONFORTI, cited *supra* note 50, at 271. It is worth pointing out that a more or less nuanced reference to the principle of non-interference with respect to the US economic embargo against Cuba is often recalled in the statements of a number of States at the yearly sessions of the UN GA debating the annual resolution, proposed since 1991, calling for an end to said measure; see most recently the statements by Colombia, Nicaragua, Bolivia and Tonga at the GA 71st session, 32nd Plenary Meeting of 26 October 2016, available at www.un.org.

OSSERVATORIO EUROPEO

L'ACCORDO QUADRO TRA USA E UE SUL TRASFERIMENTO DEI DATI PERSONALI PER IL CONTRASTO DELLA CRIMINALITÀ

MARCO MASTRACCI

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La normativa UE – 3. Il quadro giuridico statunitense – 4. L'*Umbrella Agreement*: aspetti generali – 5. *Segue*: la disciplina di dettaglio – 6. Considerazioni conclusive.

1. Le opportunità offerte dall'evoluzione tecnologica e dallo sviluppo di Internet hanno posto il diritto alla protezione dei dati personali di fronte a nuove sfide. La raccolta e lo sfruttamento massivo degli stessi hanno reso, infatti, molto più difficile il bilanciamento tra esigenze di protezione della *privacy* ed esigenze di prevenzione e repressione della criminalità¹.

Gli odierni sistemi informatici – con una molteplicità di strumenti sempre più sofisticati e interconnessi – hanno determinato un continuo processo di raccolta delle informazioni personali, agevolmente archiviati a costi contenuti, ampliando a dismisura lo spettro delle attività che possono essere svolte attraverso l'analisi delle informazioni ottenute.

È forte la tendenza da parte delle forze di polizia, nell'ambito delle strategie nella lotta contro la criminalità interna ed internazionale, a fronteggiare tali minacce avvalendosi dei suddetti strumenti, con il rischio di delegare totalmente l'attività di indagine e di contrasto della criminalità ad algoritmi in grado di predire la futura commissione di crimini².

¹ Per una completa ricostruzione del rapporto tra *privacy* e sfruttamento dei dati personali per finalità di contrasto della criminalità si veda NINO, *Terrorismo internazionale, privacy e protezione dei dati personali*, Napoli, 2012, 147-350; RUBECCHI, *Sicurezza, tutela dei diritti fondamentali: nuove esigenze, vecchie questioni (a un anno dagli attacchi di Parigi)*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 23; SCAFFARDI, *Nuove tecnologie, prevenzione del crimine e privacy: alla ricerca di un difficile bilanciamento*, in S. TORRE (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Maggioli, Bologna, 2013.

² Sul tema, si veda il contributo di VAN BRAKEL, DE HERT, *Policing, Surveillance and Law in a Pre-crime Society: Understanding the Consequences for Technology based Strategies*, in *Cahiers Politicestudies Jargaang*, 2011-3, n. 20.

L'estensione territoriale assunta da fenomeni criminali quali il terrorismo, il traffico illecito di stupefacenti, il riciclaggio di capitali, la corruzione, denotano come la criminalità organizzata abbia assunto dimensioni che esorbitano lo spazio territoriale dei singoli Stati, per divenire vero e proprio fenomeno transnazionale. Diventa, quindi, indispensabile unificare la raccolta delle informazioni personali, permettere una tempestiva condivisione delle stesse, coordinarne l'impiego e sviluppare sistemi di elaborazione e di analisi che aggregino tali dati per estrarre nuova conoscenza dagli stessi.

In tale ottica, si rivela fondamentale la sottoscrizione di accordi internazionali per condividere tale mole di dati ed evitare che la frammentazione delle informazioni a livello dei singoli paesi impedisca un'efficiente repressione dei crimini di rilevanza sovranazionale. Al contempo, è necessario che le esigenze investigative e repressive non diano luogo alla creazione di un sistema generalizzato di controllo delle comunicazioni personali, in cui la *privacy* delle persone sia fortemente compromessa. Tale rischio è particolarmente avvertito negli ultimi tempi, in cui diversi Stati nazionali – i più toccati da eventi legati al terrorismo internazionale – hanno adottato misure emergenziali che limitano fortemente la libertà dei cittadini.

All'indomani degli attentati alla sede del giornale *Charlie Hebdo* del 7 gennaio 2015, il Parlamento francese ha varato una legge³ che autorizza numerose tecniche di sorveglianza mirata: intercettazioni ambientali, telefoniche e delle comunicazioni *internet*, intrusione informatica nei *computer*, geolocalizzazione. La legge autorizza inoltre l'installazione, sulle reti e sui *server*, delle c.d. *boîtes noires* (scatole nere), ossia dispositivi per scannerizzare i traffici telefonici e via *internet* al fine di individuare, con l'ausilio di algoritmi tenuti segreti, le comunicazioni sospette in rapporto con una minaccia terroristica.

Oltre alle numerose critiche per le gravi ingerenze nella vita privata delle persone⁴, tali misure hanno sollevato forti dubbi anche in merito alla loro efficacia, considerato che non hanno evitato il ripetersi di

³ Legge n. 2015-912 del 24 luglio 2015. Il *Conseil constitutionnel*, con la *décision* n. 2015-713 DC del 23 luglio 2016, ha dichiarato la conformità della legge alla Costituzione, ad eccezione di alcune disposizioni in tema di geolocalizzazione e delle misure di "sorveglianza internazionale"; in un secondo tempo, con la *décision* n. 2016-590 QPC del 21 ottobre 2016, ha esteso l'incostituzionalità della norma alla parte in cui consentiva «la surveillance et le control de transmissions empruntant la voie hertzienne» senza particolari autorizzazioni giudiziarie e amministrative.

⁴ I giornali francesi hanno espresso ripetutamente il loro dissenso nei confronti della legge: si veda, per tutti, l'articolo di *Le Monde* del 15 aprile 2015, *Pourquoi la loi sur le renseignement cristallise les critiques*, disponibile al sito www.lemonde.fr.

ulteriori attacchi terroristici, come dimostrano i fatti tragici di Parigi nel novembre del 2015 e di Nizza nel luglio 2016.

Spostando l'attenzione fuori dai confini europei, il caso più noto in cui le esigenze di sicurezza interna hanno prevalso nettamente sulla tutela dei dati personali dei cittadini è sicuramente rappresentato dagli Stati Uniti d'America. Dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, gli USA hanno adottato il famigerato *Patriot Act*⁵, che ha consentito alla National Security Agency (NSA) di raccogliere indistintamente i dati telefonici di milioni di americani e conservarli nei suoi database. Le rivelazioni nel 2013 dell'ex *contractor* della CIA, Edward Snowden⁶, hanno evidenziato come gli Stati Uniti avessero creato un sistema di sorveglianza globale che prevedeva l'intercettazione diretta del flusso di comunicazioni telefoniche e telematiche veicolato attraverso le reti statunitensi e l'accesso sistematico ai dati di traffico degli utenti, conservati nelle banche dati tenute dai maggiori fornitori di servizi di telecomunicazione e contenuti multimediali.

A differenza degli esempi appena citati, l'Unione Europea ha accresciuto negli ultimi anni l'ambito di tutela dei dati personali trattati per finalità di contrasto della criminalità. Tale diversità di impostazione⁷, rimasta sopita per anni, è emersa prepotentemente a seguito delle rivelazioni di Snowden, che hanno convinto le istituzioni UE circa la necessità di rivedere gli accordi che disciplinavano il trasferimento dei

⁵ 50 USC 1861 – *Access to Certain Business Records for Foreign Intelligence and International Terrorism Investigations*. Nel corso degli anni la legge è stata oggetto di ripetute modifiche, che ne hanno limitato il raggio d'azione. Nel 2015, con l'approvazione dello Usa Freedom Act (*Uniting and Strengthening America by Fulfilling Rights and Ensuring Effective Discipline Over Monitoring Act of 2015*), sono state modificate le disposizioni del Patriot Act che avevano consentito alla National Security Agency di raccogliere enormi quantità di metadati telefonici.

⁶ Snowden ha rivelato pubblicamente alla stampa internazionale, nel giugno del 2013, l'esistenza del più grande programma di sorveglianza di massa delle telecomunicazioni messo a punto dal Governo statunitense, il PRISM, fino ad allora tenuto segreto. Si vedano, a tal riguardo, gli articoli apparsi il 6 giugno 2013 sul *The Guardian*, GREENWALD, *NSA Collecting Phone Records of Millions of Verizon Customers Daily*, disponibile su www.theguardian.com, e sul *The Washington Post*, *NSA Slides Explain the PRISM Datacollection Program*, disponibile su www.washingtonpost.com.

⁷ Per un'ampia disamina delle differenze tra UE e USA in materia di trattamento dei dati per finalità di contrasto della criminalità, si veda BOHEM, *A Comparison between US and EU Data Protection Legislation for Law Enforcement Purposes*, Study for the LIBE Committee, PE 2015; SCHWARTZ, SOLOVE, *Reconciling Personal Information in the United States and European Union*, in *California L Rev.*, 2014, 877; BIGNAMI, RESTA, *Transatlantic Privacy Regulation: Conflict and Cooperation*, in *LCP*, 2015, 101. Sul sistema statunitense si veda anche BIGNAMI, *The US Legal System on Data Protection in the Field of Law Enforcement. Safeguards, Rights and Remedies for EU Citizens*, Study for the LIBE Committee, PE 519.215, maggio 2015.

dati tra i due continenti⁸. Per quanto attiene al flusso dei dati personali trasferiti oltreoceano per finalità commerciali, è stato quindi sottoscritto il nuovo Accordo denominato *Privacy Shield*, che, nel 2016, ha preso il posto della precedente intesa *Safe Harbor*, in vigore dal 2000, dichiarata invalida dalla Corte di Giustizia UE con la nota sentenza *Schrems* del 6 ottobre 2015⁹.

Il trasferimento dei dati personali per finalità di contrasto della criminalità, regolato in passato solo da accordi parziali, è stato disciplinato dal recente Accordo quadro noto come *Umbrella Agreement*, entrato in vigore l'1 febbraio 2017, che predispone un *set* di principi cui le parti contraenti dovranno informare il trasferimento dei dati personali per le finalità anzidette. Prima di addentrarci nei dettagli dell'Accordo – oggetto del presente contributo – appare opportuno fornire un breve quadro di insieme sul modo in cui i due continenti traducono in atti normativi le differenti impostazioni sul trattamento dei dati personali per finalità di contrasto della criminalità, in quanto tali (differenti) approcci sono destinati a ripercuotersi inevitabilmente in fase di esecuzione dell'Accordo.

2. *L'acquis* di diritto UE offre un livello di protezione dei dati personali difficilmente rinvenibile in altri ordinamenti giuridici nazionali. Il Trattato di Lisbona ha conferito rango di fonte primaria dell'Unione Europea alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000¹⁰. L'art. 8 della Carta precisa che ogni persona ha diritto alla protezione dei dati personali che la riguardano, i quali devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Se naturalmente si può prescindere dal consenso della persona interessata per garantire l'efficacia dell'attività investigativa, il trattamento dei dati deve comunque essere eseguito in conformità ai principi stabiliti dall'art. 8 della Carta.

Passando dai principi alla normativa di dettaglio, va ricordato che per molto tempo la legislazione comunitaria non prevedeva uno strumento generale a livello europeo che disciplinasse il trattamento dei

⁸ Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Ripristinare un clima di fiducia negli scambi di dati fra l'UE e gli USA*, COM(2013) 846 def. del 27 novembre 2013.

⁹ Causa C-362/14.

¹⁰ Per un commento della Carta, si veda BARBERA, *La Carta europea dei diritti e la costituzione italiana*, in *Le libertà e i diritti nella prospettiva europea: studi in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2002, 108 ss., e POCAR, *Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in ID. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014, 1179 ss.

dati nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. La fondamentale direttiva 95/46/CE si applica, infatti, a qualsiasi trattamento di dati personali negli Stati membri sia nel settore pubblico che in quello privato, ma non ai trattamenti di dati personali effettuati per le finalità di contrasto della criminalità.

Fino alla decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008, la tutela dei dati personali in tale settore era disciplinata da norme *ad hoc*, che, in relazione a ciascun organo (ad esempio Europol, Eurojust) incaricato di trattare determinati dati personali, ne stabiliva la relativa disciplina, con conseguente creazione di un quadro incoerente e frammentario della protezione dei dati personali in materia penale. Va peraltro rilevato che il perimetro applicativo della decisione quadro era espressamente circoscritto al trattamento di dati personali trasmessi o resi disponibili tra Stati membri. Ne restavano, quindi, esclusi i trattamenti che uno Stato membro effettuava su dati personali trattati soltanto dai propri organi interni.

Al fine di equiparare la tutela dei dati personali per le finalità di contrasto della criminalità a quella predisposta in ambito generale dalla direttiva 95/46/CE¹¹, nel 2016 il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno approvato la direttiva (UE) 2016/681¹², relativa al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati, che ha abrogato la citata decisione quadro. La direttiva ha esteso i principi che già ispiravano la disciplina generale prevista dalla direttiva 95/46/CE al trattamento dei dati per finalità di contrasto della criminalità, al cui rispetto pertanto neanche le autorità di polizia potranno sottrarsi. A tal riprova, l'art. 4 della direttiva riproduce quasi alla lettera la formulazione dell'art. 6 della direttiva 95/46/CE, che stabilisce i principi cardine in materia di trattamento dei dati personali.

In tale ambito, va altresì menzionata la fondamentale attività propulsiva della Corte di Giustizia¹³ che, negli ultimi anni, ha rafforzato

¹¹ Come noto, la direttiva n. 95/46/CE è stata sostituita dal Regolamento 2016/679 del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, che si applicherà a decorrere dal 25 maggio 2018.

¹² Per un commento della direttiva v. DI FRANCESCO MAESA, *Balance between Security and Fundamental Rights Protection: An Analysis of the Directive 2016/680 for data protection in the police and justice sectors and the Directive 2016/681 on the use of passenger name record (PNR)*, 24 maggio 2016, disponibile su <http://rivista.eurojus.it>.

¹³ Sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia, si veda FINOCCHIARO, *La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di dati personali da Google Spain a Schrems*, in RESTA,

il contenuto garantista dei precetti normativi che salvaguardano la tutela dei dati personali. Fondamentale, al riguardo, è stato il *decisum* nella ormai celebre sentenza *Digital Rights*¹⁴, che ha dichiarato l'illegittimità della direttiva 2006/24/CE, per violazione del principio di proporzionalità nel bilanciamento tra diritto alla protezione dei dati personali ed esigenze di pubblica sicurezza. La direttiva imponeva l'obbligo, per i fornitori di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di una rete pubblica di comunicazione, di conservare i dati personali relativi al traffico e all'ubicazione dei soggetti fruitori di tali servizi, allo scopo di garantirne la disponibilità a fini di indagine, accertamento e perseguimento di reati gravi. Come ha rilevato la Corte, tali dati, pur non riproducendo il contenuto della conversazione, forniscono comunque indicazioni importanti sulle comunicazioni intrattenute da ciascuno, sui loro destinatari e sulla loro frequenza.

L'accesso da parte dell'autorità pubblica a queste informazioni comporta una forte ingerenza nella vita privata dei cittadini, convincendoli di essere esposti a una costante sorveglianza, in quanto la conservazione e il successivo utilizzo dei dati stessi avviene a insaputa dell'interessato. Pur essendo tale accesso giustificato dalla necessità di combattere gravi forme di criminalità, la direttiva avrebbe, secondo la Corte, ecceduto i limiti imposti dal principio di stretta proporzionalità, che ammette deroghe o limitazioni alla protezione dei dati personali soltanto nella misura in cui le stesse siano strettamente necessarie.

L'analisi congiunta dell'operato degli organi legislativi e giurisdizionali evidenzia la volontà delle istituzioni europee di non cedere il passo alle tentazioni provenienti da singoli Stati membri di accentuare il controllo sui cittadini europei, compromettendo i loro diritti di libertà. In tal senso, la recente emanazione del Regolamento 2016/679 sottolinea la volontà di innalzare il livello di tutela dei dati personali e renderlo realmente uniforme all'interno del territorio comunitario.

In tale contesto, emerge anche la difficoltà per l'Unione Europea di garantire che lo stesso livello di protezione ai dati personali venga garantito anche nel momento in cui i dati raccolti nel territorio dei suoi Stati membri siano trasferiti ad uno Stato terzo. Tale preoccupazione

ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *La protezione transnazionale dei dati personali. Dai "Safe Harbor Principles" al "Privacy Shield"*, Roma, 2016.

¹⁴ Corte di giustizia, sentenza 8 aprile 2014, cause riunite C-293/12 e C-594/12. Per un commento della sentenza si v. SCAGLIARINI, *La Corte di Giustizia bilancia diritto alla vita privata e lotta alla criminalità: alcuni pro e alcuni contra*, in *Dir. Inf.*, 2014, 851, e CASCIONE, *I diritti fondamentali prevalgono sull'interesse alla sicurezza: la decisione data retention della Corte di giustizia e gli echi del Datagate*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2014, I, 1044.

accompagna le istituzioni UE fin dall'approvazione della direttiva 95/46/CE, che, all'art. 25, prevedeva la possibilità di trasferire i dati personali verso un paese terzo «soltanto se il Paese terzo di cui trattasi garantisce un livello di protezione adeguato». Come accennato, con la sentenza *Schrems* la Corte di Giustizia ha dichiarato invalidi gli accordi noti come *Safe Harbor*, che disciplinavano il trasferimento dei dati personali in ambito commerciale dall'Europa agli USA, considerato che l'ordinamento giuridico americano non garantiva un livello di protezione sostanzialmente conforme agli *standard* UE.

Anche in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, la decisione quadro 2008/977/GAI aveva ribadito tale principio, subordinando il trasferimento dei dati personali a favore di uno stato terzo alla circostanza che questo garantisse un livello di protezione adeguato. In linea di continuità con tale orientamento, la già citata direttiva 2016/681 conferma, precisandone i contenuti, la portata di tale disposto. In particolare, la direttiva prevede una serie di procedure che legittimano il trasferimento dei dati personali a paesi terzi. L'art. 36 prevede il trasferimento sulla base di una decisione della Commissione, che abbia accertato l'adeguatezza del livello di protezione del Paese terzo. In tal caso il trasferimento non necessita di autorizzazioni specifiche. Ai fini del nostro contributo rileva la previsione della lett. a) dell'art. 37, par. 1, di tale direttiva, che prevede che gli Stati membri dispongono il trasferimento di dati personali verso un Paese terzo se sono fornite garanzie adeguate per la protezione dei dati personali in uno strumento giuridicamente vincolante.

L'*Umbrella Agreement* è l'atto giuridico, che garantisce l'adeguatezza del livello di protezione offerto dagli Stati Uniti. Come espressamente previsto dall'art. 1, l'Accordo quadro non costituisce una base giuridica per il trasferimento di dati personali tra UE e USA, essendo a tal fine necessaria una distinta base giuridica. Inoltre, a differenza della decisione di adeguatezza contemplata dall'art. 36 della direttiva 2016/681, l'Accordo non prevede un'autorizzazione generale per i trasferimenti, sebbene l'art. 5 disponga che l'effettiva implementazione dell'Accordo da parte dei contraenti non richieda un'ulteriore autorizzazione per i trasferimenti di dati successivi.

3. Nonostante gli Stati Uniti vantino una lunga tradizione in materia di tutela della *privacy* – la prima enunciazione di tale principio è solitamente riconducibile al saggio *The Right of Privacy* degli avvocati Samuel Warren e Louis Brandeis nel 1890¹⁵ – e di tutela dei dati

¹⁵ WARREN, BRANDEIS, *The Right to Privacy*, in *Harvard Law Review*, 1890, 5.

personali¹⁶, le esigenze di sicurezza interna hanno spesso prevalso sulla necessità di salvaguardare il diritto alla protezione dei dati personali degli individui.

A livello costituzionale, il Quarto emendamento alla Costituzione USA sancisce il diritto di ogni cittadino a non veder violata la propria persona e il proprio domicilio, attraverso perquisizioni o sequestri, se non vi siano probabili motivi che tale attività possa contribuire a ottenere prove relative alla commissione di un reato¹⁷. Per estensione, tale precetto vale a garantire tutela costituzionale al diritto alla *privacy* e, di riflesso, alla tutela dei dati personali. La protezione offerta dal Quarto emendamento soffre di un'importante limitazione, dal momento che non si estende alla tutela dei cittadini stranieri, ma opera esclusivamente a favore della popolazione americana. L'ambito di tutela è ulteriormente limitato dall'applicazione del principio della c.d. *third party doctrine*¹⁸, in ragione del quale le persone non possono vantare una legittima aspettativa di *privacy* riguardo alle informazioni che esse stesse trasferiscono a terzi in maniera volontaria. In altri termini, una volta comunicate tale informazioni ad un soggetto terzo, ad esempio un *provider* di servizi Internet, il titolare di tali dati perde ogni diritto su di essi e non può dolersi che tali informazioni siano, in un momento successivo, comunicate alle agenzie governative.

A livello di normativa federale, l'*US Privacy Act* del 1974¹⁹ – una tra le prime leggi al mondo a regolare la tutela della *privacy* in ambito pubblico – disciplina, in via generale, il trattamento dei dati personali da parte delle agenzie federali per finalità di contrasto della criminalità.²⁰

Il *Privacy Act* conferisce agli individui il diritto di accesso ai loro dati personali e quello di rettifica e di cancellazione, qualora tali dati non siano corretti, rilevanti o completi; inoltre, consente al soggetto il quale

¹⁶ Sul punto si veda GROSS, *The Concept of Privacy*, in *New York Univ. LR*, 1967, 34 ss.; WESTIN, *Privacy and Freedom*, New York, 1967; Thomson, *The Right to Privacy*, in *Philosophy & Public Affairs dimensions of Privacy*, 1975, 295 ss.; BENNETT, *Regulating Privacy: Data protection and public policy in Europe and the United States*, Cornell University Press, 1992, 14 ss.

¹⁷ RUSH ATKINSON, *The Fourth Amendment's National Security Exception: Its History and Limits*, in *Vanderbilt L Rev.*, 2013, 1343, 1381.

¹⁸ Sulla *third party doctrine*, si veda KERR, ORIN, *The Case for the Third-Party Doctrine*, in *Michigan LR*, 2009, 561.

¹⁹ *Privacy Act of 1974*, 5 U.S.C. § 552.

²⁰ Le origini della sua emanazione sono direttamente riconducibili al timore creato dallo scandalo del Watergate circa la possibilità che le agenzie federali potessero compiere attività illegale di investigazione e sorveglianza nei confronti degli individui. In linea generale, il *Privacy Act* condivide molti dei principi UE in materia di tutela dei dati personali. Il trattamento dei dati personali deve essere informato a trasparenza, accuratezza, pertinenza e proporzionalità.

ritenga lesi i propri diritti a seguito di una violazione del *Privacy Act* da parte delle autorità di polizia di adire l'autorità giurisdizionale al fine di ottenere il risarcimento dei danni subiti. Al contempo, esso prevede così tante eccezioni da frustrare inevitabilmente la tenuta complessiva del sistema di tutele approntate²¹.

Tra le più rilevanti vi è quella prevista dalla *subsection 5 U.S.C. § 552a(j)* che consente ad ogni agenzia federale «which performs as its principal functions any activity pertaining to the enforcement of criminal laws» di essere esentata dalla maggior parte degli obblighi previsti dal *Privacy Act*, tra cui quelli fondamentali di rilevanza, di accuratezza, di completezza, privando allo stesso tempo il cittadino dalla facoltà di accesso e di rettifica, nonché di azionare in via giudiziale la lesione del suo diritto.

Per far comprendere l'estensione di tali esenzioni, basti pensare che rientrano nella suddetta definizione il *Federal Bureau of Investigation (FBI)*, la *Drug Enforcement Administration (DEA)*, agenzia federale antidroga, e il *Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives*, agenzia preposta a indagare sui reati federali relativi all'uso, alla fabbricazione e al possesso di armi da fuoco ed esplosivi, nonché su incendi dolosi, attentati dinamitardi, e sul traffico illegale di alcolici e tabacchi²². Di rilievo è anche l'esenzione prevista dal *Privacy Act* dalla *subsection 5 U.S.C. § 552a(k)* con riferimento a «matters that are [...] (A) specifically authorized under criteria established by Executive order to be kept secret in the interest of national defense or foreign policy and (B) are in fact properly classified pursuant to such Executive order». La previsione in oggetto, che ricomprende le agenzie che operano nell'interesse della sicurezza nazionale, è valsa ad esimere la *National Security Agency* – responsabile del programma di sorveglianza globale adottato dagli Stati Uniti – dagli obblighi imposti dal *Privacy Act*.

Di fatto, l'ampiezza di tali deroghe pregiudica inevitabilmente l'effettività delle garanzie offerte dal complesso di diritti predisposto dal *Privacy Act*. A ciò si aggiunga che, al pari del Quarto Emendamento della Costituzione, le tutele fornite dal *Privacy Act* si applicano esclusivamente ai cittadini americani e ai soggetti residenti in via permanente negli

²¹ Per una esemplare panoramica delle disposizioni del *Privacy Act* v. il rapporto *Overview of the Privacy Act of 1974*, redatto dall'*Office of Privacy and Civil Liberties (OPCL)* del Dipartimento di Giustizia Americano, reperibile al sito: www.justice.gov.

²² La portata di tali deroghe è così ampia, da aver fatto pronunciare alla Corte distrettuale della Virginia le seguenti parole: «Put in the simplest terms, what Congress gave Congress can take away, which it did here by conferring on agencies the power to exempt certain records from the *Privacy Act*» (*Williams v. Farrior*, 334 F. Supp. 2d 898, 905; E.D. Va. 2004). La Corte prosegue il ragionamento, spiegando che «Congress, at most, granted” an “inchoate right” to individuals».

USA²³. Sotto tale profilo, almeno per quanto attiene ai cittadini UE, va peraltro sottolineato che il *Judicial Redress Act* (JRA), firmato dal Presidente Obama il 24 febbraio 2016, ha migliorato parzialmente tale limitazione, estendendo ai cittadini delle *designated countries*²⁴ (tra cui sono ricompresi i Paesi UE) i motivi di ricorso giurisdizionale previsti dal *Privacy Act*.

Come vedremo più diffusamente in seguito, la tutela prevista dal JRA è parziale, in considerazione delle già limitate garanzie fornite dal *Privacy Act* e delle ulteriori deroghe a quest'ultime, fissate dal JRA.

4. Il 1° febbraio 2017 è entrato in vigore l'Accordo quadro denominato *Umbrella Agreement* tra gli Stati Uniti d'America e l'Unione Europea sulla protezione delle informazioni personali a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati²⁵.

L'Accordo ha avuto un lungo periodo di gestazione: nel 2006 è stato istituito un gruppo di contatto ad alto livello, composto da funzionari UE ed USA, al fine di individuare le soluzioni più opportune per rendere più stretta ed efficace la collaborazione nello scambio di informazioni in materia di contrasto della criminalità.

Nella relazione finale dell'ottobre 2009, il gruppo suggeriva l'adozione di un Accordo internazionale che vincolasse l'UE e gli USA ad applicare principi comuni in materia di protezione dei dati per i trasferimenti transatlantici di dati nel settore dell'attività di contrasto alla criminalità. Sulla base di tali conclusioni, nel dicembre 2010 il Consiglio autorizzava la Commissione ad avviare i negoziati con gli Usa per raggiungere un'intesa in tal senso.

I negoziati, avviati il 28 marzo 2011, si sono conclusi l'8 settembre 2015 con la sigla del testo finale, cui è seguita in data 2 giugno 2016 l'effettiva sottoscrizione dell'Accordo da parte delle rispettive delegazioni diplomatiche. Ai sensi della procedura stabilita dall'art. 218 TFUE, l'approvazione definitiva dell'Accordo ha necessitato del voto

²³ Sul punto v. BIGNAMI, *The US legal system on data protection in the field of law enforcement. Safeguards, rights and remedies for EU citizens*, Study for the LIBE Committee, 2015; GWU Law School Public Law Research Paper No. 2015-54; GWU Legal Studies Research Paper No. 2015-54.

²⁴ Una *designated country* ai sensi del JRA è un Paese: i) che ha concluso con gli USA un Accordo che prevede adeguate tutele della vita privata per le informazioni condivise a fini di contrasto della criminalità (è questo il caso dell'UE); ii) che permette il trasferimento di dati personali a fini commerciali mediante un Accordo con gli USA o in altro modo; iii) le cui politiche in materia di trasferimento di dati personali a fini commerciali non compromettono gli interessi di sicurezza nazionali degli Stati Uniti. L'Attorney General degli Stati Uniti provvede a individuare le *designated countries*.

²⁵ GUUE L 25, 31 gennaio 2017.

positivo del Parlamento Europeo, intervenuto in data 1 dicembre 2016, e dell'approvazione del Consiglio²⁶, avvenuta il giorno successivo. Come già detto, l'Accordo è entrato in vigore il 1° febbraio 2017, a seguito delle notifiche di avvenuto completamento delle rispettive procedure interne di approvazione. Esso si propone di istituire una cornice di principi e garanzie in materia di protezione dei dati per il trasferimento di informazioni personali a fini di contrasto penale tra gli Stati Uniti, da un lato, e l'UE o i suoi Stati membri, dall'altro. Il duplice obiettivo è garantire un livello elevato di protezione dei dati e rafforzare così la cooperazione tra le parti.

Nel preambolo – e successivamente all'art. 1 – è precisato che l'Accordo non costituisce di per sé la base giuridica del trasferimento delle informazioni personali, ma il suo compito è quello di fissare principi e garanzie che informino i futuri accordi di trasferimento, integrando, al contempo, ove necessario, le disposizioni degli accordi vigenti. A tal fine, appare utile ricordare che sono già vigenti accordi fra UE e USA per attività di contrasto del crimine: ricordiamo l'Accordo sulla mutua assistenza giudiziaria, quello sull'uso e trasferimento delle registrazioni dei nominativi dei passeggeri (PNR)²⁷ e quello sul trattamento e trasferimento di dati di messaggistica finanziaria ai fini del programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi (TFTP)²⁸. Il preambolo precisa che le disposizioni dell'art. 19, relative all'adozione di un rimedio giurisdizionale a favore degli individui che subiscano una lesione dei propri dati personali, si applicheranno anche a questi.

L'*Umbrella Agreement* costituisce il naturale completamento della recente intesa denominata *Privacy Shield*, attraverso la quale USA e UE hanno disciplinato il flusso di dati personali in ambito commerciale dal continente europeo agli Stati Uniti²⁹. L'Accordo quadro copre tutte le informazioni personali (nomi, indirizzi, dati del casellario penale)

²⁶ Decisione n. 2016/2220.

²⁷ «Accordo tra gli USA e l'UE sull'uso e sul trasferimento del codice di prenotazione (Passenger Name Record — PNR) al Dipartimento per la sicurezza interna degli Stati Uniti» in GUUE L215 dell'11.8.2012. I *passenger name record* consistono in un insieme di informazioni che vengono raccolte dalle compagnie aeree in sede di prenotazione di un biglietto; tra le informazioni raccolte rientrano anche quei dati non strettamente necessari alla transazione, ma il cui trattamento è comunque finalizzato a fornire un migliore servizio alla clientela.

²⁸ «Accordo tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America sul trattamento e il trasferimento di dati di messaggistica finanziaria dall'Unione europea agli Stati Uniti ai fini del programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi», in GUUE L8 del 13.1.2010.

²⁹ In materia sia consentito rinviare a MASTRACCI, *Evoluzione del diritto alla privacy tra Europa e Stati Uniti: dal Safe Harbor al Privacy Shield*, in questa *Rivista*, 2016, 555.

condivise tra le autorità di polizia degli Stati UE e degli USA, e stabilisce norme comuni per la protezione della *privacy*.

5. L'*Umbrella Agreement* si compone di 29 articoli, sommariamente suddivisibili in cinque categorie: i) scopo e ambito di applicazione dell'Accordo; ii) principi e garanzie in materia di protezione dei dati; iii) diritti delle persone fisiche; iv) aspetti relativi all'applicazione dell'Accordo e alla supervisione; v) disposizioni finali.

Nell'Accordo ritroviamo concetti e termini che affondano le proprie radici non solo nella consolidata tradizione UE, ma che appartengono anche all'esperienza giuridica statunitense che, come detto, ebbe il merito di introdurre una delle prime normative in materia di trattamento dei dati personali per finalità di polizia al fine di scongiurare il ripetersi dello scandalo *Watergate*, che aveva portato alle dimissioni del presidente Nixon.

Scendendo nel dettaglio del trattato, l'art. 1 ne enuncia lo scopo, che è quello di assicurare un elevato livello di protezione dei dati personali e di migliorare la cooperazione tra gli Stati Uniti e l'Unione Europea in relazione alla prevenzione, investigazione, perseguimento di reati, incluso il terrorismo. Esso precisa inoltre che l'intesa non costituisce di per sé la base giuridica del trasferimento delle informazioni personali verso gli Stati Uniti: il suo compito è quindi quello di integrare, ove necessario, le garanzie di protezione dei dati contemplate negli accordi vigenti o futuri per il trasferimento di dati o nelle disposizioni nazionali che autorizzano tali trasferimenti.

L'art. 3 dell'Accordo quadro definisce il campo di applicazione dello stesso, precisando che le tutele e le garanzie in esso previste si applichino a tutti gli scambi di dati effettuati nell'ambito della cooperazione transatlantica nell'attività di contrasto in materia penale. Sono quindi ricompresi i trasferimenti effettuati sulla base di legislazioni nazionali, accordi UE-Stati Uniti (ad esempio il Trattato UE-USA di mutua assistenza giudiziaria), accordi tra Stati membri e Stati Uniti (ad esempio, per il rafforzamento della cooperazione nella prevenzione e lotta delle forme gravi di criminalità e accordi sulle informazioni relative ai terroristi) e accordi specifici per il trasferimento di dati personali da parte di organizzazioni private per le finalità di contrasto della criminalità (ad esempio, PNR e TFTP).

L'art. 4 sancisce il principio secondo il quale ciascuna parte attuerà l'Accordo senza alcuna discriminazione arbitraria o ingiustificata tra i propri cittadini e quelli dell'altra parte. Come vedremo in seguito, tale principio è destinato a restare disatteso (almeno sul fronte statunitense),

dal momento che, solo per citare un esempio, le garanzie giurisdizionali fornite dal *Privacy Act* si applicheranno solo in parte ai cittadini europei.

L'art. 5 precisa il concetto – già implicito nell'art. 1 – per il quale il trattato ha lo scopo di integrare, ma non di sostituire, le previsioni concernenti la protezione dei dati personali contenute negli accordi internazionali stipulati tra le parti, aventi ad oggetto lo scambio di dati per finalità di contrasto della criminalità. Dispone, inoltre, che le parti adottino tutte le misure necessarie per implementare nella propria legislazione domestica le disposizioni dell'Accordo, con riferimento particolare alle previsioni concernenti i diritti delle persone fisiche. Tale sottolineatura si è resa necessaria, in quanto all'epoca della sua sottoscrizione (settembre 2015), gli Stati Uniti ancora non avevano adottato il *Judicial Redress Act*, che, come detto, estende alle *designated countries* le tutele giurisdizionali, di cui godono i cittadini americani rispetto agli abusi commessi da parte delle agenzie federali nell'ambito delle materie oggetto dell'Accordo.

Le Parti si danno reciproco atto che l'effettiva attuazione dell'Accordo quadro determinerà una presunzione di compatibilità con le norme applicabili in materia di trasferimenti internazionali di dati, ragion per cui non sarà più necessaria alcuna autorizzazione in futuro per il trasferimento dei dati da un continente all'altro. In realtà, come già evidenziato, esso non è uno strumento autonomo per il trasferimento dei dati; pertanto, la presunzione di compatibilità opererà di volta in volta, in base alla valutazione del fatto che l'Accordo quadro e la base giuridica specifica del trasferimento, in combinato disposto, offrano un livello di protezione in linea con le norme UE sulla protezione dei dati. Resta, inoltre, fermo, in base al principio fissato dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Schrems*, il potere dell'autorità di vigilanza del Paese membro di esercitare il controllo previsto dalla normativa UE e sollecitare la Corte di Giustizia alla verifica dell'effettivo livello di tutela offerto dal Paese terzo.

L'art. 6 fissa uno dei principi cardine in tema di trattamento dei dati personali, quello della limitazione delle finalità, in forza del quale il trattamento può avvenire solo per finalità esplicite e legittime nell'ambito del campo di applicazione dell'Accordo quadro. Tale principio si applica a tutti i trasferimenti di dati rientranti nel campo di applicazione del trattato: tanto a quelli in relazione a casi specifici, quanto a quelli eseguiti in base ad un'intesa che autorizza il trasferimento di dati personali in blocco concluso tra gli Stati Uniti e l'UE. Inoltre, l'ulteriore trattamento dei dati personali ad opera di un'autorità (di contrasto, regolamentare o amministrativa) diversa dalla prima autorità ricevente di una parte è ammesso a condizione che non sia incompatibile con le finalità per le

quali i dati sono stati originariamente trasferiti e che tale altra autorità rispetti tutte le altre disposizioni dell'Accordo quadro. Infine, le informazioni personali possono essere trattate solo in modo «direttamente pertinente e non eccessivo rispetto alle finalità del trattamento». L'articolo in oggetto garantisce che l'ambito di tutele, cui è soggetto il trasferimento dei dati tra i due continenti, non perda efficacia nei trasferimenti interni da un'autorità all'altra delle rispettive parti contraenti.

Preoccupazione analoga informa anche il successivo art. 7, in forza del quale l'ulteriore trasferimento ad un Paese terzo dei dati ricevuti in base all'Accordo deve essere subordinato al consenso dell'autorità che ha autorizzato il trasferimento originario. Tale principio – che si ritrova identico anche nel menzionato *Privacy Shield*, sul trasferimento dei dati personali in ambito commerciale – è statuito in modo che le garanzie previste dal trattato non vengano frustrate dal trasferimento ad un Paese terzo, che non vanti lo stesso livello di protezione dei dati personali fissato nell'intesa. In effetti, tra i fattori che l'autorità che ha effettuato il trasferimento originario dovrà tenere in conto al fine di autorizzare il trasferimento, oltre alla gravità dell'offesa e allo scopo per il quale i dati personali sono stati originariamente trasferiti, vi è il fatto che lo Stato terzo o l'organismo internazionale garantisca o meno un livello adeguato di protezione delle informazioni personali.

Gli articoli 9 e 10 affrontano il tema della sicurezza dei dati, prescrivendo che le parti adottino adeguate misure tecniche, organizzative e di sicurezza per proteggere le informazioni personali da distruzione accidentale o illecita, perdita accidentale e comunicazione, alterazione, accesso o altro trattamento non autorizzati. In caso si realizzi una di queste fattispecie, da cui derivi un rischio significativo di danni, devono essere prontamente adottati i provvedimenti opportuni per attenuare i danni, compresa la notificazione all'autorità competente del trasferimento e, ove opportuno in considerazione delle circostanze dell'incidente, alla persona in questione.

L'art. 12 disciplina la durata del periodo di conservazione dei dati personali, non determinando *a priori* un termine massimo di conservazione, ma lasciando alle parti la facoltà di specificare nelle rispettive legislazioni tale durata, al fine di non conservare i dati più a lungo di quanto necessario, secondo una valutazione effettuata in base ad alcuni elementi, quali, in particolare, la finalità del trattamento o dell'uso, la natura dei dati e l'impatto sui diritti e sugli interessi delle persone interessate. Tale previsione è destinata a produrre profonde divergenze di disciplina tra le parti, attesa la notevole difformità di approccio che contraddistingue le due sponde dell'Atlantico in merito alla congruità del

periodo di conservazione dei dati personali. In linea generale, le *policies* delle agenzie governative statunitensi prevedono un periodo massimo di conservazione dei dati di 5 anni³⁰. Per altro verso, l'Accordo PNR tra Stati Uniti e UE per finalità di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi prevede – con un'evidente misura di compromesso – che i dati personali siano conservati per cinque anni in una banca dati attiva e per ulteriori dieci anni in una banca dati inattiva. Al contrario, la menzionata nuova direttiva 2016/681, che regola l'utilizzo dei dati del codice di prenotazione per finalità analoghe, prevede un periodo massimo di conservazione di cinque anni e la personalizzazione dei dati dopo sei mesi.

Come già ricordato, la Corte di Lussemburgo ha censurato la direttiva 2006/24/CE, in quanto in contrasto con il principio di proporzionalità nel bilanciamento tra diritto alla protezione dei dati personali ed esigenze di pubblica sicurezza. Uno dei punti sui quali si è soffermata la Corte nell'emettere il giudizio di non compatibilità della direttiva con i principi fondamentali UE riguardava proprio la durata di conservazione dei dati personali da parte delle società di telecomunicazione – da sei mesi a due anni – ritenuta eccessiva dalla Corte e non rispondente ad alcun criterio oggettivo ai fini della sua determinazione, tale da garantire la conservazione dei dati per il periodo strettamente necessario agli scopi perseguiti. Pertanto, considerata anche la stretta imposta dalla Corte di Giustizia, vi sono pochi dubbi che l'applicazione di tale articolo condurrà a risultati molto diversi.

L'art. 13 si preoccupa di definire le tutele da riservare ai dati sensibili, prescrivendo la possibilità di effettuare il trattamento di tali dati solo in presenza di garanzie adeguate ai sensi di legge (ad esempio il mascheramento dei dati dopo il conseguimento delle finalità per le quali sono stati trattati o l'obbligo di ottenere l'approvazione dell'autorità di controllo per accedere alle informazioni). Tuttavia, non pone il divieto per il trasferimento massivo dei dati sensibili, ma si limita a precisare che gli accordi che autorizzano tali trasferimenti dovranno specificare ulteriormente le norme e le condizioni per il trattamento di tali dati. La disposizione in esame si è discostata pertanto dal parere reso, in sede di valutazione preliminare dell'Accordo, dal Garante europeo della

³⁰ Si veda al riguardo il *report* dell'American Civil Liberties Union presentato al Parlamento tedesco il 5 settembre 2016, reperibile on line al sito <https://www.bundestag.de/blob/439632/6c7f2de50e2016c9b8249ec351764e84/mat-a-sv-15-2-data.pdf>

protezione dei dati³¹ (GEPD), che aveva raccomandato che il trasferimento in blocco dei dati sensibili fosse escluso dal contenuto dell'intesa.

L'art. 15 dispone che il trattamento dei dati che può portare a decisioni aventi effetti negativi su una persona fisica (ad esempio nel contesto della profilazione) non può basarsi unicamente su un trattamento automatizzato delle informazioni personali, a meno che ciò non sia autorizzato da disposizioni di legge nazionali e purché sussistano garanzie adeguate, compresa la possibilità di ottenere l'intervento umano.

Gli articoli 16 e 17 prescrivono due facoltà a favore degli individui, che rientrano ormai da tempo nel novero dei diritti connessi alla piena esplicazione della tutela dei dati personali: il diritto all'accesso, consistente nella facoltà di chiedere e ottenere l'accesso ai propri dati personali e il diritto di rettifica, che autorizza ogni persona fisica a chiedere la correzione o la rettifica dei propri dati personali qualora siano inesatti o siano stati trattati impropriamente. Il diritto di accesso dell'interessato non è assoluto, in quanto l'autorità interrogata ha la possibilità di limitare tale accesso per salvaguardare la sicurezza pubblica e privata e per impedire l'ostruzione di indagini od investigazioni. L'Accordo prevede anche una modalità indiretta di accesso o di rettifica, consentendo all'interessato di rivolgere la propria richiesta non direttamente all'autorità interessata, ma ad un'autorità di supervisione (nel caso di un cittadino UE, all'autorità nazionale di protezione dei dati), agevolando in tal modo (almeno in teoria) la possibilità di avvalersi delle facoltà in questione. Se l'accesso o la rettifica sono negati o limitati, l'autorità interrogata fornirà una risposta illustrante i motivi del diniego o della limitazione dell'accesso o della rettifica, per consentire all'interessato il conseguente esercizio del diritto di proporre ricorso amministrativo o giurisdizionale.

A tal riguardo, gli articoli 18 e 19 definiscono i rimedi di natura amministrativa e giurisdizionale a disposizione del soggetto che non concordi con l'esito della propria domanda di accesso o di rettifica dei dati personali. L'art. 18 prevede pertanto che il soggetto abbia la possibilità di proporre ricorso amministrativo, anche per il tramite di un'autorità di supervisione, all'autorità competente secondo la legge dello Stato nel quale il ricorso è proposto, la quale dovrà inviare all'interessato una risposta scritta indicando, se del caso, le azioni

³¹ Cfr. The European Data Protection Supervisor, *Opinion 1/2016 Preliminary Opinion on the agreement between the United States of America and the European Union on the protection of personal information relating to the prevention, investigation, detection and prosecution of criminal offences*, in: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/16-02-12_eu-us_umbrella_agreement_en.pdf

migliorative o correttive adottate. L'art. 19 prevede che i cittadini di ogni parte abbiano il diritto di proporre ricorso giurisdizionale avverso il diniego dell'accesso, il diniego della rettifica o la diffusione illecita dei dati personali ad opera delle autorità dell'altra parte.

Al riguardo va sottolineato che, fino all'approvazione del *Judicial Redress Act*, un cittadino UE che subiva una lesione dei propri dati personali in territorio americano non aveva a disposizione gli stessi strumenti di tutela giurisdizionale di cui poteva avvalersi un cittadino statunitense, dal momento che il *Privacy Act* accordava le garanzie in esso previste esclusivamente ai cittadini americani e ai residenti permanenti.

L'introduzione di un rimedio giurisdizionale anche a favore dei cittadini europei rappresentava un requisito, alla cui adozione l'Unione Europea aveva espressamente subordinato la conclusione sia del *Privacy Shield* che dell'*Umbrella Agreement*³². Sembra, pertanto, opportuno precisare i contorni del JRA nell'ottica di comprendere se l'adozione di tale provvedimento risponda effettivamente alle aspettative dell'Unione Europea. Esso consente ad un cittadino di una *designated country* di proporre un'azione giudiziaria civile (sono esclusi, quindi, i rimedi di natura penale) «in the same manner, to the same extent, and subject to the same limitations» dei cittadini americani. Tuttavia, limita esplicitamente tale possibilità ai casi di divulgazione volontaria o intenzionale delle informazioni e ai casi in cui l'agenzia rifiuti di soddisfare la richiesta dell'individuo, ma non alle ipotesi di incompletezza, di mancata pertinenza dei dati conservati e di eccessiva durata di conservazione degli stessi. Tale esclusione deriva plausibilmente dalla volontà di non offrire un rimedio giurisdizionale avverso l'utilizzo da parte del governo americano di dati inesatti, incompleti o irrilevanti provenienti da soggetti esterni all'amministrazione pubblica, come ad esempio banche dati commerciali o *web companies*, in possesso di una mole smisurata di dati personali dei loro utenti³³.

Inoltre, il provvedimento non prevede la possibilità generalizzata di citare in giudizio qualsiasi agenzia federale, ma solo quelle oggetto di designazione da parte dell'*Attorney General*. Per le considerazioni appena esposte, non sembra dubitabile che il JRA rispecchi solo formal-

³² Si vedano i punti 57 e BJ della risoluzione del Parlamento Europeo del 12 marzo 2014 sul programma di sorveglianza dell'Agenzia per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti, sugli organi di sorveglianza in diversi Stati membri e sul loro impatto sui diritti fondamentali dei cittadini dell'UE, e sulla cooperazione transatlantica nel campo della giustizia e degli affari interni [2013/2188(INI)], consultabile all'indirizzo: www.europarl.europa.eu.

³³ In tal senso si veda HASBROUCK, *Why the Judicial Redress Act is worthless*, in *Privacy Laws & Business International Report*, April 2016.

mente le richieste dell'Unione Europea, in quanto riduce ulteriormente la già minima tutela che il *Privacy Act* garantisce ai cittadini americani³⁴. Il par. 3 dell'art. 19 precisa che l'estensione dei tre suddetti motivi di ricorso giurisdizionale non fa venir meno le altre vie di ricorso giurisdizionale altrimenti disponibili per quanto riguarda il trattamento dei dati (ad esempio ai sensi dell'*Administrative Procedure Act*, dell'*Electronics Communication Privacy Act* o del *Freedom of Information Act*), le quali, a differenza del JRA che si applica esclusivamente ai cittadini UE, sono a disposizione di tutte le persone interessate dal trasferimento dei dati a fini di contrasto, a prescindere dalla loro cittadinanza o luogo di residenza³⁵.

Gli articoli 21 e 22 prevedono una serie di disposizioni che disciplinano l'attività di supervisione da parte di organi indipendenti, a cui è attribuito il compito di verificare circa la corretta applicazione dell'Accordo quadro da parte delle autorità governative. Esse hanno il potere di ricevere e dar seguito ai reclami presentati da persone fisiche in merito alle misure di attuazione dell'Accordo quadro e di segnalare le violazioni di legge connesse a tale Accordo ai fini di un'azione giudiziaria o disciplinare. Mentre per l'UE tale attività di supervisione sarà esercitata dalle autorità di protezione dei dati, per gli USA l'attività stessa sarà attribuita ad un insieme di autorità di supervisione (tra cui i responsabili della protezione della vita privata, gli ispettori generali, le autorità per la tutela della vita privata e delle libertà civili), sulla cui effettiva indipendenza è lecito nutrire qualche dubbio, considerata la loro appartenenza all'esecutivo³⁶. È inoltre previsto che le autorità di supervisione cooperino al fine di garantire l'attuazione efficace dell'Accordo quadro, in particolare per quanto riguarda il sistema di esercizio indiretto dei diritti delle persone fisiche relativi all'accesso, alla rettifica e al ricorso amministrativo.

L'art. 23 prevede un meccanismo di revisione congiunta dell'Accordo, con particolare riferimento all'esecuzione degli articoli riguardanti i diritti delle persone fisiche (accesso, rettifica, ricorsi amministrativo e giurisdizionale) e alla questione dei trasferimenti a enti territoriali non rientranti nel campo di applicazione dell'Accordo (ad esempio Stati federati degli USA). La prima verifica congiunta è

³⁴ Per una visione nettamente critica del provvedimento, cfr. BENDER, *The Judicial Redress Act: A Path to Nowhere*, in *Privacy Advisor*, 17 dicembre 2015.

³⁵ Sul punto v. BIGNAMI, *op.cit.*, la quale sottolinea la limitata tutela giurisdizionale offerta in tale ambito (anche agli stessi cittadini americani) dalla frammentaria normativa statunitense.

³⁶ SCHLANGER, *Offices of Goodness: Influence Without Authority in Federal Agencies*, in *Cardozo LR*, 2014, 52, 64.

effettuata entro tre anni dalla data di entrata in vigore dell'Accordo e quelle successive a scadenze regolari.

Completano l'Accordo le disposizioni dagli articoli 24 al 29, che prevedono, tra l'altro, la possibilità di ciascuna parte di sospendere l'Accordo in caso di violazione sostanziale dello stesso ad opera dell'altra parte (art. 26) e di denunciare l'Accordo mediante notificazione all'altra parte, fermo restando che le informazioni personali trasferite prima della denuncia continueranno ad essere trattate conformemente alle norme dell'Accordo quadro. L'art. 29 prevede l'entrata in vigore dell'Accordo il primo giorno del mese successivo alla data in cui le parti si sono scambiate le notificazioni di avvenuto espletamento delle rispettive procedure interne di approvazione. Al riguardo, con una dichiarazione congiunta³⁷, il 5 dicembre gli Stati Uniti e l'Unione Europea hanno confermato di avere completato le rispettive procedure interne di approvazione; con provvedimento del 17 gennaio 2017, l'*Attorney General* degli Stati Uniti ha designato gli Stati membri dell'Unione Europea e l'Unione Europea nella sua interezza, quali *designated countries* ai sensi del *Judicial Redress Act*, consentendo, di fatto, l'entrata in vigore dell'Accordo quadro il 1° febbraio 2017.

Va sottolineato che l'*Attorney General* ha provveduto altresì alla designazione delle agenzie federali, nei cui confronti potrà attuarsi la tutela giurisdizionale fornita ai cittadini comunitari dal JRA³⁸. Si sono rivelati fondati i timori di chi ipotizzava una ristretta applicabilità della norma, dal momento che l'*Attorney General* ha indicato solo 4 agenzie federali (United States Department of Justice, United States Department of Homeland Security, United States Securities and Exchange Commission, United States Commodity Futures Trading Commission).

6. Unione Europea e Stati Uniti d'America hanno imboccato negli ultimi anni due strade sostanzialmente antitetiche circa i limiti cui sottoporre l'utilizzo della crescente quantità di dati personali a disposizione delle autorità pubbliche a seguito dell'incessante sviluppo delle comunicazioni elettroniche e dei *social network*. Il Governo americano ha adottato un approccio rivolto a consentire la prevalenza in ogni caso delle esigenze di sicurezza sui diritti di libertà dei cittadini – soprattutto non americani – approntando misure che consentono alle autorità di polizia l'accesso indiscriminato a tali dati. Al contrario, le istituzioni UE, intravedendo nella possibilità di fornire accesso alle autorità di polizia a tale quantità di informazioni il rischio di un'eccessiva

³⁷ Il testo della dichiarazione è disponibile su: europa.eu.

³⁸ Il provvedimento è reperibile su www.federalregister.gov.

ingerenza da parte dei governi nella vita dei cittadini, hanno subordinato tale potere ad una serie di limiti sempre più estesi e dettagliati.

L'Accordo quadro rappresenta un timido tentativo di riavvicinare le due posizioni, provando a creare uno spazio giuridico comune in cui i dati personali ricevano la stessa protezione, a prescindere dal territorio – Stati Uniti o Unione Europea – nel quale siano trattati.

L'Accordo ha il pregio di costruire uno *standard* minimo di garanzie, non derogabile *in peius* nella stipula dei futuri accordi tra le parti. Con alcune eccezioni, esso ricomprende i tradizionali principi che informano il corretto trattamento dei dati personali – pertinenza, necessità, finalità, lealtà, correttezza – dai quali non si può prescindere neanche in presenza di esigenze investigative o di repressione della criminalità. Esso istituisce inoltre un meccanismo di ricorso giurisdizionale a favore dei cittadini comunitari, applicabile anche agli accordi già stipulati in ambito di contrasto della criminalità, quali gli accordi PNR e TFTP.

Tuttavia, la delega eccessiva conferita alle rispettive legislazioni interne di tradurre in pratica i principi sanciti nell'intesa rappresenta il vero *vulnus* alla tenuta del sistema di garanzie approntate, consentendo di fatto una sostanziale elusione degli impegni assunti. A titolo esemplificativo, l'art. 19 precisa l'impegno delle parti a predisporre nel proprio ordinamento un complesso di tutele giurisdizionali avverso il diniego di accesso e di rettifica e contro le lesioni della privacy da parte delle agenzie governative. Gli Stati Uniti hanno tradotto in pratica tale impegno, emanando il *Judicial Redress Act*, di cui sono già stati evidenziati i notevoli limiti.

In tale ottica, assume ancora più rilievo l'atteggiamento che assumerà la nuova Presidenza degli Stati Uniti nei confronti del tema della *privacy* e dei diritti ad essa connessi. A giudicare dalle prime mosse, i segnali non sono incoraggianti. A differenza del suo predecessore Obama, che aveva indirizzato l'azione del governo una maggiore tutela dei dati personali, Donald Trump ha lasciato subito intravedere la volontà di ridurre le tutele connesse alla *privacy* dei cittadini (almeno dei non americani), stabilendo, con uno dei suoi primi ordini esecutivi³⁹, che le agenzie federali si assicurino che le loro *privacy policy* escludano tutti i soggetti che non siano cittadini USA o residenti permanenti dalla protezione del *Privacy Act*. Pur essendo privo di riflessi

³⁹ L'art. 14 dell'*Executive Order* n. 13768, *Enhancing Public Safety in the Interior of the United States*, emesso il 25 gennaio 2017, così dispone: «Privacy Act. Agencies shall, to the extent consistent with applicable law, ensure that their privacy policies exclude persons who are not United States citizens or lawful permanent residents from the protections of the Privacy Act regarding personally identifiable information».

diretti sull'*Umbrella Agreement* – in quanto l'estensione delle garanzie del *Privacy Act* ai cittadini comunitari è garantita dal JRA – tale provvedimento sottintende l'intenzione dell'Amministrazione americana di subordinare i diritti di libertà dei cittadini non americani alle esigenze di sicurezza nazionale.

In definitiva, l'*Umbrella Agreement*, troppo esposto alle volubili inclinazioni del potere politico, non appare in grado di assicurare un livello di protezione uniforme ed elevato dei dati personali, in considerazione del carattere piuttosto lasco delle sue disposizioni che legittima interpretazioni difformi dell'Accordo in fase applicativa.

È appena il caso di aggiungere che le considerazioni appena esposte inducono forti timori circa la resistenza dell'Accordo ad un eventuale vaglio da parte della Corte di Giustizia UE.

Come già evidenziato, l'articolo 37 della direttiva 2016/681 prevede che gli Stati membri dispongono il trasferimento di dati personali verso un Paese terzo se sono fornite garanzie adeguate per la protezione dei dati personali in uno strumento giuridicamente vincolante. Qualora in sede di esecuzione dell'intesa le divergenze normative tra le parti dovessero ampliarsi, la Corte di Giustizia UE, in caso fosse chiamata a pronunciarsi sulla conformità del trattato *all'acquis* comunitario, potrebbe adottare una decisione analoga a quella resa nella sentenza *Schrems*, dichiarando l'annullamento dell'Accordo per incompatibilità con la predetta norma.

ABSTRACT

The US-EU Umbrella Agreement on Data Protection Rights in Law Enforcement Cooperation

This contribution focuses on the recent framework agreement called “Umbrella Agreement” between the European Union and the United States, dealing with the personal data transfer with the aim of fighting crime.

After briefly summarizing the law system of the relevant contracting parties concerning the purpose of the agreement, this paper describes its main provisions, aiming at verifying if its purpose has been actually achieved, that is, to enact a high and uniform protection level of personal data and to enhance cooperation between the United States and the European Union in matter of prevention, investigation and prosecution of criminal offence.

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

THE (MAL)FUNCTIONING OF THE RUSSIAN JUSTICE SYSTEM IN CASES INVOLVING POLITICAL OPPONENTS AND THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

LAURA LIZZI

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. The Right to a Fair Trial under Article 6 ECHR. – 3. The Russian Judiciary through the Lens of the European Court of Human Rights. – 4. *Nemtsov v. Russia*: Principal Facts. – 5. *Navalny and Yashin v. Russia*: Principal Facts. – 6. *Nemtsov v. Russia* and *Navalny and Yashin v. Russia* before the European Court of Human Rights. – 7. *Navalny and Ofitserov v. Russia*: Principal Facts and the Proceeding before the European Court of Human Rights. Violations of Article 6 ECHR. – 8. Opposition politicians: Guilty “Despite” Any Reasonable Doubt. – 9. Conclusions.

1. One of the most remarkable changes introduced by the reform of the justice system undertaken in Russia during the first Putin administration has been the adoption of adversarial principles, in compliance with Article 6 of the European Convention on Human Rights (ECHR)¹. The new Code of Criminal Procedure, turning away from Soviet practice, provides expressly that «a court is not an organ of criminal prosecution and shall not take the prosecution or defense side in a case. The court shall create the conditions necessary for the parties to perform their procedural duties and to exercise the rights granted to them» (art. 15.3)². However, what transpires in Russian courtrooms is that when state interests are at stake adversarial principles and legal guarantees are ignored by the domestic courts to the detriment of those who oppose the system, in breach of the Convention³. As Feldbrugge underlined, «[o]ne of the intriguing features of the politico-legal scene in Russia over the last decade has been that political struggles were often fought out in the criminal courts»⁴.

¹ KAHN, *Vladimir Putin and The Rule of Law in Russia*, in *Georgia J Int. Comp. L*, 2008, 545.

² See Criminal Procedural Code of the Russian Federation, No. 174-FZ, 18 December 2001, Article 15(3).

³ KAHN, *Vladimir Putin*, cit., 547-548.

⁴ FELDBRUGGE, *The Rule of Law in Russia in a European Context*, in FELDBRUGGE (ed.), *Russia, Europe, and The Rule of Law*, Leiden, 2007, 209.

The objective of this article is to investigate Russia's violations of art. 6 ECHR in cases involving political opponents through an analyses of the case law of the European Court of Human Rights and, therefore, to unveil the ambiguity of Putin's approach to the establishment of a democratic and rule of law based Russia. In light of the judgments of the Court in the cases *Nemtsov v. Russia*, *Navalny and Yashin v. Russia* and *Navalny and Ofitserov v. Russia*, which provide a roadmap of Russia's violations of Article 6 ECHR in cases involving prominent Kremlin critics, the conclusion is reached that Russia's justice system, despite reforms, is not totally free from pressures and interferences by the executive.

2. Before turning to the analysis of the hearings brought against the opposition leaders Nemtsov, Navalny and Yashin, it is important to examine the most relevant features of the right to a fair trial in criminal matters, given the "criminal" nature of the cases under consideration. The notion of "fair trial" under Article 6 ECHR⁵ embraces a number of procedural safeguards, «by which the domestic courts should abide in the conduct of the legal proceedings brought before them»⁶. Most of such guarantees are not expressly provided for by Article 6 ECHR, since they have been developed by the Court in its case-law⁷.

One fundamental aspect of the concept of "fair hearing" is the principle of equality of arms, which is inextricably linked to the

⁵ Article 6 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms reads as follows: «In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgment shall be pronounced publicly but the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interests of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice. [...] 3. Everyone charged with a criminal offence has the following minimum rights: (a) to be informed promptly, in a language which he understands and in detail, of the nature and cause of the accusation against him; (b) to have adequate time and facilities for the preparation of the defense; (c) to defend himself in person or through legal assistance of his own choosing or, if he has not sufficient means to pay for legal assistance, to be given it free when the interests of justice so require; (d) to examine or have examined witnesses against him and to obtain the attendance and examination of witnesses on his behalf under the same conditions as witnesses against him; (e) to have the free assistance of an interpreter if he cannot understand or speak the language used in court».

⁶ GROEN, *The "Yukos Affair". The Russian Judiciary and the European Court of Human Rights*, in *Rev. Cent. EEL*, 2013, 91.

⁷ *Ibidem*.

adversarial principle⁸. According to the principle of equality of arms each party involved in a trial should have «a reasonable opportunity to present his case – including his evidence – under conditions that do not place him at a substantial disadvantage *vis-à-vis* his opponent»⁹. The Convention does not expressly mention the right to have witnesses called, since it is for the domestic legal system of each Member State to regulate the admissibility of evidence¹⁰. However, the proceedings taken as a whole, including the way in which evidence is admitted, must be fair in accordance with Article 6 ECHR¹¹. It means that a difference of treatment in favour of the witnesses of the prosecution may violate the principle of equality of arms and, therefore, render the trial unfair¹². In a criminal trial the defense and the prosecution should have the same opportunities to state their case, including the possibility to present evidence and observations to the court, to obtain the attendance and examination of witnesses, to contest the evidence and observations adduced by the opponent and to cross-examine the witnesses called at the opponent's request¹³.

The concept of “fair trial” embodies also a number of institutional guarantees¹⁴. According to Article 6 ECHR «in the determination of [...] any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing [...] by an independent and impartial tribunal»¹⁵. Domestic courts must be independent *vis-à-vis* the parties and *vis-à-vis* the other powers, namely the legislature and the executive¹⁶. Even though the Convention does not contain admissible limits of the powers' interaction, the principle of separation of powers is gaining in importance in the case-law of the Court¹⁷. In *Campbell and Fell v. United Kingdom* four criteria have been established to determine whether or not a tribunal is inde-

⁸ TEMMINICK, *Defense Counsel in International Criminal Law*, The Hague, 2011, 147. For further details, see WASEK-WIADEREK, *The Principle of Equality of Arms in Criminal Procedure under Article 6 of the European Convention on Human rights and its Functions in Criminal Justice of Selected European Countries: A Comparative View*, Leuven, 2000.

⁹ ECtHR (27 October 1993) Application No. 14448/88 (*Dombo Beheer BV v. The Netherlands*), para. 33.

¹⁰ ECtHR, *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. Right to a Fair Trial (Civil Limb)*, 2013, 44.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ GROEN, *The “Yukos Affair”*, cit., 92.

¹⁴ ECtHR, *Guide on Article 6*, 19.

¹⁵ See Article 6(1) ECHR.

¹⁶ See ECtHR (24 November 1994) Application No. 15287/89 (*Beaumartin v. France*), para. 38. See also MAHONEY, *Right to a Fair Trial in Criminal Matters under Article 6 ECHR*, in *JSIJ*, 2004, 117.

¹⁷ ECtHR, *Guide on Article 6*, 27.

pendent: the appointment procedure of its members; the duration of their term; the guarantees against outside interferences; and the appearance of independence¹⁸. The notion of independence is strictly related to the concept of impartiality, which means the «absence of prejudice or bias»¹⁹.

In 2016 the Court delivered 41 judgments finding Russia responsible for violations of Article 6 ECHR, followed by Romania (16), Ukraine (15) and Turkey (11)²⁰. It could be argued that, despite the fact that Russians are highly sceptical about the value of procedural and institutional legal guarantees, caseload data show that the number of cases has increased over the past decade²¹. The apparent contradiction between the increasing willingness to rely on the justice system to resolve disputes and the pervasive cynicism about its capability to serve citizens' interests is explained by the fact that ordinary Russians are conscious of being "savvy consumers"²². Russians distinguish two categories of cases: those involving ordinary citizens and those involving opponents²³. According to Hendley, even though the borderline between politicized and non-politicized cases might seem nebulous to outsiders, it is very palpable in Russia²⁴. The Russian justice system is, therefore, «best conceptualized as dualistic»²⁵.

3. Though western literature usually focuses on other forms of state repression, such as restrictions on the freedom of the press, "rotten

¹⁸ *Ibidem*, 28. See ECtHR (28 June 1984) Application Nos. 7819/77 and 7878/77 (*Campbell and Fell v. United Kingdom*), para. 78.

¹⁹ ECtHR, *Guide on Article 6*, 29. See also ECtHR (21 March 2001) Application No. 33958/96 (*Wettstein v. Switzerland*), para. 43; ECtHR (15 October 2009) Application No. 17056/06 (*Micallef v. Malta*), para. 93.

²⁰ See ECtHR, *Statistics by Year 2016. Violation by Article and by State 2016*. In this respect, it is necessary to recall that in 2016 Putin signed a law allowing Russia's Constitutional Court to rule that a decision of the European Court of Human Rights is not executable. According to the law, Russia's Constitutional Court should base its assessment on the principle of the «the supremacy and supreme legal force of the Russian Constitution». For further information, see FILIPPINI, *Il Diritto di Obiezione della Corte Costituzionale della Russia nei confronti dell'Esecuzione delle Sentenze della Corte di Strasburgo*, in *Quaderni cost.*, Forum, 14 maggio 2016; GUAZZAROTTI, *La Russia, la CEDU e i Controlimiti*, ivi, 10 aprile 2016.

²¹ HENDLEY, 'Telephone Law' and the 'Rule of Law'. *The Russian Case*, in *Hague JRL*, 2009, 243.

²² *Ibidem*, 261.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*, 260. For further information, see also HENDLEY, *Assessing the Rule of Law in Russia*, in *Cardozo JICL*, 2006, 347.

courts” threaten the very foundations of democracy²⁶. In post-authoritarian regimes, the independence of the justice system from the executive is of crucial importance for the establishment of the rule of law and the development of a healthy and stable democracy, where human rights and fundamental freedoms are fully respected²⁷. Depending on whether or not the justice system is free from interferences by political actors, law enforcement agencies «act as watchdogs» that ensure the proper functioning of basic democratic institutions – such as a free press, free and fair elections and a competitive party system – or «become attack dogs that destroy any viable opposition»²⁸. While independent courts constrain politicians from imposing their preferences in cases involving state interests, dependent courts act as mere executors of political orders²⁹.

Establishing if a country’s justice system functions independently from the executive (in accordance with Article 6.1 ECHR) upholding individual human rights, first of all the right to a fair hearing, is a delicate and complex matter, since interferences on the judiciary by political actors are usually «kept away from the public eye»³⁰. Even the states that are alleged to be the most corrupt are indeed keen to preserve an appearance of judicial independence³¹. However, it is possible «to draw conclusions [with this regard] *indirectly*, from the way legal procedures are being dealt with by the courts of a particular country»³². In this regard, the case-law of the European Court of Human Rights serves as the basis to investigate the functioning of the Russian judiciary beyond a strictly formal concept of the rule of law that looks exclusively at the respect of national law and procedures and does not incorporate substantive values such as justice and human rights.

The cases *Nemtsov v. Russia* and *Navalny and Yashin v. Russia* are particularly interesting for two reasons. Firstly, because they both involve a confrontation between the opposition and the political power holders in

²⁶ See TSCHUDI, *Telephone Justice: Khodorkovsky, Magnitsky and Navalny*, in *Brown Political Review*, 2013, at www.brownpoliticalreview.org (consulted on 17 April 2017).

²⁷ The judiciary is independent, when the courts make «decisions that do not systematically reflect the preferences of extrajudicial actors», see POPOVA, *Politicized Judiciary. A Study of Courts in Russia and Ukraine*, New York, 2012, 6.

²⁸ *Ibidem*. See also Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, UN Doc. A/HRC/26/32/Add. 1 (2014), para. 14 (noting that «an independent judiciary is essential if the courts are to fulfill their democratic role as guardians of the rule of law in the country, ensuring that everyone, including State agents, is treated equally before the law»).

²⁹ POPOVA, *Politicized Judiciary*, cit., 6.

³⁰ GROEN, *The “Yukos Affair”*, cit., 79.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

the context of the peaceful mass protests which took place in Moscow on 31 December 2010 and on 5 December 2011, respectively. Secondly, because in both cases the European Court of Human Rights held unanimously that there had been a violation of art. 11 (freedom of assembly and association), art. 6(1) (right to a fair trial), art. 5(1) (right to liberty and security), art. 3 (prohibition of inhuman and degrading treatment) and art. 13 (right to an effective remedy) of the European Convention on Human Rights³³.

In both cases, the Court stated that the administrative conviction of the applicants (all prominent Russian opposition leaders)³⁴ for having disobeyed a police order to stop holding a spontaneous peaceful march and chanting anti-government slogans, acts protected by Articles 10 and 11 of the Convention, could not but have the effect of deterring the applicants and the public in general from attending other demonstrations and from engaging in opposition politics³⁵. As the Court emphasized, «the chilling effect of those sanctions was further amplified by the fact that they targeted well-known public figures whose deprivation of liberty was bound to attract broad media coverage»³⁶.

In the years following the demonstrations, Alexei Navalny, the first applicant of the case *Navalny and Yashin v. Russia*, has continued to be targeted through fabricated charges and administrative harassments³⁷, while Boris Nemtsov, the applicant of the case *Nemtsov v. Russia*, a veteran opposition figure, was assassinated³⁸. In the recent case *Navalny*

³³ See ECtHR (31 July 2014) Application No. 1774/11 (*Nemtsov v. Russia*); ECtHR (4 December 2014) Application No. 76204/11 (*Navalny and Yashin v. Russia*).

³⁴ Boris Nemtsov was a high profile opposition politician and political activist who was assassinated in Moscow on 27 February 2015. For further information, see REID, *Vladimir Putin's Culture of Terror: What Is to Be Done?*, in *U Saint Thomas JLPP*, 2015, 282. Alexei Navalny is a prominent opposition leader and a popular blogger, while Ilya Yashin is a well-known opposition politician and political activist.

³⁵ ECtHR (31 July 2014), para. 77; ECtHR (4 December 2014), para. 73.

³⁶ ECtHR (31 July 2014), para. 78.

³⁷ See ECtHR (23 February 2016) Application Nos. 46632/13 and 28671/14 (*Navalny and Ofitserov v. Russia*). See also TSCHUDI, *Telephone Justice*, cit., 1-2; KAHN, *Building Bricks: Human Rights in Today's Emerging Economic Powers. Freedom of Expression in Post-Soviet Russia*, in *Ucla JILFA*, 2013, 18, according to whom Russian courts function quite well, however «if a political case should arise, a different world emerges. This is the world of the former oligarch Mikhail Khodorkovsky or the opposition blogger Alexei Navalny».

³⁸ YAFFA, *Putin's Hard Turn*, in *For. Aff.*, No. 3, 2015, 131, according to whom «in the new climate, people like Nemtsov are not political opponents to be mocked but enemies to be destroyed, whether by the Kremlin itself or by hard-line elements within its orbit». For further information, see also REID, *Vladimir Putin's Culture of Terror*, 282; HARDING, *Who Killed Boris Nemtsov? We Will Never Know*, in *The Guardian*, 3 March 2015; KRAMER, *Boris Nemtsov, Putin Foe, Is Shot Dead in Shadow of Kremlin*, in *The New York Times*, 27 February 2015.

and *Ofitserov v. Russia* the Court found a breach of Article 6(1) of the Convention³⁹. It noted that «the criminal law [had been] arbitrarily and unforeseeably construed to the detriment of the applicants» (Alexei Navalny and Petr Ofitserov)⁴⁰ and that the omission by the court to address the applicants' allegations of political pressure gave ground for heightened concern that «the real reason for [their] prosecution and conviction was a political one»⁴¹.

4. In 2009 and 2010, on the 31st day of each month, political activists gathered in Triumfalnaya Square in Moscow to stress the importance of Article 31 of the Russian Constitution, according to which «citizens of the Russian Federation shall have the right to assembly peacefully, without weapons, hold rallies, meetings and demonstrations, marches and pickets»⁴². Moscow authorities did not approve such demonstrations until 31 October 2010⁴³. At the authorised rally conducted on 31 December 2010 dozens of demonstrators were arrested, including the applicant, Boris Nemtsov, a Russian politician and a prominent opposition leader⁴⁴. Several street peaceful protests were held in Moscow in his support, many of which ended with the arrest and detention of the participants⁴⁵.

During the demonstration, the applicant held a speech in which he criticized Mikhail Khodorkovsky and Platon Lebedev's convictions (respectively, the former chairman of the Yukos oil company and his close associate), accused the state administration of corruption and chanted anti-government slogans such as "Putin to resign!" and "Happy New Year without Putin!"⁴⁶. According to the applicant, at the end of the demonstration, before he could leave the area where the meeting took place and without any warning, he was arrested⁴⁷. The Government

³⁹ ECtHR (23 February 2016), para. 120.

⁴⁰ *Ibidem*, para. 115.

⁴¹ *Ibidem*, para. 119.

⁴² See Article 31 of the Constitution of the Russian Federation. See also Amnesty International, *Russia: Amnesty International Calls for Immediate Release of Russian Activists Jailed over Freedom of Assembly Protest*, Amnesty International Press 2011, at www.amnestyusa.org (consulted on 17 April 2017).

⁴³ See Amnesty International, *The Strangling of the Freedom of Assembly in the Russian Federation Must Stop*, Statement, 7 January 2011, 1.

⁴⁴ *Ibidem*. See also Amnesty International, *Freedom under Threat. The Clampdown against Freedoms of Expression, Assembly and Association in Russia*, Report, 24 April 2013, 8 according to which «the wave of protest sparked by the recent parliamentary and presidential elections has [...] met with a consistently repressive response».

⁴⁵ Amnesty International, *The Strangling of the Freedom of Assembly*, cit., 2.

⁴⁶ ECtHR (31 July 2014), para. 11.

⁴⁷ *Ibidem*, para. 14.

contested his statements and maintained that following the authorized demonstration the applicant called passers-by to hold a second unauthorised march and ignored the repeated demands of the police to stop agitating the crowd⁴⁸. Confronted with such behaviour, the police officers arrested the applicant⁴⁹.

After his arrest, the applicant was placed in police detention until 2 January 2011⁵⁰. The administrative hearing against the applicant took place on that same day⁵¹. At the hearing, the applicant pleaded not guilty, contested the reports drawn up by the police and alleged that «he had been detained for no reason other than political oppression»⁵². The applicant requested the court to admit as evidence video recordings of the demonstration, however such requests were dismissed⁵³. The Justice of the Peace dismissed also the testimonies of the applicant and all (thirteen) defence eyewitnesses on the grounds they were irrelevant or incompatible with the police officers' testimonies and biased towards the applicant⁵⁴.

On the same day, «the applicant was found guilty of having disobeyed a lawful order of the police in breach of Article 19(3) of the Code of Administrative Offences [and] sentenced to fifteen days' administrative detention»⁵⁵. The findings of the Justice of the Peace were based only on the testimonies of the police officers that drew up the arrest report and their reports.⁵⁶ After his conviction, the applicant was placed in a different detention facility; he maintained that «the poor conditions of detention» compromised his health⁵⁷. The applicant's appeals were dismissed⁵⁸.

5. On 5 December 2011 the applicants, Aleksey Navalny and Ilya Yashin, both prominent opposition leaders, participated in a public

⁴⁸ *Ibidem*, para. 16.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*, para. 23.

⁵¹ *Ibidem*, para. 29.

⁵² *Ibidem*, paras. 33-34.

⁵³ *Ibidem*, para. 37. See also Amnesty International, *The Strangling of the Freedom of Assembly*, cit., 2.

⁵⁴ ECtHR (31 July 2014), para. 40. See also Amnesty International, *The Strangling of the Freedom of Assembly*, cit., 2, stating that «Amnesty International is further concerned at reports indicating that the court hearing which resulted in Boris Nemtsov's extended administrative detention failed to meet international standards of fairness».

⁵⁵ ECtHR (31 July 2014), para. 41.

⁵⁶ *Ibidem*, para. 40. See also Amnesty International, *The Strangling of the Freedom of Assembly*, cit., 2.

⁵⁷ ECtHR (31 July 2014), paras. 27-28.

⁵⁸ *Ibidem*, paras. 49-55.

authorized meeting against the allegedly flawed elections of the State Duma conducted on 4 December 2011⁵⁹. During the demonstration, the first applicant held a speech in which he accused United Russia (Putin's party) of being «a party of crooks and thieves»⁶⁰. According to the applicants, at the end of the demonstration, on their way to Navalnyy's car, they were blocked by the police and arrested without any warning⁶¹. According to the Government, following the meeting the applicants began a second unauthorized march, while chanting anti-government slogans⁶². The police ordered the protestants to stop agitating the crowd and obstructing the traffic; given their disobedience, the applicants were arrested⁶³.

Following their arrest, the applicants were placed in detention at the Severnoye Izmaylovo District police station⁶⁴. They were, subsequently, transferred to the Vostochnyy District police station (at 12.45 a.m.) and, then, to the Kitay-Gorod District Police Station (at 2.30 a.m.) where the police officers drew up the arrest reports⁶⁵. The hearings against the applicants took place, consecutively, on 6 December 2011⁶⁶.

At the first hearing the second applicant requested that the court call and examine five witnesses⁶⁷. The request was granted in respect of the police officers who drew up the arrest reports and a fellow activist⁶⁸. The second applicant also «complained of unlawful detention during the first six hours after his arrest, poor conditions of detention at the Kitay-Gorod police station and the acts and omissions of the officials at the Severnoye Izmaylovo police station», however the Justice of the Peace did not examine such complaints⁶⁹.

The police officers testified that following the demonstration (agreed with Moscow authorities) the second applicant took part in an unauthorized march and ignored the police orders to stop and to follow them to the police van to draw up a report⁷⁰. The second applicant pleaded not guilty and stressed the fact that he had been arrested without any prior warning while he was returning from the public demonstra-

⁵⁹ ECtHR (4 December 2014), para. 7.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*, para. 9.

⁶² *Ibidem*, para. 10.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*, para. 12.

⁶⁵ *Ibidem*, paras. 15-16.

⁶⁶ *Ibidem*, para. 21.

⁶⁷ *Ibidem*, para. 23.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*, para. 24.

⁷⁰ *Ibidem*, para. 25.

tion⁷¹. The fellow activist testified that he was present at the moment of the second applicant's arrest and that it was not preceded by any police order⁷².

At the end of the hearing, the second applicant was found guilty of an administrative offence for having ignored a lawful police order in breach of Article 19(3) of the Code of Administrative Offences and sentenced to fifteen days of detention⁷³. The Justice of the peace based her findings solely on the police officers' statements and their written reports⁷⁴. The testimonies of the second applicant and the fellow activist were dismissed on the grounds that they were incompatible with the testimonies given by the policemen⁷⁵.

Before the second hearing the first applicant met for the first time his counsel⁷⁶. According to the first applicant, at the beginning the proceedings were not open to the public⁷⁷; subsequently, the police allowed eight journalists to attend the hearing⁷⁸. The first applicant lodged numerous motions. He requested the court to transfer the case to a court at his place of residence; to adjourn the hearing in order to enable him (adequately) to prepare his defence; to keep open the verbatim records of the hearing; to call and examine five eyewitnesses; and to admit as evidence two video recordings of his arrest and a video footage⁷⁹. The Justice of the Peace called and examined two eyewitnesses, all the other requests were dismissed⁸⁰. The first applicant complained of unlawful detention and inhuman and degrading conditions of detention, however the Justice of Peace did not examine his complaints⁸¹.

At the hearing, the police officers «gave testimonies identical to those they had given in the second applicant's case»⁸². The first applicant

⁷¹ *Ibidem*, para. 26.

⁷² *Ibidem*, para. 27.

⁷³ *Ibidem*, para. 28. According to Article 19(3) of the Code of Administrative Offences, «failure to obey a lawful order or demand of a police officer [...] in connection with the performance of their official duties related to maintaining public order and security, or impeding the performance by them of their official duties, shall be punishable by a fine of between 500 and 1000 Russian rubles (RUB) or by administrative detention of up to fifteen days».

⁷⁴ ECtHR (4 December 2014), para. 28.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*, para. 29.

⁷⁷ *Ibidem*, para. 30.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ *Ibidem*, paras. 31,36.

⁸⁰ *Ibidem*, para. 32.

⁸¹ *Ibidem*, para. 37.

⁸² *Ibidem*, para. 33.

pleaded not guilty and insisted that he was arrested while walking to his car, that his arrest was not preceded by any warning, and that he did not put up any resistance⁸³. The two eyewitnesses called and examined by the court on the first applicant's request testified that they were present during the arrest and they did not see the police facing any resistance by the first applicant⁸⁴.

On the same day, the first applicant was found guilty of an administrative offence for having refused to comply with a lawful police order and sentenced to fifteen days of detention⁸⁵. As in the case of the second applicant, the Justice of the Peace based her findings exclusively «on the witness statements of [the police officers], their written reports and the report on the administrative arrest»⁸⁶. The testimonies of the first applicant and the eyewitnesses called and examined at his request were dismissed «on the grounds they had contradicted the police officers' testimonies and reports»⁸⁷. Both applicants lodged appeals but they were dismissed⁸⁸.

6. In both cases, *Nemtsov v. Russia* and *Navalny and Yashin v. Russia*, the applicants filed complaints under Article 6 of the Convention alleging that their administrative proceedings had not been in line with the principles of fairness and equality of arms⁸⁹ and that their conviction «had not been based on an adequate assessment of the relevant facts»⁹⁰. In particular, they complained that the domestic courts had largely taken into consideration the evidence adduced by the policemen, while they had dismissed the evidence they had presented or given it no weight⁹¹. Even though the applicants had been given the opportunity to obtain the attendance of witnesses on their behalf, their testimonies were dismissed on the grounds that they were biased, irrelevant or incompatible with the police officers' statements, which – on the contrary – had been considered neutral and reliable⁹². In addition, although the applicants had

⁸³ *Ibidem*, para. 34.

⁸⁴ *Ibidem*, para. 35.

⁸⁵ *Ibidem*, para. 38.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *Ibidem*, para. 40.

⁸⁹ See ECtHR (31 July 2014), para. 81, and ECtHR (4 December 2014), para. 81. In the case *Nemtsov v. Russia* the applicant relied on Article 6(1) and (3)(d) of the Convention, while in the case *Navalny and Yashin v. Russia* the applicants relied on Article 6(1) and (3)(b), (c) and (d) of the Convention.

⁹⁰ ECtHR (31 July 2014), para. 86.

⁹¹ *Ibidem*; ECtHR (4 December 2014), para. 81.

⁹² See ECtHR (31 July 2014), para. 86, and ECtHR (4 December 2014), para. 81.

been able to cross-examine the police officers, numerous questions had been disallowed⁹³. Finally, the applicants claimed that the administrative hearings against them had not been open to the public and that they had not been given the opportunity to participate effectively in the proceedings⁹⁴. In both cases, the Government contested the applicants' allegations, arguing that they had received a fair hearing⁹⁵.

In the case *Nemtsov v. Russia* the Court found that the applicant's conviction had been arbitrary (and, therefore, breached Article 11 of the Convention)⁹⁶. In coming to this conclusion, the Court considered the fact that the Russian courts had dismissed the testimonies of the defense eyewitnesses on the grounds that the witnesses who had taken part in the rally were biased towards the applicant⁹⁷. The Court observed that «by applying this criterion the domestic courts [had] disqualified *ab initio* any potential eyewitness in this case»⁹⁸ with the exception of the police officers, «so that the applicant's defense could not, in any event, have had the slightest prospect of success»⁹⁹. In the case *Navalnyy and Yashin v. Russia* the Court was not able to establish on the basis of the evidence at its disposal whether or not the Russian authorities had acted in accordance with the law¹⁰⁰. However, it noted that the courts had based their findings exclusively on the testimonies and written reports of the police officers who were the only prosecution witnesses, despite the fact they had played an active role in the applicants' arrest and detention¹⁰¹. According to the Court, the domestic courts had, therefore, failed «to exhaust every reasonable possibility of verifying their incriminating statements»¹⁰².

In both cases, *Nemtsov v. Russia* and *Navalnyy and Yashin v. Russia*, the Court found that the procedural requirement according to which the prosecution has to prove the accused's guilt and the principle *in dubio pro reo* had been breached¹⁰³. It further noted that the domestic courts had omitted to verify whether the orders of the policemen were lawful¹⁰⁴. They had, therefore, imposed a penalty on the applicants for holding a

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ ECtHR (31 July 2014), para. 81; ECtHR (4 December 2014), para. 81.

⁹⁵ ECtHR (31 July 2014), para. 85; ECtHR (4 December 2014), para. 80.

⁹⁶ ECtHR (31 July 2014), para. 76.

⁹⁷ *Ibidem*, para. 91.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ *Ibidem*, para. 92.

¹⁰⁰ ECtHR (4 December 2014), para. 59.

¹⁰¹ *Ibidem*, para. 83.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ ECtHR (31 July 2014), para. 92; ECtHR (4 December 2014), para. 83.

¹⁰⁴ See ECtHR (31 July 2014), para. 93 and ECtHR (4 December 2014), para. 84.

spontaneous march and chanting antigovernment slogans – actions protected by Articles 11 and 10 of the Convention – while absolving the police officers from justifying the interference with the applicants’ rights, in breach of the principle of equality of arms¹⁰⁵. Therefore, in both cases, the Court unanimously reached the conclusion that the proceedings “taken as a whole” had violated the applicants’ right to a fair hearing within the meaning of Article 6(1) of the Convention¹⁰⁶. It considered unnecessary to examine the remaining complaints under Article 6(1) and (3) of the Convention¹⁰⁷.

7. In January 2009 Alexei Navalny was asked by the Governor of the Kirov region to volunteer as his (“pro bono”) adviser¹⁰⁸. His main task was to propose solutions to improve «the transparency of the Region’s property management»¹⁰⁹. His main objective was to lead the Kirov regional State enterprise, Kirovles, (whose main business was woodcutting and timber processing) out of its crisis¹¹⁰. On Navalny’s advice, the director of Kirovles agreed that the timber processing company «join forces with a timber trading company to bring in customers and, in particular, curtail the Kirovles timber mills’ practice of direct sales for cash bypassing Kirovles’ accounts»¹¹¹. The second applicant, the businessmen Petr Ofitserov, (on Navalny’s invitation) established a timber trading company (VLK). In April 2009 Kirovles and VLK entered into a framework contract, providing for «non exclusive sales by Kirovles to VLK, who would then sale the goods on to the customers at 7% commission»¹¹². At the end of 2009 the property management department dismissed the director of the regional State enterprise for mismanagement¹¹³ and terminated the contract with the timber trading company¹¹⁴.

In 2010 the “unintimidated” Navalny, despite being targeted with administrative harassment and charges, run an anticorruption campaign, during which he denounced the implication of senior officials in massive

¹⁰⁵ ECtHR (31 July 2014), para. 93; ECtHR (4 December 2014), para. 84.

¹⁰⁶ ECtHR (31 July 2014), para. 94; ECtHR (4 December 2014), para. 85.

¹⁰⁷ ECtHR (31 July 2014), para. 95; ECtHR (4 December 2014), para. 86.

¹⁰⁸ ECtHR (23 February 2016), para. 8.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ *Ibidem*, para. 9.

¹¹² *Ibidem*, para. 10.

¹¹³ *Ibidem*, para. 13.

¹¹⁴ *Ibidem*, para. 14.

scale fraud¹¹⁵. In particular, in November 2010 Navalny denounced in an article the implication of high ranking officials, including Vladimir Putin, in the misappropriation of four billion US dollars of State funds during the construction of a state-owned oil pipeline¹¹⁶. Three weeks after the publication of the article about the financial scandal, the Kirov Regional department of the Prosecutor's Office initiated an investigation against the applicants¹¹⁷. Navalny and Ofitserov were suspected of having defrauded the regional State enterprise «by inducing its director to enter into a loss-making transaction»¹¹⁸. In January and March 2012 the Investigative Committee for three consecutive times came to the conclusion that there was no case against Navalny and Ofitserov; a criminal investigation was therefore not opened «for lack of *corpus delicti*»¹¹⁹. It is important to recall that in February 2012 the inquiry against Navalny resumed just a few days after he defined United Russia (Putin's party) as «a party of crooks and thieves» in a radio interview (Finam FM Radio Station)¹²⁰.

In May 2012 the Chief of the Investigative Committee initiated a criminal investigation against Navalny and Ofitserov on suspicion of «deception and abuse of trust» of the director of the State enterprise¹²¹. After eleven month, the criminal investigation against Navalny and Ofitserov was terminated for lack of *corpus delicti*, but soon after the decision was reversed¹²². In July 2012 the Chief of the Investigative Committee strongly criticized the decision of his subordinates to close Navalny's case¹²³. He said the following words: «You have got a man there called Mr Navalny. The criminal case, why have you terminated it without asking the Investigative Committee superiors? [...] You had a criminal file against this man, and you have quietly closed it. I am

¹¹⁵ LIPMAN, *How Putin Silences Dissent. Inside the Kremlin's Crackdown*, in *For. Aff.*, No. 3, 2016, 42. See also ECtHR (23 February 2016), para. 15. For further information, see ELDER, *Alexei Navalny: "The Kremlin Want to Jail me but They're Scared too"*, in *The Guardian*, 12 July 2013.

¹¹⁶ ECtHR (23 February 2016), para. 15. See AMOS, *Transneft Accused of \$4Bln Theft*, in *The Moscow Times*, 18 November 2010.

¹¹⁷ ECtHR (23 February 2016), para. 16.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ *Ibidem*, paras. 18, 21 and 25.

¹²⁰ *Ibidem*, paras. 22-23. See IOFFE, *New Impact. One Man's Cyber Crusade against Russian Corruption*, in *The New Yorker*, 4 April 2011.

¹²¹ ECtHR (23 February 2016), para. 26.

¹²² *Ibidem*, paras. 27-29.

¹²³ *Ibidem*, para. 30. See BARRY, *Russia Charges Anticorruption Activist in Plan to Steal Timber*, in *The New York Times*, 31 July 2012.

warning you, there will be no mercy, no forgiveness if such things happen again»¹²⁴.

At the end of July 2012 a criminal investigation was opened against the director of Kirovles¹²⁵. He was suspected of having conspired «with unknown individuals» to steal the property of the regional State enterprise through VLK¹²⁶. On 30 July 2012 the Investigative Committee decided to join the criminal cases against Navalny, Ofitserov and the director of Kirovles¹²⁷, who were all accused of conspiring to steal the assets of the timber processing company¹²⁸. However, «in September 2012 the Deputy Prosecutor General granted [the Kirovles ex-director's] request to conclude a plea-bargaining agreement and to have his criminal case examined in [separated] accelerated proceedings»¹²⁹. A condition of the agreement was to «actively provide the investigation with information» on «Mr Ofitserov and Mr Navalny's involvement [...] in the commission of the crime»¹³⁰. Navalny complained that his procedural rights had been violated by the plea-bargaining agreement and requested the Investigative Committee to re-join the cases¹³¹. However, his request was dismissed¹³². In December 2012 (without examination of evidence) the ex-director of the State enterprise was found guilty of stealing the patrimony of the timber processing company¹³³. According to the judgment, the ex-director of Kirovles, «acting in premeditated conspiracy with N. and O. [...], unlawfully dissipated the assets he was in charge of [...] for the benefit of third parties»¹³⁴. Navalny's appeal claiming that the decision against the ex-director of the regional State enterprise could not but be prejudicial to his criminal case was dismissed¹³⁵.

In June 2013 Navalny and Ofitserov requested the court not to admit as evidence in their trial the judgment against the ex-director of the State enterprise¹³⁶. Their request was dismissed on the grounds that it could not predetermine them guilt, since «their names [were not] mentioned in

¹²⁴ ECtHR (23 February 2016), para. 30.

¹²⁵ *Ibidem*, para. 32.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ *Ibidem*, para. 33.

¹²⁸ *Ibidem*, para. 34.

¹²⁹ *Ibidem*, para. 35.

¹³⁰ *Ibidem*, para. 36.

¹³¹ *Ibidem*, para. 37. See also KRAMER, *Navalny is Spared Prison Term in Russia*, in *The New York Times*, 16 October 2013.

¹³² ECtHR (23 February 2016), paras. 38 and 40.

¹³³ *Ibidem*, para. 42.

¹³⁴ *Ibidem*. See ANONYMOUS (Associated Press in Kirov), *Alexei Navalny Trial: Key Prosecution Witness Contradicts Himself in Court*, in *The Guardian*, 25 April 2013.

¹³⁵ ECtHR (23 February 2016), para. 43 and 45.

¹³⁶ *Ibidem*, para. 51.

it»¹³⁷. During the hearing against Navalny and Ofitserov the domestic court, after rejecting the applicants' objections, allowed the public prosecutors to read out the statements given by the ex-director of the regional State enterprise during the investigation, since the latter, examined as a witness, was not able to remember every detail¹³⁸. It occurred before the defense could cross-examine him¹³⁹. Navalny's request to obtain the attendance and examination of a number of witnesses was dismissed¹⁴⁰. In June 2013, Navalny «was registered as a candidate for the Moscow mayoral elections»¹⁴¹. The day after the court convicted «[him] of organizing, and [Ofitserov] of facilitating, large-scale embezzlement» and gave them a prison sentence of five and four years, respectively¹⁴². The court refused to examine Navalny's complaints of political prosecution¹⁴³.

In the case *Navalny and Ofitserov v. Russia* the applicants filed complaints under Article 6(1)(2)(3)(d) of the Convention, alleging that the criminal proceedings against them were conducted in breach of their right to a fair trial¹⁴⁴. In particular, the applicants claimed that the decision to examine the criminal case of the ex-director of Kirovles in separated accelerated proceedings and the admission of evidence originating from it in their trial «had had a prejudicial effect on their cases»¹⁴⁵. Notwithstanding their impossibility to challenge the court

¹³⁷ *Ibidem*, para. 52.

¹³⁸ *Ibidem*, para. 53. See also ANONYMOUS (Associated Press in Kirov), *Alexei Navalny Trial*, cit.

¹³⁹ ECtHR (23 February 2016), para. 53.

¹⁴⁰ *Ibidem*, para. 57.

¹⁴¹ *Ibidem*, para. 60.

¹⁴² *Ibidem*, paras. 61 and 66. Navalny was convicted under Article 33(3) in conjunction with Article 160(4) of the Criminal Code of the Russian Federation. Article 160 of the Russian Criminal Code reads as follows: «1. Misappropriation or embezzlement, that is the theft of another's property entrusted of the convicted person: shall be punishable [...] 2. The same acts committed in conspiracy or which cause significant damage to an individual [...] 3. The same acts committed by a person by abuse of his official position or on a large scale [...] 4. The acts set out in paragraphs 1, 2 or 3 of this Article committed by an organized group or on an especially large scale: shall be punishable by up to ten years' deprivation of liberty with or without a fine of up to one million roubles or up to three years' wages/salary or other income with or without up to two years' restriction of liberty». Article 33(3) of the Russian Criminal Code reads as follows: «A person who has organized the commission of a crime or ordered its commission, and a person who has created an organized group or criminal community (criminal organisation) or has guided them, shall be deemed an organiser». See also ELDER, *Russia: Alexei Navalny Found Guilty of Embezzlement*, in *The Guardian*, 18 July 2013; LIPMAN, *How Putin Silences Dissent*, cit., 38; FAVRET, *Back to the Bad Old Days: President Putin's Hold on Free Speech in the Russian Federation*, in *Richmond JGLB*, 303.

¹⁴³ ECtHR (23 February 2016), para. 63.

¹⁴⁴ *Ibidem*, para. 84.

¹⁴⁵ *Ibidem*, para. 91.

decisions in the case of the ex-director of Kirovles, «the judgement against him had formed the basis of their conviction»¹⁴⁶. In addition, they alleged that the testimony of the ex-director of the regional state enterprise had not been reliable because of the plea-bargaining agreement¹⁴⁷. The applicants further maintained that the judgement against the ex-director of Kirovles could not but have been prejudicial, since «they were referred to as [his] partners in crime and were clearly identifiable by their initials and jobs titles» and «by operation of Article 90 of the Code of Criminal Procedure, [the judgement] was *res judicata*»¹⁴⁸. The applicants further alleged that the prosecutor had been allowed to read out the statements given by the ex-director of Kirovles and other witnesses, before the defence had been given the possibility to cross-examine them¹⁴⁹. Finally, the applicants maintained that the domestic law had been unforeseeably and arbitrarily interpreted by the court and that «the only purpose of their prosecution and conviction was to curb the first applicant's public and political activity»¹⁵⁰. The Government contested the applicants' allegations and maintained that they had been given a fair hearing¹⁵¹.

The Court considered it appropriate to examine the applicants' complaints «as elements of general fairness»¹⁵². The Court observed that since the charges against the ex-director of the regional State enterprise and those against the applicants «were based on the same facts», it was of the utmost importance to guarantee that the manner in which the proceedings against the ex-director of Kirovles were conducted would not prejudice the «fairness» of the applicants' trial¹⁵³. In particular, there were two basic procedural safeguards to be secured¹⁵⁴. The first one was «the courts' obligation to refrain from any statements that may have a prejudicial effect on the pending proceedings»¹⁵⁵. The second one was that «the quality of *res judicata* would not be attached to facts admitted

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ *Ibidem*, para. 92. Article 90 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation reads as follows: «Circumstances established in a judgment which has acquired legal force, given by a court in criminal proceedings, or in civil, commercial-court or administrative proceedings, shall be accepted by a court, prosecutor, investigator or inquirer without additional verification. However, such a judgment or decision cannot predetermine the guilt of persons who have not previously participated in the criminal case».

¹⁴⁹ ECtHR (23 February 2016), para. 94.

¹⁵⁰ *Ibidem*, para. 95.

¹⁵¹ *Ibidem*, paras. 88-90.

¹⁵² *Ibidem*, para. 102.

¹⁵³ *Ibidem*, para. 103.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ *Ibidem*, para. 104.

in a case to which the individuals were not party»¹⁵⁶. According to the Court neither requirement had been met by the domestic courts¹⁵⁷. With respect to the first procedural safeguard the Court found that the judgement against the ex-director of Kirovles was prejudicial since it had been worded in such a way that there was no doubt about the applicants' involvement in the commission of the crime¹⁵⁸. With respect to the second procedural safeguard the Court established that by operation of Article 90 of the Code of Criminal Procedure the judgement against the ex-director of Kirovles and «the circumstances established by [it]» had acquired the effect of *res iudicata*¹⁵⁹. Although the domestic court had to base their judgement solely on the evidence presented and the testimonies given at the hearing against the applicants, *de facto* they «had an obvious incentive to remain concordant, because any conflicting findings made in related cases could undermine the validity of both judgments»¹⁶⁰.

The Court further observed that the decision to separate the cases and to examine the case of the ex-director of Kirovles in plea-bargaining proceedings «compromised his competence as a witness in the applicants' case»¹⁶¹. If in the proceedings against the applicants it had emerged that his previous statements were false, his four years suspended sentence with three years' parole could have been revoked, «depriving him of the negotiated reduction of his sentence»¹⁶². Therefore, he had no other choice than repeating the statements he made as an accused (therefore not under oath). Furthermore, by allowing the prosecutor to read out Kirovles ex-director's statements, the domestic court could not but «give an independent observer the impression to encourage the witness to maintain a particular version of events»¹⁶³.

With regard to the applicants' allegations of unforeseeable and arbitrary application of the law, the Court noted that «the acts described as criminal by the domestic court fell entirely outside the scope of the provision under which the applicants were convicted»¹⁶⁴. The Court further observed that the domestic courts did not examine Navalny and Ofitserov's allegations of political prosecution, even if they «were at least arguable»¹⁶⁵. In particular, it noted that «virtually any date on which

¹⁵⁶ *Ibidem*, para. 105.

¹⁵⁷ *Ibidem*, para. 106.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ *Ibidem*, para. 107.

¹⁶⁰ *Ibidem*, para. 108.

¹⁶¹ *Ibidem*, para. 109.

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ *Ibidem*, para. 115.

¹⁶⁵ *Ibidem*, para. 116.

[Navalny's] prosecution would begin would inevitably coincide with some of his articles appearing in the media»¹⁶⁶. According to the Court, given the obvious connection between Navalny's opposition activities and the initiation of criminal investigations against him, it was the duty of the domestic courts to verify whether Navalny was a victim of political repression¹⁶⁷. The courts, having dismissed without examination such allegations, could not but give themselves grounds for «concerns that the real reason for the applicants' prosecution and conviction was a political one»¹⁶⁸. In the light of the above observations, the Court unanimously came to the conclusion that the proceedings brought against Navalny and Ofitserov «taken as whole» breached their right to a fair hearing (Article 6 of the Convention)¹⁶⁹.

8. The judgments of the Court in the cases *Nemtsov v. Russia* and *Navalny and Yashin v. Russia* clearly show that the administrative proceedings brought against Boris Nemtsov, Alexei Navalny and Ilya Yashin for having disobeyed a police order to stop a peaceful march met the standards of a strictly “formal” concept of the rule of law, since (formally) the opposition leaders were given the opportunity to state their case by presenting evidence and obtaining the attendance of witnesses¹⁷⁰. However, they did not meet the standards of a more substantial or “thicker” notion of the rule of law, that goes beyond the mere application of norms and procedures¹⁷¹. The evidence presented by the applicants and the testimonies of the defense witnesses were systematically dismissed or given no weight. Furthermore, the Russian courts based their findings solely on the statements and reports of the policemen, who were the only witnesses for the prosecution (notwithstanding their active

¹⁶⁶ *Ibidem*, para. 118.

¹⁶⁷ *Ibidem*, para. 119.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁶⁹ *Ibidem*, para. 120.

¹⁷⁰ With regard to the distinction between the “thin” and the “thick” definitions of the rule of law, see TAMANAHA, *A Concise Guide to the Rule of Law*, in PALOMBELLA, WALKER, (eds.), *Relocating the Rule of Law*, Oxford, 2009, 7. See also ZÜRN, NOLLKAEMPER, PEERENBOOM, *Introduction: Rule of Law Dynamics in an Era of International and Transnational Governance*, in ZÜRN, NOLLKAEMPER, PEERENBOOM, *Rule of Law Dynamics in an Era of International and Transnational Governance*, Cambridge, 2012, 1-17; VENICE COMMISSION, *Report on the Rule of Law*, Council of Europe, Strasbourg, 2011.

¹⁷¹ With regard to the substantive notion of the rule of law and, in particular, the *nexus* between democracy and the rule of law, see TOMMASOLI, *Rule of Law and Democracy: Addressing the Gap Between Policies and Practices*, in *UN Chronicle*, No. 4, 2012. For further details on the substantive and the formal notions of the rule of law, see also HACHEZ, WOUTERS, *Promoting the Rule of Law: a Benchmarks Approach*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 105, 2013, 6-11.

involvement in the opponents' arrest) even if there were reasonable grounds for doubting the credibility of the official version¹⁷².

In the case *Navalny and Ofitserov v. Russia*, the Court came to the conclusion that the criminal proceedings brought before Alexei Navalny and Petr Ofitserov demonstrated that the Russian courts «failed, by a long margin, to ensure a fair hearing in the applicant's criminal case» and that it «may be taken as suggesting that they did not even care about appearances»¹⁷³. First of all, the application of the law was arbitrary, leading to a «manifestly unreasonable outcome of the trial»¹⁷⁴. Secondly, the refusal by the courts to examine the applicants' allegations of political prosecution gave grounds for concern that the real reason for the applicants' conviction was a political one¹⁷⁵. The manner in which the domestic courts carried out the proceedings against Navalny and Ofitserov cannot but confirm Vaksberg' observations about «the transformation of law enforcement agencies [...] into zealous executors of political orders who break the law and don't even bother to camouflage it»¹⁷⁶.

The Constitution of the Russian Federation expresses a dedication to the principle of the separation of powers¹⁷⁷ and establishes a number of safeguards for the independence of the judiciary¹⁷⁸. However, as confirmed by the cases *Nemtsov v. Russia*, *Navalny and Yashin v. Russia* and *Navalny and Ofitserov v. Russia*, in the proceedings brought against political dissenters adversarial principles and legal guarantees are

¹⁷² ECtHR (31 July 2014), para. 90 and ECtHR (4 December 2014), para. 83.

¹⁷³ ECtHR (23 February 2016), para. 116.

¹⁷⁴ *Ibidem*, para. 115.

¹⁷⁵ *Ibidem*, para. 119.

¹⁷⁶ Arkadii Vaksberg, quoted in LEDENEVA, *Behind the Façade: 'Telephone Justice' in Putin's Russia*, in MCAULEY, LEDENEVA, BARNES, *Dictatorship or Reform? The Rule of Law in Russia*, London, 2006, 24-25. See also POPOVA, *Politicized Judiciary*, cit., 131.

¹⁷⁷ Article 10 of the Constitution of the Russian Federation (1993) provides that «State power [...] shall be exercised on the basis of its separation into legislation, executive and judicial branches» and that «the bodies of legislative, executive and judicial power shall be independent from one another». According to the separation of powers doctrine, within the government powers should be divided in different branches. For further information, see WEISMAN, *Separation of Powers in Post-Communist Government: A Constitutional Case Study of the Russian Federation*, in *American UJILP*, 1995, 1365. Even though in the United States Constitution the principle of the separation of powers is not expressly mentioned, the drafters intentionally divided the government into three branches (executive, legislative and judicial). The reason behind this choice was that they considered the concentration of powers in one single person or entity as «the very definition of tyranny». See MADISON, *The Federalist No. 47*, reprinted in DHAL (ed.), *The Democracy Sourcebook*, Cambridge, 2003, 193.

¹⁷⁸ Chapter 7 of the Constitution of the Russian Federation, entitled 'Judicial Authority', provides for a set of safeguards for the independence of the judiciary: irremovability (art. 121), inviolability and immunity (art. 122) and financial autonomy of courts (art. 124).

systematically ignored by the domestic courts in violation of Article 6 of the Convention¹⁷⁹. For ordinary cases where state interests are not at stake, such as run-of-the-mill property disputes, the courts in Russia operate quite professionally¹⁸⁰. However, «if a political case should arise a different world emerges»¹⁸¹. The Kremlin critic and former oligarch, Mikhail Khodorkovsky, before being sentenced to fourteen years' imprisonment for embezzlement and money laundering, stated that «no person who conflicts with the 'system' has any right whatsoever. Even when enshrined in law, rights are not protected by the courts. Because the courts are either [...] afraid, or are part of the 'system'»¹⁸².

Fundamental legal principles have always been illustrated by Putin «with a darker double meaning»¹⁸³. An example is the motto: «the dictatorship of the law»¹⁸⁴. In his state-of-the-nation address (2005) Putin stated that «every law-abiding citizen [has] the right to demand for himself reliable legal guarantees»¹⁸⁵. It means that Russians are entitled to legal safeguards at the condition that they are 'law-abiding' citizens¹⁸⁶. However, a core requirement of the rule of law is that legal guarantees are «universally and equally applied»¹⁸⁷.

According to the report of the ICJ research mission on judicial reform to the Russian Federation, in present-day Russia «the poor state of judicial independence is facilitated by a legislative and administrative framework that fails to protect judges»¹⁸⁸. The selection and appointment procedures lack transparent, objective and unified standards based on professional qualifications, which leads to arbitrariness and manipulations¹⁸⁹. Security of tenure is not guaranteed, since «indeterminate and

¹⁷⁹ In the cases *Nemtsov v. Russia* and *Navalny and Yashin v. Russia* the Court found that the administrative proceedings against the applicants had been carried out in violation of the adversarial principle, see ECtHR (31 July 2014), para. 92; ECtHR (4 December 2014), para. 83. According to Article 14 of the European Convention on Human Rights, «the enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any grounds» including «political opinions». See also KAHN, *Vladimir Putin*, cit., 548.

¹⁸⁰ KAHN, *Building Brics: Human Rights in Today's Emerging Economic Powers*, cit., 18.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² GROEN, *The "Yukos Affair"*, cit., 78.

¹⁸³ KAHN, *The Search for The Rule of Law*, in *Georgetown JIL*, 2006, 396.

¹⁸⁴ See GEL'MAN, *The Dictatorship of Law: Neither Dictatorship, Nor Rule of Law*, *PONARS Policy Memo*, No. 146, 2000, 1.

¹⁸⁵ Putin's State-of-the-nation Address, 25 April 2005 at fas.org (consulted on 17 April 2017).

¹⁸⁶ KAHN, *The Search for The Rule of Law*, cit., 396.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ International Commission of Jurists (ICJ), *The State of the Judiciary in Russia*, Report of the ICJ Research Mission on Judicial Reform to the Russian Federation, 2010, 7.

¹⁸⁹ *Ibidem*, 13, noting that «a significant percentage of recommended judges do not get approved by the Presidential administration». In this regard, the Venice Commission stated

vague grounds for disciplinary responsibility» allow arbitrary dismissals¹⁹⁰. The professional career of judges depends on their level of «loyalty and political sensitivity»¹⁹¹, despite the fact that the promotion procedure shall be based on the assessment of factors such as «judge's integrity, independence, professional competence, experience, humanity and commitment to uphold the rule of law»¹⁹². Finally, court presidents – far from being *primus inter pares* – enjoy excessive powers in the appointment and promotion procedures, in the allocation of cases, in material benefits and in disciplinary proceedings¹⁹³.

The weaknesses of the existing legislative and administrative framework facilitate informal practices – a legacy of the past, ignored by structural measures – that continue to hinder the establishment of an

that «What matters most is the extent to which the head of state is free from deciding on the appointment. [...] as long as the President is bound by a proposal made by an independent judicial council the appointment by the president does not appear to be problematic», see Venice Commission, *Judicial Appointments*, CDL-AD(2007)028-e, Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session, Venice, 16-17 March 2007, para. 14. In Russia the President is not bound by any independent judicial council, since it can freely ignore the recommendations of the Qualification Commission, see International Commission of Jurists (ICJ), *The State of the Judiciary in Russia*, cit., 13, noting that such procedure violates Principle No. 10 of UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary, according to which «any method of judicial selection shall safeguard against judicial appointments for improper motives». For further information on the procedures of appointment and selection of judges in Russia, see International Commission of Jurists, *Appointing the Judges: Procedure for Selection of Judges in the Russian Federation*, ICJ Mission Report 2014.

¹⁹⁰ Unlike Judges of the Peace who are appointed for a period of five years, federal judges have life tenure. However, the requirement to refrain from «anything which can undermine the authority of the judiciary» is often used as a weapon to exert pressure on judges or to dismiss them, see International Commission of Jurists (ICJ), *The State of the Judiciary in Russia*, cit., footnote 188, 16. See also the RF Law *On the Status of Judges in the Russian Federation*, Article 3(2).

¹⁹¹ According to International Commission of Jurists (ICJ), *The State of the Judiciary in Russia*, 14, «the mission was constantly told that loyalty of a judge and political sensitivity are the most important factors for determining promotion, while independent and principled judges often have much lesser chances to be promoted or appointed as a court president». The prosecution often exerts pressure on judges and, in case of non-compliance with its orders, judges are targeted with disciplinary proceedings. See also UN Doc. A/HRC/26/32/Add. 1 (2014), para. 37, according to whom in several high profile cases, judges were dismissed because of their non-compliance with orders issued by the president of their respective courts.

¹⁹² See Draft Universal Declaration on the Independence of Justice («Singhvi Declaration»), Article 14.

¹⁹³ See UN Doc. A/HRC/26/32/Add. 1 (2014), para. 36, noting that court presidents «do use their position to improperly influence the judicial decisions of the judges of their courts». See also International Commission of Jurists (ICJ), *The State of the Judiciary in Russia*, cit., 22, where a former judge argued that court presidents have become «vehicles to transcend the will of the executive».

independent judiciary by rendering institutional safeguards useless¹⁹⁴. It is widely accepted that the recent attempts by the Kremlin to silence its opponents and prevent future critics «mark a return to a pre-perestroika use of the judicial system», the so-called “telephone justice” (*telefonnyye pravo*)¹⁹⁵. Such expression (also referred to as “telephone law”) was coined to describe a pervasive Soviet practice by which Communist Party officials communicated over the phone their preferences about the outcome of individual cases¹⁹⁶.

More generally, “telephone justice” is expression of the culture of informality upon which the Russian justice system is based¹⁹⁷. The arbitrariness and lack of transparency to which the prevalence of informal (oral) orders over formal (written) commands leads create at any level in the judicial hierarchy a climate of insecurity and fear of disciplinary measures and punishments¹⁹⁸. Such situation allows the executive to maintain control on the judicial branch of the government and use politicized courts as a form of state repression to silence opponents¹⁹⁹. As a result, basic civil and political rights are inevitably compromised.

9. Notwithstanding Russia’s constitutional claim to be a democratic, rule of law governed state, the systematic nature of the procedural flaws detected by the Court in the proceedings brought against Boris Nemtsov, Alexei Navalny and Ilya Yashin, all prominent Russian opposition leaders and vocal Kremlin critics, clearly shows that the malfunctioning of the Russian justice system in cases involving opponents does not occur incidentally²⁰⁰. Rather it is clear that when state interests are at stake Russia’s violations of article 6 ECHR «transcend the circumstances of [the] individual case» and constitute part of a continuous narrative of state repression through the use of the justice system²⁰¹. This is further confirmed by the recent judgment of the Court in the case *Navalny v. Russia*, stating that the proceedings for administrative offences brought

¹⁹⁴ See POPOVA, *Politicized Judiciary*, cit., 11, noting that structural measures are “notoriously unreliable”, since they ignore informal practices.

¹⁹⁵ See, for example, TSCHUDI, *Telephone Justice*, cit., and LEDENEVA, *Behind the Façade*, cit., 26, who points out that in present-day Russia “telephone justice” is a metaphor used to describe a legal system scarred by corruption and lack of transparency and based on a “culture of informality”.

¹⁹⁶ POPOVA, *Politicized Judiciary*, cit., 131.

¹⁹⁷ LEDENEVA, *Behind the Façade*, cit., 26.

¹⁹⁸ *Ibidem*, 33.

¹⁹⁹ *Ibidem*, 34.

²⁰⁰ With regard to the case *Khodorkovsky v. Russia* see GROEN, *The “Yukos Affair”*, cit., 107.

²⁰¹ *Ibidem*.

against Navalny in 2012 «were all flawed in a similar way; they resulted in judicial decisions which were not based on an acceptable assessment of the relevant facts»²⁰². According to Popova, though the justice system as a whole is subject to interferences by the executive branch of government, threats to the independence of the judiciary appear to be particularly severe in high-profile cases, where interests of powerful political actors are at stake²⁰³.

ABSTRACT

The (Mal)Functioning of the Russian Justice System in Cases Involving Political Opponents and the European Court of Human Rights

This paper investigates Russia's violations of Article 6 ECHR in cases involving political dissenters on the basis of the judgments of the European Court of Human Rights in the cases *Nemtsov v. Russia*, *Navalny and Yashin v. Russia* and *Navalny and Ofitserov v. Russia*. In the light of the systematic nature of the procedural flaws detected by the Court in the proceedings brought against Boris Nemtsov, Alexei Navalny and Ilya Yashin, all prominent Russian opposition leaders and vocal Kremlin critics, the conclusion is reached that pressure and interferences continue to permeate the Russian judiciary and hinder the establishment of independent courts – the prerequisite for implementing the rule of law and building a truly healthy and stable democracy.

²⁰² ECtHR (2 February 2017) Application No. 29580/12 and four others (*Navalny v. Russia*), para. 73, according to which the courts «decided to base their judgments exclusively on the versions of events put forward by the police. They systematically failed to check the factual allegations made by the police, having refused the applicant's requests for additional evidence [...] in the absence of any obstacles to doing so».

²⁰³ POPOVA, *Politicized Judiciary*, cit., 7.

NOTE E COMMENTI

ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI, SVILUPPO SOSTENIBILE E VEGETARIANESIMO: RECENTI EVOLUZIONI

GIOVANNI SCIACCALUGA

«Non è mia intenzione lanciare un appello esagerato o fantasioso al vegetarianesimo. Esso non è, come ha asserito qualcuno, una “panacea” per i mali umani. Il vegetarianesimo è la dieta del futuro, come il cibo a base di carne è la dieta del passato»¹

1. *Introduzione.*- Il presente lavoro mira a sottolineare come la rinuncia, su scala diffusa, a diete basate su prodotti animali sia essenziale ai fini dello sviluppo sostenibile. Partendo dalla base scientifica che individua nell’attuale sistema di produzione e consumo di prodotti alimentari di origine animale un elemento non sostenibile dal punto di vista ambientale, si vuol far presente che le diete vegetariane, tanto più nella fase storica attuale, sono uno strumento grazie al quale individui e comunità possono contribuire in modo efficace al mitigamento di gravi degradazioni ambientali o fenomeni come il riscaldamento globale.

A tal fine, sulla scorta delle fondamenta etico-filosofiche del vegetarianesimo, il lavoro intende dimostrare come l’ipotesi della progressiva e graduale diffusione di diete “verdi” stia divenendo una questione politica rilevante a livello internazionale. A riprova, si esaminano alcuni strumenti di diritto internazionale e diversi studi, pubblicati a cura dell’Organizzazione delle Nazioni Unite o dell’Unione europea, che suggeriscono come la transizione diffusa verso diete di tipo vegetariano sia una scelta cruciale per giungere alla sostenibilità ambientale dei sistemi di produzione e consumo instauratisi a partire dalla rivoluzione industriale.

2. *Fondamenta etico-filosofiche del vegetarianesimo.*- In fasi storiche molto diverse, numerose personalità hanno posto la rinuncia alle carni al

¹ SALT, *L’etica vegetariana*, Roma, 2015, 28. Henry Salt (1851-1939), saggista inglese, è considerato il padre della teoria dei diritti degli animali, scrisse diverse opere influenti, fra le quali: *Animals’ Rights: Considered in Relation to Social Progress* (reperibile in rete) e, appunto, *Plea for Vegetarianism (L’etica vegetariana)*.

centro del loro agire individuale e politico, riuscendo a tracciarne in modo brillante i tratti salienti. I più celebri, forse, restano Mohandas Gandhi, figura unica nel mondo politico contemporaneo, ed Albert Einstein, cui viene attribuita, fra le molte, la seguente dichiarazione: «nulla beneficerà alla salute umana e all'aumento delle chance di sopravvivenza della vita sulla terra quanto l'evoluzione verso una dieta vegetariana».

Su un piano generale, la rinuncia alla carne è tendenzialmente perseguita da diverse concezioni filosofico-religiose, soprattutto di origine orientale, quali buddhismo² ed induismo. Più in particolare, è il giainismo l'espressione più radicale di dottrina religiosa che rifiuta l'alimentazione a base di prodotti animali. Il giainismo insegna, invero, che ogni singolo essere vivente è dotato di un'anima eterna ed indipendente e, in tale prospettiva, la dieta del fedele non solo è rigorosamente vegetariana, ma esclude anche la possibilità di nutrirsi di diversi vegetali³.

Se sono quindi le grandi filosofie orientali a sostenere i sistemi di pensiero che maggiormente favoriscono le diete vegetariane, ad identiche conclusioni giungono non pochi pensatori del mondo occidentale classico: nella scuola di Pitagora⁴ e nel pensiero di Porfirio⁵, ad esempio, il vegetarianesimo è un elemento centrale. Allo stesso tempo, anche nel pensiero socratico si rinvencono concetti basilari riguardanti il rapporto fra alimentazione, ambiente e politica: tanto è vero che a Socrate possono essere attribuite alcune teorizzazioni fondamentali del pensiero ecologista moderno⁶. Queste anticipano l'idea secondo cui esiste una stretta interdipendenza fra regimi ali-

² Le scritture buddhiste, pur condannando l'uccisione di animali, non sono del tutto univoche riguardo al divieto di nutrirsiene. L'incongruenza degli scritti è riscontrabile anche nella pratica: mentre nella maggior parte dei Paesi di corrente *Theravāda* (sud-est asiatico) i monaci si nutrono di carne, il buddhismo cinese, di corrente *Mahāyāna*, è più strettamente collegato al vegetarianesimo. Per approfondire, si veda KIESCHNICK, *Buddhist Vegetarianism in China*, in STERCKX (ed.), *Of Tripod and Palate: Food, Politics and Religion in Traditional China*, New York, 2005, 186-212.

³ Si rimanda a DELLA CASA, *Il giainismo*, Torino, 1993; DUNDAS, *Il jainismo*, Roma, 2005.

⁴ Si veda MANNUCCI, *La cena di Pitagora: storia del vegetarianesimo dall'antica Grecia a Internet*, Roma, 2008.

⁵ Porfirio (233-305), filosofo di origine fenicia, è autore di un trattato, *Sull'astinenza dalle carni degli animali*, in cui sostiene che il consumo di carne ed il sacrificio di animali non sarebbero altro che uno sviluppo del cannibalismo e del sacrificio umano.

⁶ Tali concetti sono rinvenibili nel dialogo con Glaucone, nel quale Socrate, indicando quale debba essere la dieta per la città ideale, non ricomprende la carne. Alle richieste di chiarificazione da parte del suo stupito interlocutore, il filosofo, insistendo sul valore della moderazione, conclude che «ci vorranno molti altri animali da pascolo, se c'è chi ne mangia. Non è vero? [...] E il territorio, che bastava a nutrire gli abitanti di allora, diventerà piccolo, da sufficiente che era. Non è forse così? [...] Dobbiamo pertanto ritagliarci una fetta del Paese confinante, se vogliamo avere terra sufficiente da pascolare e arare, e quelli devono fare altrettanto col nostro territorio, se anche loro si abbandonano a un acquisto sconfinato di ricchezze, andando oltre i limiti del necessario? [...] E poi faremo la guerra, Glaucone? O come andrà a finire?». PLATONE, *La Repubblica*, Libro II, cap. 23 (reperibile in rete).

mentari, ambiente e relazioni umane: dopo più di due millenni, infatti, secondo quella corrente definibile come “pensiero ecologico integrato”, si ritiene che le azioni umane, al fine di garantire la sostenibilità ambientale di lungo periodo, debbano tenere conto dei limiti entro i quali ci si può muovere senza pregiudicare gli equilibri ecosistemici di base. Per equilibri ecosistemici sono qui da intendersi quelle condizioni di sostanziale equilibrio climatico-ambientale – venutesi a creare dopo l’ultima glaciazione e caratteristiche dell’Olocene – che permettono al sistema naturale di fornire determinati “beni e servizi” fondamentali per la vita degli esseri viventi, umani e non⁷.

Appare ovvio che le possibilità di vita e di sviluppo dell’uomo sulla Terra sarebbero messe seriamente in pericolo nella situazione di forte squilibrio ecosistemico verso la quale l’umanità pare inesorabilmente indirizzata a causa di fenomeni come l’inquinamento delle risorse naturali (aria, acqua, suolo) ed il riscaldamento globale⁸. Al riguardo, il presente lavoro si muove all’interno della teoria dei c.d. *planetary boundaries*⁹, con la quale sono identificati dei “confini planetari” entro i quali ci si aspetta che l’umanità possa operare in sicurezza, ed oltre i quali determinati fenomeni diventerebbero deleteri o addirittura catastrofici per le società umane¹⁰. Ciò che rileva è che mentre in epoca socratica i limiti all’azione umana erano individuabili entro regioni geograficamente circoscritte, ed era anzi impensabile porre limiti alla crescita numerica degli uomini e alla loro totale occupazione del Pianeta, nella fase storica attuale tali limiti coincidono oramai con la biosfera¹¹, con il conseguente esaurimento di ulteriori possibili spazi di “sfogo ambientale”¹². Così, se l’intento comune consiste, per dirla con

⁷ Con questi, si fa riferimento ai “prodotti” attraverso cui gli ecosistemi riescono a sostenere la vita umana, ovvero le varie tipologie di cibo, foraggio, legname, fibre naturali, ecc. Oltre a ciò, gli ecosistemi offrono anche altre funzioni cruciali di supporto alla vita, tra le quali vanno annoverate la produzione di ossigeno, il controllo di numerosi cicli biogeochimici, il riciclo ed il ricircolo dei nutrienti e delle sostanze biodegradabili. Per approfondire i concetti di ecosistema e di beni e servizi ecosistemici, si veda BAGLIANI, DANSERO, *Politiche per l’ambiente. Dalla natura al territorio*, Novara, 2011, cap. 2. Si veda inoltre *Millennium Ecosystem Assessment (MEA), Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*, Washington, 2005.

⁸ In tal senso, si veda BROWN, *Eco economy. Una nuova economia per la terra*, Roma, 2002, 30: «All’inizio del XX secolo, la nostra economia sta distruggendo i sistemi che la sostengono e dilapidando le risorse che costituiscono il suo capitale naturale. Le domande dell’espansione economica, così come sono strutturate oggi, stanno superando le capacità produttive degli ecosistemi».

⁹ Si veda ROCKSTRÖM *et al.*, *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, in *Ecology and Society*, 2009 (reperibile in rete).

¹⁰ Fra questi, giocano un ruolo primario il cambiamento climatico, il c.d. buco nell’ozono, i cicli biogeochimici del fosforo e del carbonio, l’utilizzo delle acque, il tasso di cambiamento nella qualità dei suoli ed il tasso di perdita annuale di biodiversità.

¹¹ In tal senso anche NESPOR, *Il Governo dell’ambiente*, Milano, 2009, 43.

¹² In merito all’importanza del Pianeta sul piano degli equilibri ecosistemici, si rimanda alla ormai celebre “teoria di Gaia”. Per approfondire: LOVELOCK, *Gaia: A New Look at Life on Earth*, Oxford, 1979.

Einstein, nell'aumentare «le chance di sopravvivenza della vita sulla Terra», determinati atteggiamenti e abitudini – anche di tipo alimentare – debbono giocoforza modificarsi, sposando una maggiore sostenibilità ambientale.

Ovviamente, tale prospettiva tende a cozzare radicalmente con il paradigma classico dello sviluppo, che trova, fra i suoi diversi fondamenti, anche la fede nell'illimitatezza delle risorse naturali (o l'illusione della loro perpetua sostituibilità). Secondo un tale modello, il solo sviluppo economico, da intendersi come crescita materiale, industriale e tecnologica, sarebbe in grado di assicurare il progresso sociale ed il benessere. Tuttavia, una simile impostazione tende, nei fatti, a dar vita al fenomeno definito “produttivismo”, inteso come la sostituzione del fine, il benessere umano, con il mezzo, la crescita economica¹³.

Oggi, con il progressivo manifestarsi degli effetti negativi di una simile impostazione, è pacifico che il modello classico di sviluppo necessita di una revisione. Il principio del c.d. sviluppo sostenibile – quale che sia purtroppo la sua concreta attuazione a livello globale – è ormai parte di ogni pensiero non solo giuridico ed economico, ma anche sociale e politico¹⁴. Quindi, se il nostro intento va nella direzione di garantire la sostenibilità ambientale del sistema di produzione e consumo, sembra sempre più inverosimile credere che tale risultato possa raggiungersi senza una riforma diffusa del sistema alimentare delle società, soprattutto di quelle occidentali: appare illogico credere che un'umanità di sette miliardi di individui in costante crescita demografica possa far propria un'alimentazione fortemente carnivora¹⁵ senza pregiudicare gravemente il normale funzionamento del sistema naturale e, di conseguenza, il benessere dell'umanità stessa.

Non è solo Socrate, invero, ad individuare la necessità di non consumare smisuratamente le risorse naturali a causa dei limiti entro i quali l'ambiente circoscrive le attività umane. Pensatori come Gandhi o Capitini¹⁶

¹³ In questi termini BAGLIANI, DANSERO, *op. cit.*, p. 169.

¹⁴ Più recentemente, si è arrivati anche a ridiscutere del tutto la politica incentrata sulla crescita economica, ad esempio attraverso la teoria della “decrecita serena”, che costituisce sicuramente un paradigma sul quale è opportuno interrogarsi. Per approfondire, si rimanda a LATOUCHE, *La scommessa della decrecita*, Milano, 2007; *Come si esce dalla società dei consumi. Corsi e percorsi della decrecita*, Torino, 2011.

¹⁵ Si fa riferimento, ad esempio, al fatto che il cittadino statunitense medio consuma 95 kg di carne all'anno. Dato ottenuto dalla media dei risultati indicati in quattro diversi studi: DEBRUICKER, *How Much Eat Do We Eat, Anyway?*, Johns Hopkins Center for a Livable Future, 2011; HANEY, *How Much Do We Eat?*, in *Real agriculture*, 2012; *US meat, poultry production & consumption*, American Meat Institute, 2009; BERNARD, *Do We Eat Too Much Meat?*, in *Huffington Post*, 2011 (tutti reperibili in rete).

¹⁶ Aldo Capitini, filosofo perugino, fu tra i primi in Italia a cogliere e a teorizzare il pensiero nonviolento gandhiano, al punto da essere definito come il Gandhi italiano. Si veda, in tal senso, *Incontro con il “Gandhi” italiano*, in *La Stampa*, 22 giugno 1968; CALOGERO, *Il Gandhi italiano*, in *Panorama* n. 372, 25 ottobre 1973, 15. Capitini fu convinto sostenitore del vegetarianesimo, tanto che fu la sua scelta di rinunciare alle carni, insieme al rifiuto di iscriversi al Partito Nazionale Fascista, a determinare il suo allontanamento, nel 1933, dalla

mettono a fuoco un ulteriore ruolo che la rinuncia alla carne può giocare sotto un diverso ma centrale profilo del vegetarianesimo, ovvero nell'attuazione di una vita nonviolenta¹⁷.

Accanto a ciò, il pensiero nonviolento postula l'impossibilità di scindere il fine dal mezzo: «quali i mezzi, tale il fine» soleva ripetere Gandhi, persuaso che un nobile obiettivo non possa essere conseguito tramite sotterfugi, menzogne o azioni violente¹⁸. Così, il benessere, tanto collettivo quanto individuale, sarebbe inaccessibile attraverso lo sfruttamento e l'uccisione di miliardi di esseri viventi, nati e cresciuti unicamente per soddisfare abitudini non più necessarie dell'essere umano (vale giusto la pena ricordare che, per fini alimentari, vengono macellati circa sei milioni di animali ogni ora)¹⁹.

Ciò premesso, sarebbe riduttivo far coincidere il vegetarianesimo con la filosofia nonviolenta. La sua opportunità si può giustificare anche sulla base di ulteriori e più incisivi argomenti. Se, infatti, il rifiuto della violenza praticata con la macellazione rappresenta una seria ragione per cessare di nutrirsi di carne per coloro i quali hanno a cuore il benessere e la salute degli animali, una simile argomentazione risulta tendenzialmente priva di incisività per coloro i quali si rifanno ad una concezione della vita di tipo prevalentemente antropocentrico: se l'essere umano è creduto il centro del sistema vivente (e non), l'uccisione e la macellazione dell'"animale non umano" – per dirla con Peter Singer²⁰ – risulta un mezzo più o meno

Normale di Pisa, in seguito ad un contrasto con Giovanni Gentile. Per approfondire, si rimanda a DE SANCTIS, *Il socialismo morale di Aldo Capitini (1918-1948)*, Firenze, 2005, 89; cfr. CAPITINI, *Antifascismo tra i giovani*, Trapani, 1966, 28.

¹⁷ In Gandhi, ad esempio, la rinuncia alle carni si fonda sull'idea del riconoscimento di una fraternità connaturata a tutti i viventi, pensiero da cui scaturisce il dovere di «amare il più infimo degli esseri creati come se stessi». Egli, assumendo che gli individui dotati di maggiori possibilità abbiano una responsabilità aggravata nei confronti dei più deboli, è convinto del fatto che la supremazia dell'essere umano sugli animali non implichi il diritto dei primi di cibarsi dei secondi, ma che i più progrediti debbano proteggere gli inferiori. Al riguardo, si veda GANDHI, *La mia vita per la libertà*, Roma, 2014, 52; nonché *Gandhi: il mio credo, il mio pensiero (edizione integrale)*, Roma, 2012. In modo simile, Aldo Capitini parla di compresenza, intendendo un'esistenza comune a tutte le creature viventi, un'«apertura infinita dell'anima a tutto l'altro, come pensiero, sentendo la compresenza di tutto e di tutti ad ogni nostro atto». Una simile visione, che presuppone e comporta il venir meno dell'antropocentrismo, individua nella rinuncia alle carni uno sbocco naturale; CAPITINI, *Arte, religione, etica* (1932), Fondo Capitini, Archivio di Stato di Perugia, pubblicato nell'appendice di DE SANCTIS, *op. cit.*

¹⁸ È interessante sottolineare come una simile posizione ribalti completamente la celeberrima concezione de "il fine giustifica i mezzi". Tra l'altro, Gandhi giustifica le proprie convinzioni con argomentazioni difficilmente confutabili. Si veda GANDHI, *Antiche come le montagne*, Milano, 1987, 115.

¹⁹ Per dati più esaustivi, si rimanda al sito internet *A well-fed world* (www.awfw.org); al *Strategic Plan 2013-2017*, Compassion in World Farming (reperibile online) e alla pagine internet ADAPTT, The Animal Kill Counter (www.adaptt.org).

²⁰ Si rimanda al testo di SINGER, *Liberazione animale*, Milano, 2015.

giustificabile, necessario ad un fine superiore: il nutrimento (o la soddisfazione del palato) degli uomini.

Al riguardo, sembra però oggi doveroso interrogarsi relativamente alla *necessità* di nutrirsi di prodotti animali. Se, infatti, una tale esigenza era credibile ed indispensabile nelle civiltà di cacciatori-raccoglitori, tale realtà risulta storicamente superata da molto tempo in diverse società, che dapprima si sono convertite in società agricole e che, attualmente, vivono nell'era dell'industria agro-alimentare. Nutrirsi senza misura di prodotti animali in società ricche ed industrializzate può considerarsi come il protrarsi di un'abitudine non più necessaria e, pertanto, modificabile: questo, se non alla luce della consapevolezza riguardo alla sofferenza provocata agli animali, certamente per il sicuro pregiudizio ambientale associato al consumo massificato di carni.

In tutto ciò, quindi, le argomentazioni che spingono verso il vegetarianesimo facendo leva sul benessere degli animali o su un sentimento di pietà o di comunanza nei loro confronti non risultano dotate di grande persuasività. A riprova di ciò tale tesi, sembra possibile rivolgersi alla recente enciclica papale, *Laudato si'*²¹, la quale, pur mostrando notevolissima sensibilità riguardo ai rischi legati alle diverse forme di degradazione dell'ambiente ed alle loro cause, non tocca in alcun punto la questione relativa all'alimentazione ed al sovra-consumo di prodotti animali. Pare pertanto possibile ritenere che i sistemi di pensiero di matrice cristiana, pur nei loro tratti più progressisti (quali quelli propugnati dall'attuale papato), *tendano* a basarsi su una visione del mondo che pone l'essere umano al centro di tutto e relega gli altri esseri viventi su un piano inferiore²². Simili riflessioni possono probabilmente essere estese anche alle altre grandi religioni monoteiste²³.

Così, mentre l'argomentazione basata sul rispetto degli animali risulta sprovvista di un elemento chiave per la possibile diffusione del vegetariane-

²¹ Si veda BERGOGLIO, *Lettera enciclica – Laudato si' – del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, 2015 (reperibile in rete). Posizioni simili a quelle attualmente sostenute da Papa Francesco erano altresì propugnate da Carlo Maria Martini.

²² Per quanto nell'enciclica non si parli in alcun punto di rinuncia alle diete eccessivamente carnivore, occorre sottolineare come il Papa abbia apertamente condannato, ai punti 67 e 68 della *Laudato si'*, «un antropocentrismo dispotico che non si interessi delle altre creature». Al contrario, ed in tempi passati, si vedano le tesi di Agostino da Ippona: «'Non uccidere' noi non lo intendiamo a proposito delle piante, le quali non hanno sensazioni, né degli animali irragionevoli, degli uccelli, dei rettili, dei pesci, perché non hanno comune con noi la ragione inde per giustissima disposizione di Dio creatore la loro vita e la loro morte sono soggette agli usi e alla utilità nostra», in *La Città di Dio I, XX* (reperibile in rete).

²³ Al riguardo, v. WHITE, *The Historical Roots of our Ecologic Crisis*, in *Science*, 1967, 1203-1207 (reperibile in rete), nel quale le radici del dominio dell'uomo sulla natura vengono fatte risalire all'interpretazione data dalla tradizione giudeo-cristiana all'Antico Testamento (si veda, in particolare, Genesi, 1, 28). La visione antropocentrica del mondo, ed in particolare quella di derivazione giudaico-cristiana, ha giocoforza contribuito a plasmare il mondo del diritto e, più in profondità, anche il diritto dell'ambiente. In tal senso anche MUNARI, SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012, 18.

simo su larga scala, la questione ambientale appare più incisiva e trasversale. Con il *costante emergere di una sempre maggiore consapevolezza* riguardo agli effetti nefasti che gli allevamenti intensivi di bestiame hanno sulla qualità dell'ambiente, sempre più persone iniziano ad essere direttamente toccate dagli effetti dell'eccessivo consumo di prodotti animali: nell'attuale momento storico, una dieta vegetariana può, in concreto, contribuire al mitigamento di processi come l'inquinamento di acque e suoli ed il riscaldamento globale, ovvero di fenomeni seriamente pericolosi per gli individui stessi e, più in generale, per l'equilibrio socio-economico delle comunità umane. In definitiva, è possibile ritenere che il vegetarianesimo stia rapidamente cessando di essere un *lusso morale dei pochi* e stia diventando uno strumento attraverso cui si possa contribuire direttamente al mantenimento e al perseguimento del benessere umano, tanto individuale quanto collettivo, tanto attuale quanto prospettico, e cioè rivolto alle future generazioni. Ed è per questo che l'opposizione dell'antropocentrismo alle diete vegetariane risulta sprovvista di fondamento logico, poiché, a ben vedere, è proprio anche in una visione antropocentrica di medio-lungo periodo che la rinuncia alla carne risulta una scelta sempre più consigliata.

3. *Il vegetarianesimo nella Comunità internazionale: dalla Dichiarazione di Stoccolma alla soft-law più rilevante.*- La Dichiarazione di Stoccolma del 1972²⁴, il primo documento universale elaborato in materia di salvaguardia ambientale da parte della Comunità internazionale, è da considerarsi il punto di partenza da cui si sono evolute le politiche e le norme attinenti alla tutela globale dell'ambiente. In particolare, analizzando l'attuale diffusione di iniziative o progetti politici "verdi", fra le quali assume qui rilievo l'idea di una riforma alimentare in senso vegetariano, risulta di grande importanza quanto enunciato dal primo principio del documento: «L'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'eguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere, ed è altamente responsabile della protezione e del miglioramento dell'ambiente davanti alle generazioni future».

Ai nostri fini, è particolarmente importante concentrarsi sulla seconda parte del testo: la Dichiarazione di Stoccolma, infatti, oltre a creare le basi per la progressiva affermazione di un diritto individuale all'ambiente salubre²⁵, sancisce il principio di alta responsabilità di tutela ambientale²⁶. A

²⁴ *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, adottata durante la Conferenza sull'Ambiente umano, tenutasi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno 1972.

²⁵ Ad oggi, il legame fra ambiente salubre ed esercizio dei diritti fondamentali dell'individuo è stato enunciato più volte nell'ambito di svariati ordinamenti. In ambito ONU, il Consiglio per i Diritti Umani, nel *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights* (UN Doc A/HRC/10/61, 2009) ha individuato in diversi fenomeni tipo ambientale (erosione coste, inondazioni, siccità, innalzamento livello mari, ecc.) possibili cause di

partire dal 1972, la Comunità internazionale ha, quindi, iniziato a sostenere come nella sfera delle responsabilità umane rientri la tutela dell'ambiente naturale. Il principio suggerisce, di conseguenza, una riflessione su quali siano le azioni da perseguire al fine di garantire il benessere delle generazioni presenti e future.

Con l'intento di mostrare come un passaggio su larga scala ad una dieta vegetariana si sia oggi tradotto in un'idea considerata anche a livello politico-internazionale, occorre considerare alcuni rapporti pubblicati, al riguardo, dall'*United Nations Environmental Programme* (UNEP), agenzia delle Nazioni Unite che, in definitiva, esprime le competenze più specifiche sotto il profilo della tutela ambientale globale²⁷. Il fine è dimostrare come il vegetarianesimo – inteso come il *progressivo* abbandono su larga scala del consumo di prodotti animali – sia entrato a far parte del discorso politico e socio-economico internazionale, e sia forse pronto per un inquadramento anche sotto il profilo giuridico. La consapevolezza in materia di cambiamenti climatici e di degrado ambientale (nella determinazione dei quali gioca un ruolo di non poco conto il sovra-consumo di prodotti animali) impone, infatti, una seria riflessione riguardo alla sostenibilità, sia presente che futura, di un regime dietetico fortemente basato sul consumo di prodotti animali di vario genere. Non stupisce, pertanto, che l'ipotesi relativa all'abbandono (parziale o totale) delle carni in un prossimo futuro sia finita al centro di un dibattito che travalica i confini nazionali.

Nell'immaginare il mondo di domani, pare difficilmente contestabile che un'umanità in costante crescita, composta da più di sette miliardi di individui, non possa permettersi di mantenere – o addirittura estendere – un sistema alimentare che comporta, giusto per citare un particolare dato, l'allevamento di ben oltre il miliardo di bovini destinati esclusivamente a soddisfare le abitudini alimentari dell'essere umano²⁸. È opportuno ricordare,

privazione dei diritti fondamentali (vita, salute, alloggio, lavoro, cultura, mezzi di sussistenza, auto-determinazione). In ambito regionale si ricorda il caso *Ogoniland*, deciso dalla Commissione africana dei diritti umani e dei popoli (comunicazione n. 155/1996, 27 ottobre 2001), reperibile online. Un ruolo decisivo è altresì ricoperto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che più volte ha ribadito come il godimento dei diritti fondamentali sia subordinato all'esistenza di un ambiente salubre e vivibile. Uno per tutti, si veda il caso *Oneryildiz c. Turchia* (ricorso n. 48939/99, reperibile sul database online della Corte EDU). Per approfondire in dottrina si veda; RUOZZI, *La Tutela dell'Ambiente nella Giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani*, Napoli 2011; BOER (ed.), *Environmental Dimensions of Human Rights*, Oxford, 2015.

²⁶ In questo senso, MUNARI, SCHIANO DI PEPE, *op. cit.*, 123.

²⁷ L'UNEP, il Programma per l'ambiente delle Nazioni Unite, è un'agenzia istituita in occasione della Conferenza di Stoccolma del 1972. Si occupa di sviluppare studi e strumenti indirizzati alla Comunità internazionale con l'intento di favorire la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile. Per maggiori informazioni, si rimanda al sito <http://www.unep.org/>.

²⁸ Nel 2007, secondo dati FAO, erano allevati nel pianeta 24 miliardi e 300 milioni di animali: i bovini erano 1 miliardo e 300 milioni. Per ulteriori dati, si rimanda inoltre a BASILE, *Il mercato delle carni bovine, ovicaprine e avicunicole: produzione e consumo 2010*, Osser-

inoltre, che il terreno destinato ai pascoli occupa, oggi, un terzo delle terre libere del globo e che gli allevamenti intensivi di bestiame sono una delle maggiori cause al mondo di deforestazione, perdita di biodiversità, inquinamento di suoli e acque, e cambiamento climatico. A prescindere da ogni considerazione etica o filosofica legata allo sfruttamento ed alla macellazione degli animali, è di conseguenza ormai indubbio il significativo contributo di una tale filiera produttiva alla creazione e, anzi, all'aggravamento di fenomeni molto pericolosi per le comunità umane. A prescindere, come si diceva, da qualsiasi accezione non antropocentrica della nostra civiltà.

È sostanzialmente per tali ragioni che alcune organizzazioni internazionali hanno iniziato a sottolineare come un radicale cambiamento nei regimi dietetici sia necessario a livello globale al fine di garantire la sostenibilità sociale, ambientale ed economica del mondo in cui viviamo. La stessa Commissione europea, nella c.d. *Roadmap 2050*, documento in cui delinea il percorso che l'Unione dovrebbe seguire per “decarbonizzare” radicalmente la propria economia entro la metà del secolo,²⁹ ha chiarito che una sostanziale riduzione delle emissioni di gas serra ed il mantenimento di un ambiente salubre siano possibili (anche) grazie alla progressiva diminuzione del consumo di «alimenti ad alta intensità di carbonio»³⁰. Al di là delle perifrasi contenute in tale espressione per non del tutto commendevoli esigenze di *politically correctness*, è fin troppo ovvio che la Commissione stia parlando dei prodotti animali.

Peraltro, in ambito UNEP, già nel 2010 il rapporto *Assessing the Environmental Impacts of Consumption and Production* constatava che quello relativo alla produzione ed al consumo di cibo fosse uno dei settori economici a maggior impatto ambientale³¹: l'allevamento su larga scala di animali destinati al consumo alimentare, dai bovini ai gamberetti, comporta un eccessivo utilizzo – e cioè inquinamento – di suoli e risorse idriche: si pensi, ad esempio, al fatto che l'agricoltura animale è considerata responsabile all'incirca per il 90% della deforestazione in Amazzonia³² o ai dati relativi alla c.d. *water footprint*, che indicano in 15.500 litri la quantità d'acqua necessaria per produrre un solo chilogrammo di carne bovina³³. Al

vatorio Agroalimentare Lombardo, Quaderno nr. 9, edizione ottobre 2011 (reperibile in rete) ed alla pagina web www.lg-italia.it/agriblog/169-il-mercato-mondiale-della-carne-bovina.

²⁹ *Roadmap for moving to a competitive and low carbon economy in 2050 (c.d. Roadmap 2050)*, Comunicazione della Commissione europea del febbraio 2011, COM(2011) 885 def.

³⁰ *Ibidem*, cap. 3, ultimo par.

³¹ UNEP (2010), *Assessing the Environmental Impacts of Consumption and Production: Priority Products and Materials, A report of the Working Group on the Environmental Impacts of Products and Materials to the International Panel for Sustainable Resource Management*, 78-79 (reperibile online).

³² MARGULIS, *Causes of Deforestation of the Brazilian Rainforest*, WB Publications, Washington, 2003 (reperibile in rete).

³³ Per approfondire, si veda il sito internet waterfootprint.org. Per i dati riguardanti i singoli prodotti animali, si veda MEKONNEN, HOEKSTRA, *The Green, Blue and Grey Water*

contempo, non va sottovalutato che le deiezioni dei grandi animali da allevamento (soprattutto di bovini e suini) sono, in quanto costituite da metano, una delle principali fonti di gas a effetto serra, responsabile di emissioni *maggiori* rispetto all'intero settore dei trasporti su scala globale³⁴. Preme qui sottolineare che il gas metano, CH₄, ha una capacità di trattenere il calore trenta volte maggiore rispetto al diossido di carbonio, CO₂, e che, al contempo, risiede in atmosfera (la c.d. vita media atmosferica) meno a lungo (circa 12 anni contro 50-200). Una significativa riduzione nella domanda (e quindi nell'offerta) di prodotti animali, con conseguente riduzione delle emissioni di metano, avrebbe effetti positivi, nel panorama della mitigazione del riscaldamento globale, in minor tempo rispetto ad un'equivalente diminuzione di emissioni di CO₂.

In definitiva, il passaggio ad una dieta vegetariana da parte di grandi parti della popolazione umana è sempre più da considerarsi come un'evoluzione capace di mitigare considerevolmente i gravi processi di degradazione ambientale e cambiamento climatico ai quali saremo sempre più soggetti.

Sotto questo profilo, è necessario cominciare a ridiscutere la natura *prima facie* utopistica dell'ipotesi del successo del vegetarianesimo su larga scala: la radicata abitudine, in alcune società, a nutrirsi di prodotti animali, la forza economica delle grandi industrie alimentari³⁵ non possono revocare in dubbio la necessità che, nel futuro prossimo, l'umanità dovrà fronteggiare con sempre maggior decisione la questione relativa alla sostenibilità dei propri sistemi di produzione e di consumo. E in tutto ciò, il ruolo dell'alimentazione delle società risulta tutt'altro che marginale. Tanto che, nel concludere la propria analisi, il citato rapporto del'UNEP sottolineava come «[a] substantial reduction of [environmental] impacts would only be

Footprint of Farm Animals and Animal Products, Volume 1: Main, pubblicato il 2 dicembre 2010 nell'ambito de: *Value of Water Research Report Series, no. 48* (reperibile in rete).

³⁴ Si stima infatti che l'allevamento massificato di animali da macello sia responsabile di un quarto delle emissioni di gas con effetto serra su scala globale. Si veda SPRINGMANN *et al.*, *Analysis and Valuation of the Health and Climate Change Cobenefits of Dietary Change*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, aprile 2016; HORGAN *et al.*, *Achieving Dietary Recommendations and Reducing Greenhouse Gas Emissions: Modelling Diets to Minimise the Change from Current Intakes*, in *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, aprile 2007; M. SPRINGMANN *et al.*, *Global and regional health effects of future food production under climate change: a modelling study*, in Oxford Martin Programme on the Future of Food, maggio 2016.

³⁵ In tal senso, già SALT, *op. cit.*, 10, nel 1914, riferendosi ai "riformatori alimentari", sottolineava: «essi sono ben consapevoli che un cambiamento di questa portata [l'abbandono dei prodotti animali], [...] può essere realizzato solo gradualmente; e nemmeno essi invitano il mondo – come sembrano immaginare i loro oppositori – a una decisione immediata e radicale [...], con la conseguenza di gravi rischi e dislocazioni per certi interessi ormai consolidati e venerati».

possible with a substantial worldwide diet change, away from animal products»³⁶.

Sotto tale prospettiva, occorre collegare l'obiettivo appena accennato con l'assai celebrato, almeno a parole, principio di sostenibilità ambientale. Tale tipo di sostenibilità, così come sottolineato dal Rapporto Brundtland del 1987,³⁷ appare intimamente correlata a quella economica e sociale, così come enunciato, di nuovo in ambito ONU, in occasione del *World Summit on Sustainable Development* del 2002 a Johannesburg³⁸. Senza un ambiente in grado di garantire i beni ed i servizi ecosistemici basilari, la possibilità di sviluppare continuamente le società umane appare preclusa o quantomeno fortemente limitata. Così, il concetto di sostenibilità ambientale tende a modificare – limitandolo in confini sempre più concreti – il modello economico di riferimento cui la società occidentale si è affidata a partire dalla rivoluzione industriale: l'ambiente, tramite la depauperazione delle risorse naturali e la loro crescente scarsità, cessa di essere la cornucopia da cui si può attingere indefinitamente ed inizia, al contrario, ad essere una risorsa limitata, della quale si deve tenere seriamente conto nell'elaborazione di politiche pubbliche, analisi economiche e scelte individuali.

Del resto, posizioni simili sono state riprese ed approfondite anche nel più recente rapporto *Sustainable Consumption and Production: a Handbook for Policy-makers*, pubblicato dall'UNEP nel 2015³⁹. Il rapporto richiama, inoltre, l'attenzione sul fatto che le economie in via di sviluppo tendono ad allinearsi ai *trend* di consumo tipici del mondo occidentale e dei paesi industrializzati. Una simile tendenza, in un contesto planetario in cui le risorse che forniscono il "capitale naturale" sono finite, rischia di compromettere il benessere socio-economico delle generazioni presenti e, soprattutto, di quelle future, violando quindi un altro principio cardine del diritto ambientale globale, che è quello della solidarietà intergenerazionale. Nel complesso, infatti, già da decenni l'umanità consuma annualmente più di quanto dovrebbe, generando un "disavanzo" nei confronti del sistema naturale che le fornisce risorse: il consumo annuale attuale di risorse naturali oltrepassa del 40% la soglia ritenuta auspicabile in una situazione di equilibrio.

Tale situazione viene efficacemente rappresentata dal c.d. *Earth Overshoot Day*, ovvero il giorno dell'anno in cui il consumo di risorse da parte

³⁶ Si veda UNEP, cit., 82.

³⁷ *Our Common Future*, studio pubblicato nel 1987 dalla *World Commission on Environment and Development*, istituita dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (con risoluzione n. 83/161 del 19 ottobre 1983).

³⁸ Si veda il punto 8 della *Johannesburg Declaration on Sustainable Development* (adottata in occasione del *World Summit on Sustainable Development*, il 4 settembre 2002).

³⁹ *Sustainable Consumption and Production: a Handbook for Policy-makers, Global Edition*, UNEP, 5 giugno 2015 (reperibile in rete).

dell'umanità supera la capacità annua del Pianeta di rigenerarle⁴⁰. Da quel momento in poi, si iniziano a prendere risorse “in prestito” dall'anno successivo, contribuendo, a lungo andare, alla compromissione di molti di quegli equilibri ecosistemici grazie ai quali l'ambiente riesce a fornire i beni ed i servizi necessari allo sviluppo umano. L'*Earth Overshoot Day* arriva prima ogni anno: nel 2016, l'8 agosto. Qualora tale andamento dovesse perdurare a lungo, appare eufemisticamente improbabile che le generazioni future possano godere degli agi e dei servizi naturali ed ecosistemici a cui l'umanità si è abituata da tempo immemore. A prescindere dall'accuratezza della data dell'*Earth Overshoot Day*, esiste un ampio consenso riguardo al fatto che il sistema di produzione e consumo instauratosi con la rivoluzione industriale nel XIX secolo non sia sostenibile, soprattutto se adottato su scala globale e se fatto proprio da un'umanità in continua crescita demografica. Pare quindi doveroso, o forse solamente logico, indagare su modelli alternativi di sviluppo o – meglio – su come (re)indirizzare il modello classico su una strada diversa da quella che, per alcuni, condurrebbe persino alla catastrofe.

4. *Vegetarianesimo e diritto internazionale: il ruolo dei Sustainable Development Goals e dell'Accordo di Parigi sui Cambiamenti Climatici.*- Oggi, a distanza di oltre quarant'anni dalla Dichiarazione di Stoccolma, alla luce degli sviluppi nei documenti politici internazionali cui si è accennato e delle progressive acquisizioni scientifiche che hanno con sempre maggiore chiarezza dimostrato il pregiudizio ambientale scaturente dal consumo generalizzato di alimenti animali, ci si potrebbe chiedere se agli Stati (o anche agli individui) inizino a spettare degli obblighi positivi di tutela ambientale anche relativamente al campo dell'alimentazione. In questo senso, sembra possibile argomentare che una riforma alimentare indirizzata al vegetarianesimo debba essere considerata seriamente. Di conseguenza, il richiamato primo principio della Dichiarazione di Stoccolma – che per sua natura necessita di un'implementazione in atti concreti – può essere considerato come l'embrione dal quale possono e dovrebbero svilupparsi politiche tese a limitare la portata, in termini di consumo di risorse, di determinati comportamenti (si pensi, ad esempio e per restare in tema, all'enorme spreco di cibo oggi esistente in ambito domestico e commerciale). In quest'ottica, se agli Stati spetta un obbligo di alta responsabilità di salvaguardia ambientale, si potrebbe sostenere che agli stessi spetti, seppur nei tempi e nei modi opportuni (ovvero in ossequio con quanto disposto dalla Dichiarazione di Rio del 1992, che, pur facendo proprio il principio *sic utere tuo ut aliaenum*

⁴⁰ L'*Earth Overshoot Day*, un'idea sviluppata dal *Global Footprint Network* e dalla *New economics foundation* del Regno Unito, segna la data dell'anno in cui l'umanità esaurisce il suo *budget* ecologico. Nella fase storica attuale, si stima che in circa otto mesi siano consumate più risorse rinnovabili e capacità di sequestro della CO₂ di quanto il pianeta possa mettere a disposizione per un intero anno. Nel 1993 l'*Earth Overshoot Day* arrivò il 21 ottobre; nel 2003, il 22 settembre. Per approfondire, si rimanda al sito www.overshootday.org/.

non laedas, sancisce il sovrano diritto di utilizzare le risorse nazionali in funzione delle politiche ambientali e di sviluppo di ciascuno Stato)⁴¹, il dovere di avviare politiche di riforma alimentare tese a ridurre il ruolo della carne nelle diete delle società.

Al riguardo, è utile richiamare la *2030 Agenda for Sustainable Development*⁴² (i c.d. *2030 Sustainable Development Goals*), documento di indirizzo politico internazionale di medio periodo, in cui l'Assemblea generale dell'ONU (composta per l'occasione dei capi di Stato e Governo) ha enucleato quali obiettivi debbano essere perseguiti al fine di trasformare il mondo, rendendolo sostenibile, nell'arco dei prossimi quindici anni. In ottica di stili di vita e, pertanto, anche di alimentazione, "carnismo" (per dirla con Melanie Joy)⁴³ e vegetarianesimo, rileva in particolare il dodicesimo obiettivo, *Ensure sustainable consumption and production patterns*, che, nello specifico, dispone come gli Stati debbano avviare programmi decennali per garantire il miglioramento della sostenibilità dei sistemi di produzione e consumo (punto 12.1), dimezzare, al 2030, lo spreco *pro capite* di cibo (punto 12.3) ed assicurare che le persone, ovunque, godano di informazioni e consapevolezza rilevanti riguardo al concetto di sviluppo sostenibile ed a stili di vita che siano in armonia con la natura (punto 12.8). Non da sottovalutare accanto a ciò è, poi, il sedicesimo considerando dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici,⁴⁴ adottato in occasione della c.d. COP 21 (ventunesima Conferenza delle parti) della Convenzione Quadro sui

⁴¹ *Rio Declaration on Environment and Development*, adottata in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro fra il 3 ed il 14 giugno 1992.

⁴² *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, risoluzione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015 (A/RES/70/1). Su cui CHIUSI, *The UN 2030 Agenda on Sustainable Development: Talking the Talk, Walking the Walk?*, in questa *Rivista*, 2016, 49 ss.

⁴³ Per approfondire v. JOY, *Perché amiamo i cani, mangiamo i maiali e indossiamo le mucche*, Casale Monferrato, 2012.

⁴⁴ Accordo di Parigi, adottato l'11 dicembre 2015, entrato in vigore il 4 novembre 2016. Su cui si rimanda a BODANSKY, *Reflections on the Paris Conference*, in *Opinio Juris* (blog online); DOELLE, *The Paris Agreement: Historic Breakthrough or High Stakes Experiment?* (online); European Commission, *The Road from Paris: assessing the implications of the Paris Agreement and accompanying the proposal for a Council decision on the signing, on behalf of the European Union, of the Paris agreement adopted under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, comunicazione del 2 marzo 2016 (COM(2016) 110 final); BAKER, MCKENZIE, *The Paris Agreement Putting the first universal climate change treaty in context* (report reperibile online); HUANG, *The 2015 Climate Agreement: Key Lessons Learned and Legal Issues on the Road to Paris*, 28 dicembre 2015 (online); OBERGASSEL *et al.*, *Phoenix from Ashes – An Analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework*, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, gennaio 2016 (online); GERVASI, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in questa *Rivista*, 2016, 21ss.

Cambiamenti Climatici (CQCC)⁴⁵, che recita: «recognizing that sustainable lifestyles and sustainable patterns of consumption and production, with developed country Parties taking the lead, play an important role in addressing climate change».

Il tutto assume ancora maggiore significato se si considera il nuovo – e vincolante – sistema di mitigazione dei cambiamenti climatici istituito dall'Accordo di Parigi. L'entrata in vigore dell'Accordo dà, di fatto, il via a una nuova era del diritto internazionale del clima, facendo proprio un nuovo modello di *effort sharing* universale al quale tutti gli Stati parte devono partecipare con l'obiettivo planetario di mantenere l'aumento medio della temperatura terrestre rispetto all'era pre-industriale entro i 2°C (ma preferibilmente 1,5°C), onde evitare il “collasso”, per dirla con Jared Diamond⁴⁶, dei sistemi socio-economici per come oggi li conosciamo. In estrema sintesi, gli Stati parte sono tenuti ad attuare piani quinquennali di diminuzione delle emissioni di gas serra a partire dal 2020, i c.d. *Intended Nationally Determined Contributions* (INDCs). Ogni piano successivo dovrà essere più ambizioso rispetto al precedente, in modo da garantire, se non altro in linea teorica, un'esponenziale diminuzione delle emissioni antropogeniche nei prossimi decenni. Va rimarcato come l'Accordo non imponga agli Stati parte il raggiungimento degli obiettivi comunicati nei loro INDC (che sono, per l'appunto, “*intended*”), giacché un'imposizione *top-down* di obblighi di riduzione delle emissioni, ovvero come disposto dal Protocollo di Kyoto⁴⁷, ha dimostrato, nell'arco di vent'anni, i suoi limiti evidenti, a causa *in primis* del mancato sostegno degli Stati Uniti (ma anche di altre potenze industriali come Giappone e Canada) a tale tipo di sistema. Con l'Accordo di Parigi sembra invece si sia ormai consolidata quasi completamente la convinzione trasversale dell'indispensabilità di un'azione comune volta a mitigare e ad affrontare gli effetti dei cambiamenti del clima; tuttavia, proprio onde permettere la massima partecipazione possibile all'Accordo, agli Stati viene lasciato un ampio spazio di manovra sul come raggiungere gli obiettivi comunicati nei loro piani di riduzione nazionali.

⁴⁵ United Nations Framework Convention on Climate Change, adottata il 4 giugno 1992, entrata in vigore il 21 marzo 1994

⁴⁶ Per approfondire, si rimanda a DIAMOND, *Collasso. Come le società scelgono di morire o vivere*, Milano, 2005.

⁴⁷ Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, adottato l'11 dicembre 1997, entrato in vigore il 16 febbraio 2005. Si veda BAUSH, MEHLING, *'Alive and Kicking': The First Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol*, in *Rev. Eur. Comm. Int. Env. Law*, 2005, 293; BREIDENICH, MAGRAW, ROWLEY, RUBIN, *The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, in *AJIL*, 1998, 315; FREESTONE, STRECK (eds.), *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms*, Oxford, 2009; KUTNEY, *Carbon Politics and the Failure of the Kyoto Protocol*, New York, 2014; SCHIANO DI PEPE, *Cambiamenti Climatici e Diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2012.

5. *Iniziative nazionali di riforma alimentare “verde”*: situazione attuale e prospettive future.- Di conseguenza, proprio alla luce di tale ampia discrezionalità, accanto ai “tradizionali” sistemi di mitigazione del cambiamento climatico – miglioramento dell’efficienza energetica, sviluppo delle energie rinnovabili e della “tecnologia verde” – iniziano a farsi strada altre e più innovative idee, ad esempio quella di una riforma alimentare in senso vegetariano. In questa direzione sembra abbiano iniziato a muoversi due paesi come Danimarca e Cina.

5.1. *L’ipotesi di una “red meat carbon tax” in Danimarca*.- Il *Danish Council of Ethics*, *think-tank* incaricato di informare e consigliare il parlamento danese su questioni etico-pubbliche, ha, per l’appunto, recentemente posto l’attenzione sull’opportunità di introdurre una tassa sulle carni rosse al fine di ottemperare agli obblighi previsti dall’Accordo di Parigi, spingendosi fino a presagire l’introduzione futura di una tassa da applicare ad ogni alimento in funzione della sua contribuzione ai cambiamenti climatici, e ciò, quindi, ben in sintonia con quanto previsto dalla *Roadmap 2050* della Commissione Ue, nel momento in cui parla del necessario allontanamento dagli «alimenti ad alta intensità di carbonio». Secondo il *think-tank* danese, «[t]he Danish way of life is far from climate-sustainable, and if we are to live up to the Paris Agreement target of keeping the global temperature rise ‘well’ below 2°C, it is necessary both to act quickly and involve food»⁴⁸. Non sembra, dunque, improbabile che alcuni Stati possano iniziare a disincentivare il consumo delle carni attraverso il proprio sistema tributario. Più semplicemente, preso atto dei rischi legati al sovra-consumo di tali prodotti, iniziative come quella del *Council of Ethics* danese richiedono che le legislazioni nazionali inizino ad internalizzare i costi ambientali della produzione di carne.

Così, l’ipotesi di una tassazione nazionale unilaterale sui prodotti alimentari in funzione della loro emissione indiretta di gas ad effetto serra (ovvero una sorta di *meat carbon tax*) non sembra del tutto remota. Tra l’altro, e limitandoci al mercato interno europeo, non osterebbero, a tal fine, particolari barriere derivanti dal regime di libera circolazione delle merci. La disciplina relativa alle disposizioni fiscali interne passibili di limitare la libera circolazione (che costituisce un’integrazione alle disposizioni relative alla eliminazione di dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente)⁴⁹ mira, meramente, infatti, ad evitare l’applicazione di tributi aventi carattere

⁴⁸ Si veda Det Etiske Råd 2016, *Etisk forbrug af klimabelastende fødevarer* (Il consumo etico degli alimenti dannosi per il clima), disponibile online.

⁴⁹ Sul punto, Corte di Giustizia, sentenza del 7 maggio 1987, causa C-193/85, *Cooperativa Co-Frutta SRL contro Amministrazione delle finanze dello Stato*, punto 25.

discriminatorio o protezionistico (art. 110 TFUE)⁵⁰: un'ipotetica tassa danese sulla carne non sembrerebbe violare le disposizioni di diritto UE qualora fosse garantito il principio della neutralità fiscale fra prodotti nazionali e quelli di altri Stati membri, nonché a quelli ammessi in regime di libera pratica⁵¹. Gli Stati membri sono, invero, liberi di organizzare il proprio sistema tributario e di scegliere quali prodotti tassare al fine di disincentivarne l'uso (come accade, ad esempio, per alcool e sigarette), purché nel rispetto dei principi di non discriminazione e di concorrenza. Riguardo a tale ultimo aspetto in particolare, occorre tuttavia tenere a mente che un'imposta su un determinato tipo di carne, ad esempio quella bovina, potrebbe integrare una violazione dell'art. 110 qualora favorisse, in concreto, una produzione nazionale concorrente, ovvero di un bene capace di soddisfare il medesimo bisogno del consumatore⁵², e, nel caso specifico, si potrebbe pensare alle carni bianche o addirittura a quelle sintetiche. A prescindere da simili considerazioni, non sembrerebbero però sussistere serie ragioni per ritenere che l'imposizione di una *meat carbon tax* sarebbe ostacolata del regime di libera circolazione delle merci, tanto più se si considera come l'elevato livello di tutela ambientale, il perseguimento dello sviluppo sostenibile e la lotta ai cambiamenti climatici siano obiettivi prioritari dell'azione dell'Unione europea. Di più: alla luce della crescente consapevolezza riguardo all'indiscutibile impatto ambientale dell'industria della carne e degli obiettivi succitati, è plausibile ritenere che l'Unione stessa si possa trovare – nei tempi e nei modi opportuni – a studiare ed attuare politiche di disincentivazione del consumo degli «alimenti ad alta intensità di carbonio».

5.2. *Le linee guida di Pechino in materia di alimentazione per i prossimi quindici anni.* – Ben più rilevanti rispetto ai progetti danesi (se non altro in chiave demografica) risultano le linee guida in materia di alimentazione pubblicate recentemente dal governo cinese⁵³, ed ampiamente pubblicizzate anche grazie all'appoggio di *testimonial* come Arnold Schwarzenegger e James Cameron. Infatti, con l'intento di abbattere le emissioni di gas serra e migliorare la salute pubblica (prevenendo l'insorgere

⁵⁰ Art. 110 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, adottato il 13 dicembre 2007, entrato in vigore il 1 dicembre 2009. Su cui LANG, in POCAR, BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, seconda edizione, Trento, 2014, 889; SBOLCI, *La libera circolazione delle merci*, in STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2015. Si veda inoltre a titolo generale, TERRA, WATTEL, *European Tax Law*, L'Aja, 2012.

⁵¹ Si v. Corte di Giustizia, sentenza del 27 febbraio 1980, causa C-168/78, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese*; sentenza del 7 aprile 2011, causa C-402/09, *Ioan Tatu contro Statul român prin Ministerul Finanțelor și Economiei e alții*.

⁵² Si v. Corte di Giustizia, sentenza dell'8 aprile 2008, causa C-167/05, *Commissione delle Comunità europee contro Regno di Svezia*, sul rapporto di concorrenza fra birra e vino, ad esempio.

⁵³ *The Chinese Dietary Guidelines*, del 18 maggio 2016 (reperibili online).

di patologie quale l'obesità, ad esempio), Pechino punta alla riduzione del 50% del consumo di carne entro il 2030. Se nel 1982 un cittadino cinese consumava in media intorno ai 13 chilogrammi di carne all'anno, oggi, in virtù della crescita economica e consumistica sperimentata dalla Repubblica popolare, si è passati a 63, mentre l'iniziativa del ministero punta a riportare il consumo medio intorno ai 14-27 nell'arco dei prossimi quindici anni. Resta da vedere, ovviamente, se a tali linee guida succederanno iniziative governative più incisive e cogenti, anche se alla luce del fortissimo degrado ambientale che la Cina sta sperimentando nei tempi recenti e della sopravvenuta volontà di porre un freno ai fenomeni che la provocano (a riprova, si pensi agli imponenti progetti di *phasing-out* delle centrali a carbone ed agli ingentissimi e centralizzati programmi di sviluppo delle fonti da energia rinnovabile e nucleare), non sembra azzardato sostenere che, anche in ottemperanza a quanto previsto dall'Accordo di Parigi e dai *Sustainable Development Goals*, il governo cinese possa intraprendere serie campagne di sensibilizzazione pubblica volte a "rinverdire" la dieta dei propri cittadini.

5.2.1. *Vegetarianesimo e OMC: qualche riflessione.*- In sunto, allo stato attuale, le "riforme alimentari ecologiste" restano tradotte soltanto in linee tendenziali⁵⁴, ancora lungi dall'essere capaci di produrre norme davvero vincolanti, che avrebbero, verosimilmente, più decisive ripercussioni sul commercio internazionale e, di pari passo, anche nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)⁵⁵.

Tuttavia, ipotizzando una circostanza simile in ottica di medio-lungo termine, sembra si possa già avanzare qualche riflessione in merito. In primo luogo, onde evitare contrasti con il sistema OMC e, più nello specifico, con il principio di parità di trattamento fra merci nazionali e straniere di cui all'art. III del GATT⁵⁶, un Paese che si trovasse ad adottare norme tese a ridurre il consumo di carne che avrebbero, fra gli altri, l'effetto di limitare l'accesso di prodotti stranieri al mercato nazionale, dovrebbe necessariamente garantire la non-discriminazione nel trattamento fra prodotti nazionali e stranieri, così come disposto dall'art. XX GATT, a disciplina del regime di eccezioni al sistema OMC. Stante il principio di non-discriminazione come

⁵⁴ Sulla cui importanza concreta si veda RORHEIM, *China's meat consumption is going up, not down – and dietary guidelines alone won't change that*, Sentience Politics, del 30 giugno 2016 (reperibile in rete).

⁵⁵ Su cui si veda, a titolo generale, VAN GRASSTEK, *The History and Future of the World Trade Organization*, WTO Publications, 2013 (reperibile in rete); VAN DEN BOSSCHE, ZDOUC, *The Law and Policy of the World Trade Organization*, Cambridge 2013; ADINOLFI, *L'Organizzazione mondiale del commercio. Profili istituzionali e normativi*, Padova, 2001; ID., *Il diritto non scritto nel sistema OMC*, in PALCHETTI (a cura di), *L'incidenza del diritto non scritto nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2016, 75-113; ID., *La soluzione delle controversie*, in VENTURINI (a cura di), *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 2015, 303-331.

⁵⁶ *General Agreement on Tariffs and Trade*, adottato 30 ottobre 1947.

presupposto assolutamente necessario all'applicazione di misure capaci di limitare il regime di libero-scambio, iniziative nazionali volte alla restrizione del consumo di carne potrebbero essere giustificate, nell'ottica di un bilanciamento fra promozione del liberismo e di altri valori preminenti, sulla base di quanto previsto dalla lettera (b) del succitato articolo, che ammette deroghe al regime di libero scambio per misure necessarie alla protezione della salute e della vita umana, animale o vegetale. Attraverso tale disposizione, applicabile ad iniziative in materia di salute e protezione ambientale⁵⁷, sono state, ad esempio, giustificate misure restrittive del commercio internazionale volte a ridurre il consumo di sigarette⁵⁸ o l'inquinamento atmosferico⁵⁹. Ipotetiche introduzioni normative volte a limitare il consumo di prodotti animali potrebbero, quindi, rientrare nello stesso insieme di politiche.

Resta da chiedersi, tuttavia, se tali misure risponderrebbero adeguatamente al requisito di necessità di cui alla disposizione in esame, che richiede la verifica dei fattori rilevanti, ovvero l'importanza dei valori che la misura intende tutelare, il grado con cui essa contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo prefissato e, in ultimo, il suo impatto sugli scambi commerciali. Così, sempre ragionando in ottica futura, ovvero in un orizzonte temporale in cui la Comunità internazionale e gli Stati avranno sempre maggior interesse ad adoperarsi in modo deciso nella mitigazione dei cambiamenti climatici, sembra possibile sostenere che la difesa della vita e della salute umana potrebbe configurarsi suscettibile di apportare limitazioni al regime di libero-scambio internazionale, rispettando pertanto il succitato requisito di necessità. Nel caso *Brazil – Retreaded Tyres*⁶⁰, l'*Appellate Body* dell'OMC ha, infatti, dichiarato come una misura contraria al GATT possa essere giustificata tanto più facilmente quanto più importante risulta il valore sociale che essa mira a tutelare. Nel nostro caso, la tutela della salute e della vita umana (e, parimenti, anche animale e vegetale), salvaguardata attraverso il mantenimento degli equilibri ecosistemici di base a cui si è fatto riferimento precedentemente nel presente lavoro, potrebbe, nell'arco di qualche tempo, integrare un valore preminente per uno Stato nazionale – nonché per la Comunità internazionale di per sé –, in virtù del quale risulterebbe ammissibile l'adozione di norme restrittive del commercio internazionale di prodotti animali.

⁵⁷ Nel caso *Brazil-Retreaded Tyres* (Panel Report, *Brazil-Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, WT/DS332/R, 17 dicembre 2007) par. 7.46, il Panel OMC ha specificato che azioni a tutela dell'ambiente possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. XX(b) solamente quando miranti a ridurre rischi non "meramente ambientali", ma specificamente correlati alla vita ed alla salute degli animali e delle piante.

⁵⁸ Si v. il caso *Thailand-Cigarettes* (Report of the Appellate Body, *Thailand – Customs and Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines*, WT/DS371/AB/R, 17 giugno 2011).

⁵⁹ Si v. *US-Gasoline* (Report of the Appellate Body, *United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R, 26 aprile 1996).

⁶⁰ V. nota 57.

Resta da verificare, naturalmente, se nella pratica il regime di eccezioni al GATT potrebbe applicarsi facilmente in ipotesi simili: senza un cambiamento paradigmatico – ovvero una sostanziale, benché progressiva, modifica culturale che metta al centro degli interessi internazionali lo sviluppo sostenibile, la salvaguardia delle risorse naturali, degli equilibri climatici ed ecosistemici e, quindi, del benessere umano inteso oltre a considerazioni essenzialmente legate all'accrescimento materiale –, sembra azzardato ipotizzare che l'introduzione di norme nazionali vincolanti tese a ridurre il consumo di carni possa essere intrapresa senza incontrare nel sistema OMC un probabile antagonista.

In altri termini, fino a che gli Stati ed il sistema internazionale, spinti da una forte “domanda politica verde”, non saranno indotti ad offrire modelli di gestione del potere e delle risorse basati su quella che può essere definita, per dirla con l'attuale Pontefice, un'ecologia integrata, il regime di libero-scambio internazionale, come attualmente disciplinato dall'OMC, potrebbe verosimilmente rivelarsi un impedimento ad un'imposizione dall'alto del vegetarianesimo. Opzione che, del resto, appare da evitare accuratamente, se non altro ad avviso di chi scrive. Il buon senso, infatti, non può che indurre a ritenere che un cambiamento nelle abitudini alimentari del mondo occidentale possa solo raggiungersi in modo progressivo, ovvero senza una pesante ingerenza statale nella sfera delle scelte alimentari individuali⁶¹. Di conseguenza, ancorché teoricamente rilevanti, le considerazioni in tema di rapporto fra “vegetarianesimo imposto dall'alto” ed OMC risultano premature.

6. *Conclusion e prospettive future.*- Così, ad oggi è solamente possibile sostenere che sotto il profilo giuridico si stia progressivamente affermando a livello internazionale l'idea secondo cui il vegetarianesimo è da considerare seriamente come un'evoluzione sociale senza la quale l'affermazione effettiva di un modello di sviluppo sostenibile appare preclusa⁶². In quest'ottica, non è dunque azzardato cominciare a immaginare che, nell'ambito degli obblighi gravanti sugli Stati di riempire i “principi” e gli “obiettivi” dell'Accordo di Parigi (che, si sottolinea, è strutturato per avere efficacia ben oltre il mandato del neo-Presidente degli Stati Uniti d'America) con norme o iniziative aventi contenuto più concreto, sia possibile ipotizzare una maggiore attenzione rispetto alle tematiche qui considerate. Naturalmente, si tratta di agire ad ampio spettro, inizialmente con regole incentivanti,

⁶¹ Tra l'altro, il bisogno di consumare proteine animali non è identico per tutte le persone e varia in funzione dell'età, delle condizioni di salute, ecc., ed appare quindi opportuno che la necessaria modificazione dei consumi sia indotta, piuttosto che imposta.

⁶² In merito al vegetarianesimo inteso come evoluzione sociale, risultano interessanti le seguenti considerazioni di Henry David Thoreau: «Fa parte del destino della razza umana, nel suo graduale progresso, smettere di mangiare animali, così come sicuramente le tribù selvagge hanno smesso di mangiarsi tra di loro, quando sono entrate in contatto con organizzazioni sociali più civilizzate». Cit. in SALT, *op. cit.*, 10-11.

piuttosto che con norme basate sul meccanismo *command-and-control*. E, in ogni caso, in tempi e modi idonei a favorire, da un lato, un progressivo adattamento anche dal lato dell'offerta, con conseguente conversione delle produzioni agricole; dall'altro lato, a evitare comunque la "demonizzazione" del consumo di carne, tanto sbagliata quanto velleitaria, e certamente meno idonea a generare quella necessaria modificazione culturale che è, invece, richiesta a livello globale come elemento qualificante l'adattamento dell'umanità alle sfide climatiche che non possiamo perdere. Auspicabile sarebbe, quindi, che gli Stati cominciassero ad adottare inizialmente linee guida e a sviluppare forme di *capacity building*, accompagnate in parallelo da misure volte a favorire l'adattamento della produzione agricola e la conversione degli allevamenti verso obiettivi più sostenibili.

Di pari passo, sarebbe necessario, invece, e per quanto riguarda l'Unione europea, anche in coerenza con l'art. 13 TFUE, che impone di tenere pienamente conto del benessere degli animali – definiti esseri senzienti – nell'attuazione delle politiche dell'Unione, ridurre ed in prospettiva eliminare le esternalità negative generate dagli allevamenti intensivi, che hanno, tra l'altro, l'effetto di mantenere artificialmente basso il prezzo delle carni, secondo meccanismi di c.d. *dumping* ecologico tradizionalmente criticati.

Concorrono, infine, ad una riflessione profonda sulle abitudini alimentari dell'umanità, le pubblicazioni dell'*International Agency for Research on Cancer* dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, nelle quali viene ufficialmente sancito il valore cancerogeno di alcuni tipi di carne⁶³. Nonostante il tema della salute umana non sia qui centrale, sembra opportuno quantomeno segnalare la convergenza tra tutela ambientale e protezione della salute nell'ottica di una sempre maggior diffusione delle diete vegetariane nel mondo. Curioso notare, quindi, come nel citato dialogo con Glaucone, Socrate dichiarasse, disquisendo del consumo di prodotti animali, «e con questo tenore di vita non ci serviranno molto più di prima anche i medici?». In un certo senso, appare sempre corretta quella posizione sostenuta da pensatori come George Steiner – filosofo e critico letterario franco-statunitense – secondo cui la storia della cultura occidentale, dopo la Grecia antica, non sarebbe altro che una lunga postilla.

In definitiva, la graduale diffusione su larga scala del vegetarianesimo appare ormai una questione politica rilevante, dato il ruolo potenziale che essa giocherebbe nella mitigazione di fenomeni di degrado ambientale e di squilibrio climatico capaci di mettere in crisi il normale funzionamento di molti assetti socio-economici, soprattutto nel medio-lungo periodo, e di mettere a rischio, in realtà, il futuro del nostro Pianeta. Come si osservava, in passato sembrava normale considerare le diete vegetariane come un lusso

⁶³ Si veda BOUVARD *et al.*, *Carcinogenicity of consumption of red and processed meat*, per conto dell'*International Agency for Research on Cancer Monograph Working Group* (reperibile in rete).

morale di pochi. Oggi, invece, alla luce della sempre maggiore consapevolezza riguardo all'insostenibilità ambientale di molti comportamenti e abitudini (fra i quali risulta decisivo il sovra-consumo di prodotti animali), appare ragionevole ritenere che un'ampia diffusione delle diete vegetariane sia possibile, sia politicamente perseguibile e sia espressione di un principio comunque e quantomeno coerente con gli obblighi esistenti a livello internazionale per il perseguimento del c.d. sviluppo sostenibile.

È quindi auspicabile che le diete vegetariane si diffondano sempre di più, sia come frutto di scelte individuali, cui si riferisce la prima parte del lavoro, sia in ragione di progetti coordinati dall'alto, secondo le considerazioni sviluppate nel resto dello scritto.

ABSTRACT

*International Organisations, Sustainable Development, and Vegetarianism:
Recent Evolutions*

This paper advocates the necessity and the opportunity of the diffusion of vegetarianism – meant as the progressive and widespread decrease of meat consumption – to mitigate the effects of global warming. As environmental and climate science demonstrates that livestock industries exacerbate climate change and global environmental degradation, it is sufficiently clear that widespread meat-intensive diets should not be part of the future in a world of exponential population growth facing climate-related challenges.

The paper introduces the issue of vegetarianism in public international law through the lenses of moral philosophy, with particular focus on the role of “green diets” in Socrates’ and nonviolent thinking. Attention is also devoted to anthropocentric philosophies to prove that global environmental degradation and climate change represent such a threat to human societies that vegetarianism is no longer a moral luxury of the few, but a collective option that might help prevent ecological and societal collapse.

The main part of this work then assesses the feasibility of widespread vegetarianism by examining the scope of international law, international organisations, and State practice. Resting on the 1972 Stockholm Declaration, which calls for the solemn responsibility to protect the environment for present and future generations, and on recent UN and EU reports that highlight the need for “re-orienting consumption towards less carbon intensive food” and for “a worldwide diet change away from animal products”, this paper examines the most recent evolutions in international law (the Paris Agreement on Climate Change; the Sustainable Development Goals), to show that the international community has started to address the problem of

environmentally and climatically sustainable dietary habits. Indeed, the first domestic attempts to promote “green” dietary changes have been already put in place in Denmark and China to comply with the Paris Agreement and the Sustainable Development Goals for 2030. Attention is furthermore turned to the potential relationship of similar initiatives with the EU and WTO free-trade systems.

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

N A Z I O N I U N I T E

ASSEMBLEA GENERALE

(71^a sessione ordinaria)

QUESTIONI POLITICHE E DECOLONIZZAZIONE

1. *Premessa.* – Come negli anni precedenti, anche nel corso della 71^a sessione ordinaria l'Assemblea Generale ha posto l'attenzione su varie questioni di natura politica. Nello specifico, la presente Rassegna prenderà in esame le risoluzioni riguardanti la situazione in Afghanistan e in Medio Oriente, la necessità di porre termine all'embargo contro Cuba, il rapporto tra eventuali conflitti e il commercio di diamanti, nonché le tematiche relative alla decolonizzazione.

2. *Situazione in Afghanistan.* – Nel corso della 71^a sessione, l'Assemblea ha nuovamente esaminato la *situazione in Afghanistan*, adottando in seduta plenaria la risoluzione 71/9¹. In essa, l'Assemblea si è impegnata a sostenere gli sforzi di ricostruzione e sviluppo del Governo afgano e ha sottolineato la necessità cruciale che esso divenga responsabile in tutti i settori di governo e migliori le proprie capacità istituzionali, al fine di utilizzare gli aiuti più efficacemente. A tal proposito, l'Assemblea ha ricordato l'importanza degli impegni assunti dalla Comunità internazionale e della nuova serie di indicatori per il documento adottato a Kabul il 5 settembre 2015 (*Un quadro per l'autosufficienza attraverso la responsabilità reciproca*), come ripetuto nel comunicato della Conferenza di Bruxelles sull'Afghanistan svoltasi nel mese di ottobre 2016.

Relativamente al problema della sicurezza nel territorio afgano, l'Assemblea ha riconosciuto l'impegno della Comunità internazionale nel sostenere la formazione, l'equipaggiamento, il finanziamento e lo sviluppo della capacità delle Forze di difesa nazionale e delle Forze di sicurezza afgane oltre la fine del periodo di transizione e per tutto il Decennio di trasformazione. Nondimeno, essa ha ribadito la propria seria preoccupazione per la minaccia alla sicurezza e alla stabilità dello Stato afgano costituita dalla presenza di gruppi armati estremisti e illegali, compresi quelli coinvolti nel traffico di stupefacenti, oltre a combattenti stranieri ed organizzazioni terroristiche, come il Da'esh. Pertanto, l'Assemblea ha esortato tutti

¹ UN Doc. A/RES/71/9, 17 novembre 2016, adottata senza ricorso al voto.

gli Stati membri, in particolare quelli confinanti, a negare ai suddetti gruppi qualsiasi forma di rifugio e di libertà di operazioni, movimento o reclutamento, oltre a non fornire loro sostegno finanziario, materiale o politico, mettendo in pericolo il sistema dello Stato e la pace e la sicurezza regionale.

Sempre nel settore della sicurezza, l'Assemblea ha rilevato con piacere la presenza della missione della NATO "Resolute Support" e ha auspicato ulteriori sforzi da parte dell'Afghanistan e dei *partners* e delle organizzazioni regionali, compresa l'Organizzazione per la cooperazione di Shangai, per rafforzare il loro partenariato e la loro cooperazione.

L'Assemblea ha inoltre accolto con soddisfazione l'accordo di pace firmato tra il Governo afgano e il movimento armato Hizb-i Islami il 22 settembre 2016, auspicandone l'effettiva attuazione. Inoltre, essa, rilevato che la stabilità dell'Afghanistan non può essere assicurata da una soluzione puramente militare; ha lodato l'impegno per la pace e la riconciliazione di tutti i *partners* regionali e internazionali dell'Afghanistan, compreso il Gruppo di coordinamento quadrilaterale sul processo di pace e riconciliazione afgano (Afghanistan, Cina, Pakistan e Stati Uniti), volto allo svolgimento di prossimi colloqui di pace diretti tra il Governo dell'Afghanistan e rappresentanti autorizzati dei gruppi Talebani.

L'Assemblea si è poi soffermata sui progressi fatti nel rafforzamento delle istituzioni democratiche, della *rule of law* e della tutela dei diritti umani. A tal proposito, essa ha accolto con soddisfazione la promulgazione della legge elettorale il 28 settembre 2016 e l'intenzione del Governo di attuare nel 2017 le riforme elettorali essenziali, nonché di preparare le elezioni, ripristinando ulteriormente la fiducia nel processo elettorale e nelle sue istituzioni.

Inoltre, l'Assemblea, dopo aver sottolineato la necessità di assicurare la libertà di espressione, ha rilevato con preoccupazione le continue intimidazioni e violenze subite dai giornalisti afgani, esortando le autorità interne a compiere indagini e ad assicurare alla giustizia i responsabili di tali crimini. A tal proposito, essa ha lodato la promulgazione del decreto presidenziale del 31 gennaio 2016, riguardante misure specifiche per assicurare la sicurezza e la protezione dei giornalisti. Sempre con riferimento alla tutela dei diritti umani, l'Assemblea ha lodato i risultati e gli sforzi del Governo volti a contrastare la discriminazione e a promuovere uguali diritti di uomini e donne, nonché i progressi fatti nell'attuazione del Piano d'azione volto a prevenire il reclutamento dei minori da parte dei gruppi terroristici, firmato nel gennaio 2011.

Relativamente al problema degli stupefacenti, l'Assemblea ha preso nota del rapporto dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC), riguardante la situazione in Afghanistan e pubblicato nel mese di ottobre 2016, il quale, *inter alia*, ha fatto notare un aumento nella produzione e coltivazione di droghe. Pertanto, essa ha esortato 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, anche attraverso uno sviluppo rurale che garantisca mezzi di sostentamento alternativo per gli agricoltori.

Per quanto riguarda lo sviluppo economico e sociale, l'Assemblea ha accolto con favore il nuovo Quadro di pace e sviluppo nazionale, che ha stabilito le priorità politiche strategiche dell'Afghanistan verso il raggiungimento dell'autosufficienza,

oltre a presentare cinque nuovi programmi di priorità nazionale, riguardanti una carta dei cittadini, l'emancipazione economica delle donne, lo sviluppo urbano, l'agricoltura e le infrastrutture nazionali, con il fine di migliorare le condizioni per lo sviluppo sostenibile e la stabilità. Tuttavia, essa ha riconosciuto la necessità di un ulteriore miglioramento delle condizioni di vita del popolo afgano e ha sottolineato la necessità di rafforzare e sostenere lo sviluppo della capacità del Governo di fornire servizi sociali di base a livello nazionale, provinciale e locale, in particolare nei settori dell'istruzione e della sanità pubblica.

L'Assemblea si è poi soffermata sul problema dei rifugiati, prendendo nota del quadro di cooperazione recentemente firmato tra il Governo afgano e l'Unione Europea, relativo a una via comune in materia di migrazione. In tale contesto, essa ha sottolineato l'importanza di una stretta ed efficace cooperazione per affrontare tale problema in maniera globale, con la dovuta attenzione alle cause dell'immigrazione e in conformità con gli impegni e gli obblighi internazionali, compresi i diritti umani di tutti i migranti e i diritti delle persone bisognose di protezione internazionale, come stabilito nelle disposizioni della Convenzione sullo *status* dei rifugiati, del 1951, e del relativo Protocollo, del 1967, qualora applicabile.

Infine, l'Assemblea ha sottolineato l'importanza della cooperazione economica regionale, anche attraverso misure che facilitino la connettività, il commercio e il transito, e ha espresso il suo apprezzamento per il lavoro della *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA).

3. Situazione in Medio Oriente: la questione della Palestina. – Anche nel corso della sessione in commento, l'Assemblea ha dedicato numerose risoluzioni alla questione palestinese. In seduta plenaria l'Assemblea ha adottato la risoluzione 71/23², nella quale è stata ribadita la necessità di giungere a una *risoluzione pacifica della questione palestinese*, in tutti i suoi aspetti, basata sulla nascita di due Stati indipendenti, Israele e Palestina, che possano convivere in pace e sicurezza entro confini riconosciuti, ossia quelli precedenti al 1967. A tal fine, essa ha auspicato una ripresa dei negoziati, incoraggiando il serio impegno in tal senso da parte di tutti i *partners* internazionali e regionali interessati, inclusi gli Stati Uniti, l'Unione Europea, la Federazione Russa e le Nazioni Unite – quali membri del Quartetto – oltre alla Lega degli Stati arabi.

L'Assemblea ha inoltre invitato entrambe le parti ad agire in modo responsabile sulla base del diritto internazionale, nonché degli accordi ed impegni assunti precedentemente, al fine di creare le condizioni per l'avanzamento del processo di pace. Inoltre, essa ha esortato le parti ad astenersi da azioni provocatorie, soprattutto in aree sensibili da un punto di vista religioso e culturale; nonché a dare piena attuazione all'Accordo sulla circolazione e l'accesso e ai Principi concordati per l'attraversamento di Rafah, del 15 novembre 2005, consentendo l'apertura di tutti i valichi in entrata e in uscita dalla Striscia di Gaza.

Inoltre l'Assemblea, pur sottolineando la necessità di una cessazione immediata e completa di tutti gli atti di violenza, compresi attacchi militari e atti di terrorismo, si è rivolta in modo particolare ad Israele, al quale ha chiesto di

² UN Doc. A/RES/71/23, 30 novembre 2016, approvata con 153 voti favorevoli, 7 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Palau e Stati Uniti), 7 astensioni (Australia, Camerun, Honduras, Papua Nuova Guinea, Paraguay, Tonga e Vanuatu).

conformarsi rigorosamente ai propri obblighi di diritto internazionale, nonché di congelare, come stabilito nella *road map*, tutte le attività di insediamento, compresa la cosiddetta “crescita naturale”, e di smantellare gli avamposti eretti dal marzo 2001. L’Assemblea ha poi nuovamente esortato a Israele a cessare immediatamente la costruzione del muro nei territori palestinesi occupati, compresa Gerusalemme Est, come stabilito nel parere reso dalla Corte Internazionale di Giustizia il 9 luglio 2004. Infine, l’Assemblea ha sollecitato gli Stati membri ad accelerare la fornitura di assistenza economica, umanitaria e tecnica al popolo e al Governo palestinese, al fine di migliorare la situazione umanitaria, ricostruire l’economia e le infrastrutture palestinesi e sostenere lo sviluppo e il rafforzamento delle istituzioni palestinesi, in vista dell’indipendenza.

Come nelle precedenti sessioni, l’Assemblea ha dedicato alcune risoluzioni alla questione del Golan siriano e di Gerusalemme. Nella risoluzione 71/97³ – adottata su proposta della IV Commissione – l’Assemblea ha ricordato 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, auspicandone l’immediata e completa cessazione, oltre alla piena attuazione delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Inoltre l’Assemblea ha preso atto delle raccomandazioni presenti nel rapporto presentato dal Quartetto il 1° luglio 2016 e delle sue recenti dichiarazioni, secondo le quali la prolungata politica di costruzione di insediamenti e di espansione, la designazione dei terreni ad uso esclusivo di Israele e la negazione dello sviluppo palestinese, compreso il recente alto tasso di demolizioni, stanno seriamente erodendo la soluzione basata sulla nascita di due Stati. Pertanto, essa ha sottolineato che una completa cessazione di tutte le attività di insediamento di Israele è essenziale per salvare la suddetta soluzione e ha auspicato misure immediate per invertire la tendenza. Infine, l’Assemblea ha sottolineato il dovere di Israele, quale Potenza occupante, di indagare su tutti gli atti di violenza compiuti dai coloni contro i civili palestinesi e le loro proprietà, assicurando il perseguimento dei responsabili.

Nella risoluzione 71/24⁴, adottata in seduta plenaria, l’Assemblea ha nuovamente dichiarato che la decisione israeliana del 14 dicembre 1981 di imporre le sue leggi, la sua giurisdizione e la sua amministrazione sul *Golan siriano* occupato è senza valore legale, come confermato dalla risoluzione 497 (1981) del Consiglio di Sicurezza. Inoltre, essa ha riaffermato che tutte le disposizioni pertinenti dei Regolamenti allegati alla Convenzione dell’Aja del 1907 e della Convenzione di Ginevra relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra, del 12 agosto 1949, continuano ad applicarsi al territorio siriano occupato da Israele dal 1967. Pertanto, essa ha nuovamente richiesto a quest’ultimo di ritirarsi dal Golan siriano occupato, attestandosi sulla linea del 4 giugno 1967, in attuazione delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza.

³ UN Doc. A/RES/71/97, 6 dicembre 2016, approvata con 165 voti favorevoli, 6 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Palau e Stati Uniti), 7 astensioni (Australia, Camerun, Costa d’Avorio, Honduras, Paraguay, Sud Sudan e Togo).

⁴ UN Doc. A/RES/71/24, 30 novembre 2016, approvata con 103 voti favorevoli, 6 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Palau e Stati Uniti), 56 astensioni (tra cui Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna). Per l’elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/71/PV.50.

Su proposta della IV Commissione, l'Assemblea ha adottato la risoluzione 71/99⁵, relativa al *Golan siriano occupato*, nella quale Israele è stato nuovamente esortato a conformarsi alle pertinenti risoluzioni in materia, ed in particolare alla 497 (1981) del Consiglio di Sicurezza. Inoltre, essa ha ribadito che tutte le misure legislative ed amministrative assunte o in procinto di essere assunte da Israele, volte ad alterare il carattere e lo *status* giuridico del territorio, non hanno effetto legale e costituiscono un'evidente violazione del diritto internazionale e della citata Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949. Infine, l'Assemblea ha esortato Israele a desistere dall'imporre la cittadinanza israeliana ai cittadini siriani nel territorio interessato, e ad evitare misure repressive nei confronti della popolazione.

Nella risoluzione 71/25⁶ l'Assemblea ha ribadito che qualsiasi azione intrapresa da Israele, quale Potenza occupante, per imporre le proprie leggi, la propria giurisdizione ed amministrazione sulla città santa di *Gerusalemme* è priva di valore legale, auspicandone pertanto la cessazione immediata. Essa inoltre, al fine di giungere a una soluzione globale, giusta e duratura della suddetta questione, ha riaffermato la necessità di tener conto delle legittime preoccupazioni di entrambe le parti e di prevedere disposizioni a livello internazionale, volte a garantire la libertà di religione e di coscienza dei suoi abitanti, oltre a un accesso permanente, libero e senza ostacolo ai luoghi santi per persone di tutte le religioni e nazionalità.

Anche nella 71^a sessione, l'Assemblea ha adottato, in seduta plenaria, tre risoluzioni, dedicate ad istituzioni impegnate nella diffusione di una maggiore conoscenza sulla questione palestinese. Nella risoluzione 71/20⁷ l'Assemblea ha richiesto al *Comitato per i diritti inalienabili del popolo palestinese*, alla luce dell'inizio del cinquantesimo anno di occupazione israeliana, di concentrarsi, nel corso del 2017, sugli sforzi e le iniziative per porre termine alla suddetta occupazione. A tal proposito, al Comitato è stato richiesto di organizzare attività, nell'ambito delle risorse esistenti e in collaborazione con i Governi, con le organizzazioni competenti delle Nazioni Unite, nonché con le organizzazioni intergovernative e della società civile, volte ad aumentare la consapevolezza internazionale e a mobilitare gli sforzi come contributo verso il raggiungimento di una soluzione giusta, duratura, completa e pacifica della questione palestinese in tutti i suoi aspetti. Inoltre, l'Assemblea ha esortato il Segretario Generale a continuare a fornire al Comitato tutte le strutture necessarie per lo svolgimento dei suoi compiti.

Con la risoluzione 71/21⁸ l'Assemblea ha sottolineato il contributo utile e costruttivo fornito dalla *Divisione del Segretariato per i diritti dei palestinesi* nella

⁵ UN Doc. A/RES/71/99, 6 dicembre 2016, approvata con 163 voti favorevoli, un voto contrario (Israele), 15 astensioni (tra cui Canada, Costa d'Avorio, Sud Sudan e Stati Uniti). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/71/PV.53.

⁶ UN Doc. A/RES/71/25, 30 novembre 2016, approvata con 149 voti favorevoli, 7 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Nauru, Palau e Stati Uniti), 8 astensioni (Australia, Camerun, Guatemala, Honduras, Panama, Papua Nuova Guinea, Paraguay e Vanuatu).

⁷ UN Doc. A/RES/71/20, 30 novembre 2016, approvata con 100 voti favorevoli, 9 voti contrari (tra cui Australia, Canada, Israele e Stati Uniti), 55 astensioni (tra cui Francia, Germania, Giappone, Italia e Regno Unito). Per l'elenco completo degli Stati che hanno espresso voto contrario e che si sono astenuti si veda UN Doc. A/71/PV.50.

⁸ UN Doc. A/RES/71/21, 30 novembre 2016, approvata con 98 voti favorevoli, 9 voti contrari (tra cui Australia, Canada, Israele e Stati Uniti), 57 astensioni (tra cui Belgio, Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna). Per l'elenco completo degli Stati che hanno espresso voto contrario e che si sono astenuti si veda UN Doc. A/71/PV.50.

diffusione di una consapevolezza internazionale sulla questione palestinese e sull'urgenza di una soluzione pacifica della suddetta questione, in tutti i suoi aspetti e sulla base del diritto internazionale e delle risoluzioni delle Nazioni Unite. Pertanto, essa ha esortato la Divisione a continuare in tale azione e ha richiesto al Segretario Generale, nonché a tutti i governi e alle organizzazioni di cooperare con tale organo.

Al *Programma speciale di informazione sulla questione della Palestina del Dipartimento di pubblica informazione del Segretariato* è dedicata la risoluzione 71/22⁹. In essa, l'Assemblea ha richiesto al suddetto Dipartimento, in piena cooperazione con il Comitato per i diritti inalienabili del popolo palestinese, di continuare, con la necessaria flessibilità che possa essere richiesta dagli sviluppi riguardanti la questione palestinese, il proprio programma di informazione per il 2017-2018. In particolare, l'Assemblea ha posto l'attenzione sulla necessità, *inter alia*, di organizzare e promuovere missioni per giornalisti nei territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme Est, e Israele, nonché su quella di continuare a fornire assistenza al popolo palestinese nel settore dello sviluppo dei *media*, in particolare attraverso il suo programma di formazione annuale per conduttori radiofonici e giornalisti palestinesi.

Alcune risoluzioni, adottate su proposta della IV Commissione, sono state dedicate dall'Assemblea al tema dei comportamenti israeliani nei territori occupati. La risoluzione 71/98¹⁰ è dedicata alle *pratiche israeliane che incidono sui diritti umani del popolo palestinese nel territorio palestinese occupato, inclusa Gerusalemme Est*. In essa, l'Assemblea ha richiesto che Israele, quale Potenza occupante, ponga termine a tutte le pratiche e le azioni che violano i diritti umani del popolo palestinese, tra cui, *inter alia*, l'uccisione e il ferimento dei civili, le detenzioni arbitrarie, oltre alla distruzione e alla confisca della proprietà. Inoltre, essa ha esortato Israele a rispettare pienamente il diritto umanitario; a conformarsi ai suoi obblighi in materia, nonché a cooperare pienamente con il Consiglio dei Diritti Umani nello svolgimento di inchieste relative alla situazione dei diritti umani nei territori. L'Assemblea ha poi ribadito la necessità di rispettare l'unità territoriale, la contiguità e l'integrità dei territori occupati, garantendo la libertà di movimento di persone e merci all'interno del territorio palestinese e con il mondo esterno. Infine, la risoluzione ha sottolineato la necessità di preservare e sviluppare le istituzioni palestinesi e in tal senso ha accolto con soddisfazione la formazione del Governo di unità nazionale, guidato da Mahmoud Abbas, coerente con gli impegni assunti dall'Organizzazione per la liberazione della Palestina e con i principi del Quartetto.

Nella risoluzione 71/96¹¹ l'Assemblea ha ribadito *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*. Pertanto, essa ha richiesto che Israele accetti tale

⁹ UN Doc. A/RES/71/22, 30 novembre 2016, approvata con 153 voti favorevoli, 7 voti contrari (Australia, Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Palau e Stati Uniti), 7 astensioni (Camerun, Honduras, Nauru, Paraguay, Togo, Tonga e Vanuatu).

¹⁰ UN Doc. A/RES/71/98, 6 dicembre 2016, approvata con 162 voti favorevoli, 7 voti contrari (Australia, Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Palau e Stati Uniti), 8 astensioni (Camerun, Costa d'Avorio, Honduras, Malawi, Paraguay, Sud Sudan, Togo e Vanuatu).

¹¹ UN Doc. A/RES/71/96, 6 dicembre 2016, approvata con 168 voti favorevoli, 6 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Palau e Stati Uniti), 6 astensioni (Australia, Camerun, Costa d'Avorio, Paraguay, Sud Sudan e Togo).

applicabilità *de jure*, conformandosi scrupolosamente alle disposizioni della Convenzione, e che le alte Parti contraenti continuino ad esercitare tutti gli sforzi per assicurarne il rispetto nei territori occupati da Israele, in conformità con l'art. 1, comune alle quattro Convenzioni di Ginevra, e come rilevato nel richiamato parere della Corte Internazionale di Giustizia del 9 luglio 2004.

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 è stato lodato dall'Assemblea nella risoluzione 71/95¹². Pertanto, essa ha nuovamente richiesto ad Israele, quale Potenza occupante, di cooperare, conformemente ai suoi obblighi come Stato membro delle Nazioni Unite, con il suddetto Comitato nell'attuazione del suo mandato, diversamente da quanto avvenuto finora. Inoltre, l'Assemblea ha richiesto al Comitato di continuare ad indagare le pratiche israeliane in tali territori, con particolare riferimento alle violazioni della citata Convenzione di Ginevra relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra; di consultarsi con il Comitato Internazionale della Croce Rossa, nonché di sottoporre regolarmente al Segretario Generale rapporti sulla situazione attuale nei territori. Infine, l'Assemblea ha richiesto al Segretario Generale di, *inter alia*, fornire al Comitato le strutture e il personale necessario; di assicurare la più ampia circolazione dei suoi rapporti, nonché di riferire all'Assemblea sui compiti assegnatigli, nel corso della 72^a sessione.

La risoluzione 71/126¹³ è stata adottata dall'Assemblea in seduta plenaria. In essa l'Assemblea ha espresso il suo apprezzamento agli Stati membri, agli organismi delle Nazioni Unite, nonché alle organizzazioni intergovernative, regionali e non governative che hanno fornito e continuano a fornire *assistenza al popolo palestinese*. Al tempo stesso essa ha invitato la Comunità internazionale a fornire urgentemente l'assistenza e i servizi necessari per alleviare la difficile situazione umanitaria affrontata da donne, bambini e famiglie palestinesi e per aiutare nella ricostruzione e nello sviluppo delle istituzioni palestinesi interessate. Inoltre, l'Assemblea ha sottolineato la necessità di assicurare la sicurezza del personale e delle strutture umanitarie, nonché di garantire loro un accesso sicuro e senza ostacoli e di permettere la consegna di rifornimenti e attrezzature, al fine di assistere in modo efficiente la popolazione civile interessata. Infine, essa ha richiesto al Segretario Generale di presentarle un rapporto, nel corso della 72^a sessione, attraverso il Consiglio Economico e Sociale, sull'attuazione di questa risoluzione, contenente una valutazione dell'assistenza realmente ricevuta dal popolo palestinese e delle necessità ancora insoddisfatte, nonché delle specifiche proposte per rispondervi efficacemente.

Su proposta della IV Commissione, l'Assemblea ha adottato quattro risoluzioni, riguardanti la questione dei rifugiati. Con la risoluzione 71/92¹⁴ l'Assemblea ha nuovamente affermato il diritto di tutti i *profughi in seguito al*

¹² UN Doc. A/RES/71/95, 6 dicembre 2016, approvata con 91 voti favorevoli, 11 voti contrari (tra cui Australia, Canada, Israele e Stati Uniti), 73 astensioni (tra cui Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna). Per l'elenco completo degli Stati che hanno espresso voto contrario e che si sono astenuti si veda UN Doc. A/71/PV.53.

¹³ UN Doc. A/RES/71/126, 8 dicembre 2016, adottata senza ricorso al voto.

¹⁴ UN Doc. A/RES/71/92, 6 dicembre 2016, approvata con 166 voti favorevoli, 6 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Palau e Stati Uniti), 6 astensioni (Camerun, Costa d'Avorio, Honduras, Paraguay, Sud Sudan e Togo).

giugno 1967 e alle successive ostilità di ritornare nei propri precedenti luoghi di residenza nei territori occupati da Israele dal 1967 ed ha esortato al rispetto per i meccanismi concordati dalle parti nell'art. XII della Dichiarazione di principi sugli Accordi di auto-governo *ad interim* del 13 settembre 1993, riguardanti il ritorno degli sfollati. Il diritto dei rifugiati palestinesi *alle loro proprietà e ai redditi da esse derivati*, in conformità con i principi di equità e di giustizia, è stato ribadito nella risoluzione 71/94¹⁵. Pertanto, l'Assemblea ha nuovamente chiesto al Segretario Generale di prendere tutte le misure adeguate, in accordo con la Commissione di conciliazione delle Nazioni Unite per la Palestina, per difendere i diritti di proprietà degli Arabi in Israele ed ha esortato tutte le parti interessate a fornire al Segretario Generale qualsiasi informazione pertinente in merito, per aiutarlo nell'attuazione della presente risoluzione. Infine, l'Assemblea ha esortato Israeliani e Palestinesi ad affrontare la questione oggetto di tale risoluzione nell'ambito dei negoziati su un accordo di pace. Nella risoluzione 71/91¹⁶, concernente il tema dell'*assistenza ai rifugiati palestinesi*, l'Assemblea ha nuovamente constatato con rammarico che il rimpatrio o l'indennizzo dei rifugiati, stabilito nel par. 11 della propria risoluzione 194 (III), non è stato ancora effettuato e che, pertanto, la loro situazione continua ad essere motivo di grave preoccupazione. Essa ha quindi richiesto alla Commissione di conciliazione delle Nazioni Unite per la Palestina di continuare a esercitare sforzi verso l'attuazione del suddetto paragrafo e di riferire all'Assemblea in merito, non più tardi del 1° settembre 2017. Inoltre, l'Assemblea ha affermato l'importanza del 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*), esortando i donatori a soddisfare le sue esigenze, accresciute dai conflitti e dall'instabilità presenti nella regione, ed estendendo il suo mandato sino al 30 giugno 2020, fatte salve le disposizioni del par. 11 della risoluzione precedentemente citata. Alle *operazioni dell'UNRWA per i rifugiati palestinesi nel vicino Est* è poi dedicata la risoluzione 71/93¹⁷, in cui l'Assemblea ha lodato l'Agenzia per la sua esemplare capacità di mobilitarsi in situazioni d'emergenza, quali le operazioni militari nella Striscia di Gaza nel luglio e agosto 2014, continuando al tempo stesso a portare avanti i suoi programmi di sviluppo umano. Tuttavia, essa ha preso nota dell'aggiornamento al rapporto speciale, presentato dal Commissario generale ai sensi del par. 21 della propria risoluzione 302 (IV) e trasmesso dal Segretario Generale al Presidente dell'Assemblea il 15 settembre 2016, avente ad oggetto la grave crisi finanziaria dell'Agenzia; ed ha pertanto esortato tutti gli Stati e le organizzazioni internazionali ad impegnarsi attivamente per realizzare le conclusioni e le raccomandazioni ivi presenti.

L'Assemblea ha inoltre incoraggiato l'Agenzia, in stretta collaborazione con gli altri organismi delle Nazioni Unite interessati, a continuare a progredire nell'affrontare i bisogni, i diritti e la protezione dei bambini, delle donne e delle

¹⁵ UN Doc. A/RES/71/94, 6 dicembre 2016, approvata con 165 voti favorevoli, 7 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Palau, Sud Sudan e Stati Uniti), 5 astensioni (Camerun, Costa d'Avorio, Honduras, Paraguay e Togo).

¹⁶ UN Doc. A/RES/71/91, 6 dicembre 2016, approvata con 167 voti favorevoli, un voto contrario (Israele), 9 astensioni (tra cui Canada, Paraguay, Sud Sudan e Stati Uniti). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/71/PV.53.

¹⁷ UN Doc. A/RES/71/93, 6 dicembre 2016, approvata con 167 voti favorevoli, 6 voti contrari (Canada, Israele, Isole Marshall, Stati Federati della Micronesia, Palau e Stati Uniti), 5 astensioni (Camerun, Costa d'Avorio, Nauru, Paraguay e Sud Sudan).

persone con disabilità, anche fornendo il necessario sostegno psicosociale ed umanitario, in conformità con la Convenzione per i diritti dei bambini, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne e la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. L'Assemblea ha poi esortato Israele a cessare di ostacolare il movimento e l'accesso del personale, dei veicoli e dei rifornimenti dell'Agenzia, oltre a porre termine alla riscossione di tasse e imposte che colpiscono negativamente le sue operazioni. Inoltre, essa ha auspicato che Israele elimini completamente le restrizioni che impediscono o ritardano l'importazione di materiale edile e forniture necessarie per la ricostruzione e la riparazione di migliaia di ricoveri per rifugiati danneggiati o distrutti, nonché per la realizzazione di progetti di infrastruttura civile sospesi e urgentemente necessari nei campi di rifugiati nella Striscia di Gaza, date le cifre allarmanti espresse nel rapporto del gruppo locale delle Nazioni Unite del 26 agosto 2016, intitolato: "Gaza: due anni dopo". Infine, l'Assemblea ha richiesto al Segretario Generale di facilitare ampie consultazioni con gli Stati membri, in particolare le nazioni ospitanti, con i membri della Commissione consultiva e gli altri donatori, nonché con le istituzioni finanziarie internazionali, per analizzare tutti i modi e i mezzi possibili, compreso contributi volontari e tassati, per garantire finanziamenti all'Agenzia sufficienti, prevedibili ed elevati per la durata del suo mandato; nonché di riferire in merito all'Assemblea entro marzo 2017 per il suo esame, fermo restando il parere delle commissioni competenti.

Sempre in merito alla questione palestinese, l'Assemblea ha adottato altre due risoluzioni. *Il diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese* è stato ribadito nella risoluzione 71/184¹⁸, adottata su proposta della III Commissione. Pertanto, l'Assemblea ha esortato tutti gli Stati, le agenzie specializzate e le organizzazioni facenti parti del sistema delle Nazioni Unite a continuare a sostenere ed assistere il popolo palestinese nella rapida realizzazione di tale diritto. Nella risoluzione 71/247¹⁹, adottata su proposta della II Commissione, l'Assemblea ha nuovamente affermato 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*. Pertanto essa ha esortato Israele a porre termine allo sfruttamento, danno, perdita, esaurimento o messa in pericolo delle risorse naturali in tali territori e a cessare la distruzione di infrastrutture vitali, comprese condotte idriche, reti fognarie e reti elettriche, nonché la demolizione e la confisca delle case palestinesi e delle infrastrutture civili, dei terreni agricoli e dei pozzi d'acqua. L'Assemblea ha inoltre incoraggiato tutti gli Stati e le organizzazioni internazionali a continuare a perseguire attivamente politiche volte a garantire il rispetto dei loro obblighi di diritto internazionale con riferimento alle pratiche e alle misure illegali di Israele nei territori occupati.

4. *Necessità di porre termine all'embargo degli Stati Uniti contro Cuba.* – Anche nel corso della sessione in commento, l'Assemblea si è soffermata sulla *necessità di porre termine all'embargo economico, commerciale e finanziario imposto dagli Stati Uniti d'America contro Cuba*, adottando in seduta plenaria la

¹⁸ UN Doc. A/RES/71/184, 19 dicembre 2016.

¹⁹ UN Doc. A/RES/71/247, 21 dicembre 2016.

risoluzione 71/5²⁰. Nel preambolo di tale risoluzione, l'Assemblea ha ricordato con soddisfazione i progressi fatti nelle relazioni tra il Governo cubano e quello statunitense, rilevando, in tale contesto, la visita del Presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, a Cuba nel marzo 2016 e prendendo atto delle misure adottate dall'Amministrazione statunitense per modificare alcuni aspetti di attuazione dell'embargo, se pur ancora di portata limitata.

Nel testo della risoluzione, l'Assemblea ha ribadito il suo invito a tutti gli Stati ad astenersi dal promulgare, o ad abrogare o invalidare il più presto possibile, leggi e regolamenti quali l' "Helms-Burton Act" del 12 marzo 1996, in conformità agli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite e dal diritto internazionale, volti a riaffermare, *inter alia*, la libertà di commercio e navigazione. L'Assemblea ha poi richiesto al Segretario Generale, in consultazione con gli organi e le agenzie competenti delle Nazioni Unite, di preparare un rapporto sull'attuazione di questa risoluzione, alla luce degli scopi e dei principi della Carta e del diritto internazionale, e di presentarlo all'Assemblea Generale nel corso della 72^a sessione.

5. *Conflitti e commercio dei diamanti.* – Anche nel corso della sessione in commento, l'Assemblea si è interessata al *ruolo dei diamanti nel finanziamento dei conflitti*, adottando in seduta plenaria la risoluzione 71/277²¹, con la quale ha riconosciuto che il *Kimberley Process Certification Scheme* aiuta a garantire l'effettiva attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza riguardanti le sanzioni sul commercio dei diamanti illegali e contribuisce alla prevenzione di futuri conflitti alimentati dai diamanti.

Nondimeno, l'Assemblea ha auspicato la più ampia partecipazione possibile al suddetto meccanismo; ha incoraggiato i partecipanti a contribuire attivamente e a conformarsi ai propri obblighi e ha esortato a un maggior coinvolgimento delle organizzazioni della società civile. Inoltre, essa ha riconosciuto l'importanza del *Kimberley Process* nella promozione dello sviluppo economico, in particolare nel settore diamantifero artigianale e su piccola scala; e ha incoraggiato una maggiore attenzione sulle questioni relative allo sviluppo, anche attraverso il lavoro della *Diamond Development Initiative*, nell'ambito del suddetto processo.

L'Assemblea ha inoltre rilevato che la riunione plenaria del *Kimberley Process* ha accolto la proposta proveniente dalla Presidenza per il 2016, volta a stabilire un segretariato permanente che ne aumenti la continuità e l'efficienza e potendo, *inter alia*, aiutare a mantenere i contatti con i Paesi a rischio; sostenere la Presidenza nelle interazioni con i governi legittimi e gli altri soggetti interessati, nonché svolgere un'azione di assistenza con riguardo ai partecipanti precedentemente sospesi e in procinto di aderire nuovamente. Nondimeno, l'Assemblea ha rilevato le ulteriori proposte provenienti dalla Presidenza del 2016, riguardanti lo stabilimento di un fondo fiduciario multi-donatore o di un meccanismo simile volto a sostenere la partecipazione della Coalizione della società civile; nonché lo sviluppo di una metodologia sulla valutazione dei diamanti grezzi.

²⁰ UN Doc. A/RES/71/5, 26 ottobre 2016, approvata con 191 voti favorevoli, nessun voto contrario e due astensioni (Israele e Stati Uniti).

²¹ UN Doc. A/RES/71/277, 2 febbraio 2017, adottata senza ricorso al voto.

6. *Decolonizzazione*. – Anche nel corso della 71^a sessione, l'Assemblea ha adottato numerose risoluzioni riguardanti la questione della decolonizzazione, delineandone gli aspetti generali.

Due delibere, aventi ad oggetto la tutela del principio di autodeterminazione dei popoli, sono state adottate su proposta della III Commissione. Nella risoluzione 71/183²² l'Assemblea ha nuovamente affermato che la *realizzazione universale del diritto dei popoli all'autodeterminazione*, compresi quelli che si trovano sotto una dominazione coloniale o straniera, è una condizione fondamentale per garantire l'osservanza e la promozione dei diritti umani. Pertanto, essa ha invitato gli Stati membri responsabili a cessare immediatamente interventi militari ed occupazioni in territori stranieri, nonché tutti gli atti di repressione e maltrattamento. Infine, l'Assemblea ha richiesto al Consiglio dei diritti umani di continuare a dedicare speciale attenzione alle violazioni dei diritti umani, in particolar modo del diritto all'autodeterminazione, derivanti da interventi militari stranieri, aggressioni o occupazioni. *L'utilizzo di mercenari come mezzo per violare i diritti umani e impedire l'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione* costituisce l'oggetto della risoluzione 71/182²³. In essa, l'Assemblea ha ribadito che l'utilizzo di mercenari, nonché il loro reclutamento, il finanziamento, la protezione e formazione sono causa di grave preoccupazione per tutti gli Stati, oltre a violare i fini e i principi della Carta delle Nazioni Unite. Pertanto, essa ha invitato tutti gli Stati non ancora parti ad aderire o ratificare la Convenzione internazionale contro il reclutamento, l'utilizzazione, il finanziamento e la formazione di mercenari. Inoltre, l'Assemblea ha invitato tutti gli Stati, conformemente ai loro obblighi di diritto internazionale, a cooperare con il perseguimento giudiziario di coloro accusati di attività mercenarie, in processi trasparenti ed equi; nonché a collaborare pienamente con il Gruppo di lavoro in materia del Consiglio dei diritti umani nel compimento del suo mandato. A quest'ultimo l'Assemblea ha richiesto di continuare il lavoro svolto dai relatori speciali della Commissione per i diritti umani, riguardante il rafforzamento del quadro giuridico internazionale in materia, tenendo conto della proposta per una nuova definizione giuridica di mercenario redatta dal relatore speciale nel suo rapporto alla citata Commissione, nel corso della 60^a sessione.

Su proposta della IV Commissione, l'Assemblea ha adottato diverse risoluzioni, aventi sempre ad oggetto aspetti generali della decolonizzazione. Nella risoluzione 71/122²⁴ l'Assemblea ha ribadito la sua determinazione a prendere tutte le misure necessarie per realizzare la completa e veloce eradicazione del colonialismo e la fedele osservanza da parte di tutti gli Stati delle pertinenti disposizioni della Carta, della Dichiarazione sull'indipendenza dei popoli coloniali e della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Pertanto, l'Assemblea ha esortato le Potenze amministratrici a cooperare pienamente con il Comitato speciale in merito all'*applicazione della Dichiarazione sull'indipendenza dei popoli coloniali*, nonché a partecipare formalmente alle future sessioni e seminari di tale

²² UN Doc. A/RES/71/183, 19 dicembre 2016, adottata senza ricorso al voto.

²³ UN Doc. A/RES/71/182, 19 dicembre 2016, adottata con 132 voti favorevoli, 53 contrari e 4 astensioni (Colombia, Messico, Svizzera, Tonga). Per l'elenco completo degli Stati che hanno votato contro si veda UN Doc. A/71/PV.65.

²⁴ UN Doc. A/RES/71/122, 6 dicembre 2016, approvata con 171 voti favorevoli, 5 voti contrari (Costa d'Avorio, Israele, Marocco, Regno Unito e Stati Uniti), 4 astensioni (Colombia, Francia, Palau e Togo).

Comitato. L'Assemblea ha richiesto al suddetto Comitato di continuare ad attuare le azioni da essa approvate riguardanti la seconda e terza Decade internazionale per lo sradicamento del colonialismo quali, *inter alia*, formulare specifiche proposte per porre fine al colonialismo e riferire in merito all'Assemblea Generale nel corso della 72^a sessione, nonché continuare ad esaminare l'attuazione da parte degli Stati membri della risoluzione 1514 (XV) e delle altre pertinenti risoluzioni sulla decolonizzazione. Infine, 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 ai territori non autonomi e di continuare a farlo, se ritenuto appropriato, anche dopo l'esercizio del loro diritto all'autodeterminazione, compresa l'indipendenza.

La risoluzione 71/104²⁵ ha per oggetto l'*applicazione della Dichiarazione sull'indipendenza dei popoli coloniali da parte delle agenzie specializzate e delle istituzioni internazionali associate con le Nazioni Unite*. In essa, l'Assemblea ha richiesto alle suddette agenzie e istituzioni di intensificare la propria collaborazione con il Comitato speciale al fine di attuare le disposizioni della risoluzione 1514 (XV); di esaminare e rivedere le condizioni in ciascun territorio e di formulare programmi adeguati di assistenza per i territori non autonomi rimanenti, nel quadro dei loro rispettivi mandati. Inoltre, l'Assemblea ha richiesto al Segretario Generale di trasmettere la presente risoluzione agli organi di governo delle suddette agenzie e istituzioni, cosicchè essi possano prendere le misure necessarie per realizzarla, nonché di riferire all'Assemblea Generale sulla sua attuazione, nel corso della 72^a sessione.

Nella risoluzione 71/102²⁶ l'Assemblea ha nuovamente affermato l'obbligo delle Potenze amministratrici di trasmettere o continuare a trasmettere regolarmente al Segretario Generale *informazioni relative ai territori non autonomi, ai sensi dell'art. 73, lett. e), della Carta delle Nazioni Unite*, riguardanti le condizioni economiche, sociali ed educative, nonché gli sviluppi politici e costituzionali, salvo le limitazioni richieste da considerazioni di sicurezza e costituzionali, entro un termine massimo di sei mesi dalla scadenza dell'anno amministrativo in quei territori. Essa ha inoltre richiesto al Segretario Generale di continuare a garantire che un'adeguata informazione sia tratta da tutte le fonti disponibili pubblicate in connessione con la preparazione dei documenti di lavoro relativi ai territori interessati.

La necessità di evitare *attività economiche o di altro tipo che incidano sugli interessi delle popolazioni dei territori non autonomi* è stata ribadita nella risoluzione 71/103²⁷. In essa, l'Assemblea ha riaffermato la responsabilità delle Potenze amministratrici, ai sensi della Carta, di promuovere il progresso politico, economico, sociale ed educativo dei suddetti territori e ha sottolineato i diritti legittimi dei loro popoli sulle proprie risorse naturali. Pertanto, essa ha invitato le Potenze amministratrici a garantire che lo sfruttamento dell'ambiente marino e delle

²⁵ UN Doc. A/RES/71/104, 6 dicembre 2016, approvata con 125 voti favorevoli, nessun voto contrario e 55 astensioni (tra cui Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito e Stati Uniti). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/71/PV.53.

²⁶ UN Doc. A/RES/71/102, 6 dicembre 2016, approvata con 176 voti favorevoli, nessun voto contrario e 5 astensioni (Francia, Israele, Regno Unito, Repubblica Centrafricana e Stati Uniti).

²⁷ UN Doc. A/RES/71/103, 6 dicembre 2016, approvata con 177 voti favorevoli, 2 voti contrari (Israele e Stati Uniti), 2 astensioni (Francia e Regno Unito).

altre risorse naturali nei territori non autonomi posti sotto la propria amministrazione non sia in violazione delle pertinenti risoluzioni delle Nazioni Unite e non influisca negativamente sugli interessi delle popolazioni coinvolte.

Nella risoluzione 71/121²⁸ l'Assemblea ha nuovamente ribadito l'importanza della più ampia *diffusione delle informazioni sulla decolonizzazione*, ponendo particolare enfasi alle opzioni per l'autodeterminazione disponibili per le popolazioni dei territori non autonomi. Pertanto, essa ha richiesto al Dipartimento degli affari politici e al Dipartimento della pubblica informazione di attuare le raccomandazioni del Comitato speciale; di pubblicizzare il lavoro delle Nazioni Unite in materia attraverso tutti i *media* disponibili, nonché di, *inter alia*, incoraggiare il coinvolgimento delle organizzazioni non governative e dei territori non autonomi e di riferire al Comitato speciale sulle misure prese nell'attuazione della presente risoluzione.

Con la risoluzione 71/105²⁹ l'Assemblea ha nuovamente invitato tutti gli Stati a continuare a fare *offerte di studio e formazione da parte degli Stati membri verso gli abitanti dei territori non autonomi* e, quando possibile, a fornire fondi agli eventuali studenti. Inoltre, essa ha sollecitato le Potenze amministratrici ad adottare misure efficaci per garantire la diffusione capillare nei territori sotto la loro amministrazione delle informazioni relative alle suddette offerte, oltre a fornire le risorse necessarie per consentire agli studenti di avvalersene.

Sempre su proposta della IV Commissione, l'Assemblea ha dedicato numerose risoluzioni all'esame delle singole situazioni, relative a territori non autonomi. Con la risoluzione 71/106³⁰, avente ad oggetto il *Sahara Occidentale*, l'Assemblea ha nuovamente dichiarato il proprio sostegno per il processo di negoziati iniziato con la risoluzione 1754 (2007) del Consiglio di Sicurezza e sostenuto dalle successive risoluzioni, al fine di ottenere una soluzione politica giusta, duratura e reciprocamente accettabile, che preveda l'autodeterminazione per il popolo del Sahara Occidentale. Essa ha lodato l'impegno delle parti ad entrare in una fase più intensa di trattative, in buona fede e senza precondizioni, esortandole a cooperare con il Comitato Internazionale della Croce Rossa e a rispettare gli obblighi derivanti dal diritto internazionale umanitario.

Relativamente alla *Nuova Caledonia* l'Assemblea ha adottato la risoluzione 71/119³¹, nella quale ha accolto con favore il continuo dialogo tra le parti nell'ambito del Comitato dei firmatari dell'Accordo di Nouméa, al fine di stabilire i parametri per lo svolgimento di un atto decisivo di autodeterminazione, compresa la creazione di una lista elettorale, come previsto nel suddetto Accordo. Inoltre, l'Assemblea ha ricordato le osservazioni e le raccomandazioni contenute nel rapporto del Relatore speciale del Consiglio dei diritti umani sui diritti dei popoli indigeni, relativamente alla situazione del popolo dei Kanak nella Nuova Caledonia, fatte alla luce degli *standards* internazionali pertinenti, per tutelarne i diritti nel quadro dell'attuazione dell'Accordo di Nouméa e del processo di decolonizzazione sostenuto dalle Nazioni Unite.

²⁸ UN Doc. A/RES/71/121, 6 dicembre 2016, approvata con 174 voti favorevoli, 3 voti contrari (Israele, Regno Unito e Stati Uniti), 2 astensioni (Francia e Togo).

²⁹ UN Doc. A/RES/71/105, 6 dicembre 2016, adottata senza ricorso al voto.

³⁰ UN Doc. A/RES/71/106, 6 dicembre 2016, adottata senza ricorso al voto.

³¹ UN Doc. A/RES/71/119, 6 dicembre 2016, adottata senza ricorso al voto.

Nella risoluzione 71/120³², l'Assemblea ha ribadito il diritto inalienabile della popolazione della *Polinesia Francese* all'autodeterminazione, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite e con la risoluzione 1514 (XV) dell'Assemblea Generale, contenente la Dichiarazione sull'indipendenza dei popoli coloniali. Essa ha poi richiesto alla Potenza amministratrice di rispettare l'obbligo, finora non adempiuto, di trasmettere al Segretario Generale informazioni sul territorio amministrato, ai sensi dell'art. 73, lett. e), della Carta; nonché di garantire la sovranità permanente del popolo polinesiano sulle proprie risorse naturali, comprese le risorse marine e sottomarine, in conformità alle pertinenti risoluzioni dell'Assemblea Generale. Infine, l'Assemblea ha richiesto al Segretario Generale di fornire continui aggiornamenti al suo rapporto sulle conseguenze – ambientali, relative alla salute degli abitanti e di ogni altro tipo – dei *tests* nucleari condotti nella Polinesia Francese per un periodo di trenta anni, con ulteriori dettagli relativi all'impatto sul territorio, con particolare riferimento alle conseguenze dell'esposizione a radiazioni atomiche.

Con riferimento alla situazione di *Tokelau* l'Assemblea ha adottato la risoluzione 71/107³³, nella quale ha rilevato con soddisfazione il forte impegno di Tokelau e della Nuova Zelanda allo sviluppo dell'isola, a beneficio della sua popolazione, con particolare attenzione per l'ulteriore sviluppo dei servizi in ciascun atollo. L'Assemblea ha preso atto dell'intenzione di Tokelau di rivedere il proprio Piano strategico nazionale per determinare le priorità oltre il 2015 e per includere un esame sulla questione dell'autodeterminazione e su come il territorio potrebbe affrontare un eventuale *referendum* in materia, in collaborazione con la Potenza amministratrice. Infine, essa ha esortato la Potenza amministratrice e le agenzie delle Nazioni Unite a continuare a fornire assistenza a Tokelau per il suo ulteriore sviluppo.

Diversamente dalle precedenti sessioni, l'Assemblea, su proposta della IV Commissione, ha dedicato singole risoluzioni anche agli altri territori non autonomi del Pacifico e dei Caraibi. In tutte queste risoluzioni, adottate il 6 dicembre 2016 senza ricorso al voto – la 71/108, relativa ad *American Samoa*; la 71/109, riguardante *Anguilla*; la 71/110, avente ad oggetto *Bermuda*; la 71/111, concernente le *British Virgin Islands*; la 71/112, sulle *Cayman Islands*; la 71/113, relativa a *Guam*; la 71/114, dedicata a *Montserrat*; la 71/115, riguardante *Pitcairn*; la 71/116, concernente *Saint Helena*; la 71/117, sulle *Turks and Caicos Islands*; la 71/118, relativa alle *United States Virgin Islands* – l'Assemblea ha riaffermato il diritto inalienabile delle popolazioni dei suddetti territori all'autodeterminazione, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite e con la risoluzione 1514 (XV). Essa ha ribadito la responsabilità della Potenza amministratrice, ai sensi della Carta, di promuovere lo sviluppo economico e sociale del territorio; di preservarne l'identità culturale, nonché di adottare tutte le misure necessarie per proteggere e conservare l'ambiente contro ogni forma di degrado. Proprio in merito alle tematiche ambientali, l'Assemblea ha preso in considerazione l'Agenda per lo sviluppo sostenibile per il 2030, compresi gli Obiettivi di sviluppo sostenibile, sottolineando la necessità di promuovere, *inter alia*, una gestione integrata e sostenibile delle risorse naturali e degli ecosistemi. Pertanto, essa ha esortato caldamente la Potenza

³² UN Doc. A/RES/71/120, 6 dicembre 2016, adottata senza ricorso al voto.

³³ UN Doc. A/RES/71/107, 6 dicembre 2016, adottata senza ricorso al voto.

amministratrice ad astenersi dall'intraprendere qualsiasi tipo di attività illecita, dannosa e improduttiva, compreso l'uso del territorio come un paradiso fiscale, e non in linea con l'interesse della popolazione.

MARIA VITTORIA ZECCA

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP)

L'ATTIVITÀ DELL'UNEP NEL BIENNIO 2015-2016

1. *Premessa.* – La presente rassegna ha per oggetto l'attività svolta dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (*United Nations Environment Programme-UNEP*) nel biennio intercorrente tra il 2015 e il 2016. In continuità con la scelta in precedenza operata¹, l'azione realizzata dal Programma nel periodo in esame sarà analizzata anzitutto alla luce delle risoluzioni dell'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente (*United Nations Environment Assembly-UNEA*), che, com'è noto, è l'organo di vertice dell'UNEP, ove siedono tutti i centonovantatré Stati membri delle Nazioni Unite.

Dal 23 al 27 maggio 2016 si è tenuta a Nairobi la seconda sessione dell'UNEA², che in tale occasione ha adottato venticinque risoluzioni³. Come si vedrà, esse concernono argomenti vari, che spaziano dagli aspetti istituzionali dell'UNEA alla trattazione di determinati problemi della tutela internazionale dell'ambiente. Malgrado la varietà di temi, l'intera sessione è volta alla realizzazione della dimensione ambientale dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile⁴. In effetti, non solo l'UNEA ha precipuamente dedicato una risoluzione all'Agenda stessa⁵, ma il documento è richiamato nei preamboli di molte altre risoluzioni, di cui quindi sembra rappresentare la premessa e la chiave di lettura⁶.

¹ GERVASI, *Rassegna dell'attività dell'UNEP nel biennio 2013-2014*, in questa *Rivista*, 2015, 465 ss.

² Come si rammenterà, la prima sessione aveva avuto luogo due anni prima, dal 23 al 27 giugno 2014, sempre a Nairobi, dove l'UNEP ha sede. Ciò spiega la disamina dell'attività svolta nell'intero biennio 2015-2016 alla luce della sessione del 2016.

³ Le risoluzioni dell'UNEA richiamate nella presente rassegna, adottate sia nel 2014 sia nel 2016, sono reperibili presso il suo sito ufficiale: www.unep.org/unea. Le decisioni degli altri organi dell'UNEP cui si farà di séguito riferimento sono reperibili presso il sito istituzionale del Programma: www.unep.org.

⁴ Sulla Conferenza delle Nazioni Unite sfociata nell'adozione dell'Agenda 2030 si tornerà *infra*, nel par. 4.

⁵ Si tratta della risoluzione n. 2/5, alla cui disamina si procederà *infra*, par. 4.

⁶ In aggiunta a quanto si osserverà nel corso della rassegna, sia sufficiente anticipare che, per esempio, nella risoluzione n. 2/3, inerente al miglioramento delle capacità umane per lo sviluppo sostenibile attraverso l'educazione e l'istruzione, l'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente ha riconosciuto il ruolo cardinale dell'educazione ambientale ai fini del raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 (3° cpv. del preambolo). Un'analoga affermazione si riscontra nella risoluzione n. 2/14, ove l'UNEA ha osservato l'importanza della gestione e dell'impiego sostenibili della flora e della fauna selvatiche ai fini della realizzazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 (8° cpv. del preambolo). Nella risoluzione n. 2/7, l'UNEA ha definito la gestione di sostanze chimiche e rifiuti come una delle esigenze principali per lo sviluppo sostenibile e al riguardo ha descritto l'Agenda 2030 come un'opportunità per una maggiore sensibilizzazione della politica e per una più efficace attuazione delle pertinenti azioni (2° cpv. del preambolo). Nella risoluzione n. 2/8, l'UNEA ha evidenziato come il consumo e la produzione sostenibili costituissero un obiettivo dell'Agenda 2030, peraltro rilevante anche per altri obiettivi ivi previsti (2° cpv. del preambolo). L'UNEA ha rimarcato altresì la corrispondenza tra gli obiettivi dell'Agenda 2030, da una parte, e la prevenzione e riduzione dello spreco di cibo (risoluzione n. 2/9, 11° cpv. del preambolo), la protezione dell'ambiente marino (risoluzione n. 2/10, 4° cpv. del preambolo), la preservazione della diversità biologica (risoluzione n. 2/16, 4° cpv. del preambolo) e la lotta alla desertificazione (risoluzione n. 2/24, 1° cpv. del preambolo), dall'altra. L'Agenda 2030 è più genericamente richiamata nelle risoluzioni n. 2/13 (1° cpv. del preambolo) e n. 2/25 (8° cpv. del preambolo).

2. *Articolazione interna e funzionamento dell'UNEA.* - Nel biennio in esame l'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente ha adottato alcune risoluzioni concernenti la propria articolazione interna e il proprio funzionamento. Atteso che la *membership*, la denominazione e il regolamento di procedura del principale organo di governo dell'UNEP erano stati modificati di recente, segnatamente tra il 2013 e il 2014, sembra che, nel complesso, i nuovi emendamenti minino la regolarità dello svolgimento dell'attività dell'UNEA, peraltro senza contribuire significativamente o stabilmente a quel reale rafforzamento dell'UNEP da più parti auspicato.

In primo luogo, l'UNEA ha apportato delle modifiche al proprio regolamento di procedura. Nonostante la loro marginalità, esse rappresentano comunque degli emendamenti al regolamento introdotto solo un paio di anni prima. In particolare, l'Assemblea ha modificato l'art. 18, affinché i membri del Bureau dell'UNEA siano eletti nell'ultima riunione delle sessioni ordinarie, invece che nella prima⁷. Anche l'art. 20 è stato lievemente emendato attraverso la specificazione dell'inizio e della fine del mandato dei membri del Bureau stesso. Mentre nella precedente versione si prevedeva solo che essi restassero in carica sino all'elezione dei successori, il nuovo art. 20 precisa che il mandato dei membri del Bureau ha inizio alla chiusura della sessione ordinaria dell'UNEA in cui essi sono eletti e termina alla chiusura della successiva sessione ordinaria, ferma restando la possibilità di rielezione, nella misura in cui lo Stato rappresentato siede ancora nel Bureau⁸. Entrambi gli emendamenti entreranno in vigore dall'inizio della terza sessione dell'UNEA, talché i membri del Bureau eletti per la seconda sessione dell'Assemblea resteranno in carica fino alla fine della terza sessione⁹.

In secondo luogo, per quanto concerne lo svolgimento delle proprie sessioni ordinarie, l'UNEA ha *de facto* derogato al regolamento di procedura, senza apportarvi una formale modifica. Ai sensi del regolamento, la terza sessione dell'Assemblea avrebbe dovuto tenersi nel 2018, giacché le sue sessioni ordinarie sono biennali. Tuttavia, la terza sessione ordinaria si svolgerà a Nairobi nel 2017, dal 4 al 6 dicembre: infatti, l'Assemblea ha stabilito che le sessioni ordinarie si terranno negli anni dispari, appunto dal 2017 in poi¹⁰.

Non sono chiari i motivi della preferibilità dello svolgimento delle sessioni ordinarie dell'UNEA negli anni dispari. Nondimeno, è certo che, se tale esigenza fosse stata nota sin dall'introduzione del nuovo regolamento di procedura, sarebbe stato opportuno convocare la prima sessione dell'UNEA per il 2015: si sarebbe allora assicurata una maggiore regolarità al ciclo delle sessioni dell'Assemblea, interrotta dopo che solo una volta era stata rispettata la norma dello svolgimento biennale delle sessioni¹¹.

Inoltre, l'anticipazione della terza sessione dell'UNEA ha comportato un problema di risorse economiche, proprio perché esse non erano state previste. Così, l'Assemblea ha incoraggiato gli Stati, così come tutti coloro in grado di contribuire,

⁷ Risoluzione n. 2/1, par. 1, lett. a).

⁸ Risoluzione n. 2/1, par. 1, lett. b).

⁹ Risoluzione n. 2/1, par. 2.

¹⁰ Risoluzione n. 2/22, par. 1.

¹¹ Come dianzi ricordato (*supra*, par. 1), la seconda sessione dell'UNEA si è tenuta nel 2016, cioè due anni dopo la prima sessione, svoltasi nel 2014.

al finanziamento dell'organizzazione della sessione¹², affidando al Direttore esecutivo il compito di mobilitare i fondi necessari e di informare il Comitato dei rappresentanti permanenti delle eventuali lacune¹³. Le illustrate difficoltà economiche sono forse alla base della decisione dell'Assemblea di rivalutare le procedure di organizzazione delle sessioni ordinarie, allo scopo di migliorarne il processo di finanziamento, e di ponderare l'adeguatezza delle risorse stanziare dalle Nazioni Unite¹⁴.

Nonostante le perplessità fin qui espresse rispetto agli emendamenti considerati, una delle novità introdotte nei preparativi della terza sessione dell'Assemblea appare capace di contribuire a una maggiore efficacia dell'azione dell'UNEA, pur incidendo sulla sua stabilità. Nello specifico, la terza sessione avrà carattere monotematico¹⁵. Sembra così interrompersi la tradizionale varietà che contraddistingue le sessioni del principale organo di governo dell'UNEP. In particolare, il tema cui sarà dedicata la sessione del 2017 dell'UNEA è l'inquinamento. L'argomento è stato scelto dal Comitato dei rappresentanti permanenti e dal Bureau dell'UNEA, alla luce delle posizioni di oltre cento Stati membri e di altri gruppi e *stakeholders*. I due temi prospettati dal Comitato dei rappresentanti permanenti in alternativa all'inquinamento concernevano l'uno la preparazione del pianeta al raggiungimento di nove miliardi di abitanti e all'aumento delle temperature di tre gradi, l'altro la creazione di un rapporto di armonia tra il genere umano e la natura.

Ancorché non siano chiare le ragioni della decisione, è indubbio che la scelta di consacrare la terza sessione dell'UNEA a un unico argomento eviterà una (quantomeno eccessiva) dispersione delle energie dell'Assemblea. In effetti, già i titoli delle risoluzioni e delle decisioni adottate in passato dall'UNEA e dal precedente Consiglio di amministrazione ne mostrano la varietà. Esse affrontano questioni disparate, quali l'impatto delle sostanze chimiche e dei rifiuti, la qualità delle acque, lo sviluppo sostenibile, la tutela degli ecosistemi e della biodiversità, tanto in generale quanto con particolare riguardo ai mari e al commercio illegale di piante e animali selvatici, l'ambiente atmosferico, la partecipazione del pubblico alle decisioni e il suo accesso alle informazioni e al giudice, lo studio dello stato dell'ambiente.

Nondimeno, la novità è esclusivamente riferita alla terza sessione dell'UNEA: sembra che per le sessioni successive sarà ripristinato il consueto carattere politematico. Infatti, chi aveva supportato i temi alternativi all'inquinamento è stato invitato a trovare delle connessioni tra gli argomenti scartati e il problema dell'inquinamento stesso, di modo che essi siano comunque affrontati nel corso della terza sessione. In altri termini, la trattazione dei temi esclusi non è stata rinviata ad apposite sessioni monotematiche successive alla terza.

In aggiunta, il problema dell'inquinamento presenta un'ampiezza tale da rischiare comunque di compromettere la concentrazione dei lavori dell'UNEA. Così,

¹² Risoluzione n. 2/22, par. 4.

¹³ Risoluzione n. 2/22, par. 5.

¹⁴ Risoluzione n. 2/22, par. 8.

¹⁵ V. la decisione congiunta del Bureau dell'UNEA e del Bureau del Comitato dei rappresentanti permanenti adottata durante l'incontro svoltosi il 27 e 28 ottobre 2016 (*Environment Assembly 2017 Preparatory Retreat*), nonché la successiva decisione del Bureau dell'UNEA, adottata in data 5 dicembre 2016 (*Meeting Summary*, 2, par. 2).

nella riunione del 5 dicembre 2016 i membri del Bureau dell'UNEA hanno rilevato l'esigenza di una specificazione del tema di lavoro¹⁶: a tal fine, il Presidente del Bureau ha posto l'accento sull'importanza del titolo della sessione, che dovrà indicare più specificamente gli aspetti del problema dell'inquinamento su cui la sessione sarà focalizzata¹⁷.

3. *Promozione di strumenti convenzionali.* - Com'è noto, la promozione di strumenti convenzionali rappresenta una delle principali attività del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, posto che gli sforzi dell'UNEP conducono a un risultato vincolante solo quando sfociano nell'adozione e nell'entrata in vigore di un accordo¹⁸. Inoltre, nel caso di trattati già vigenti, l'UNEP ne sponsorizza la più ampia partecipazione.

Anche nel biennio *sub examine*, dunque, l'Assemblea delle Nazioni Unite dell'ambiente ha adottato delle risoluzioni dedicate espressamente a certi strumenti convenzionali. Detta attività di promozione si riscontra altresì nelle risoluzioni che non sono integralmente incentrate su determinati accordi, concernendo più ampi aspetti della tutela internazionale dell'ambiente. Per esempio, nella risoluzione intitolata agli oceani e ai mari¹⁹, l'UNEA ha esortato il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente a partecipare ancora al processo di adozione di uno strumento vincolante in materia di conservazione e impiego sostenibile delle risorse biologiche marine delle aree internazionali, cioè ubicate oltre le zone di giurisdizione nazionale²⁰. Ancora, nella risoluzione dedicata all'applicazione del principio 10 della Dichiarazione di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo in America latina e nella regione caraibica, l'UNEA non solo ha incoraggiato gli Stati a rafforzare il dialogo internazionale, la cooperazione, l'assistenza tecnica e la *capacity-building* per l'attuazione del principio²¹, ma ha anche rilevato i progressi compiuti per la stipulazione di un accordo regionale in materia di partecipazione pubblica e di accesso alle informazioni e alla giustizia rispetto alle questioni ambientali²². Infine, nella risoluzione concernente la gestione sostenibile dei rifiuti e delle sostanze chimiche, l'UNEA ha espresso la propria soddisfazione per le ratifiche della Convenzione di Minamata sul mercurio²³, raccomandando agli Stati ancora non parti

¹⁶ *Meeting Summary*, 3, par. 5.

¹⁷ *Meeting Summary*, 3, par. 6.

¹⁸ In proposito v. FODELLA, *I soggetti*, in FODELLA, PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009, 37 ss., 43. Ancor più significativamente, MUNARI, SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012, 32-33, definiscono l'UNEP come un'istituzione «priva di poteri decisionali idonei a imporsi sugli Stati, e quindi semplice “luogo” per la promozione di convenzioni internazionali» in materia di tutela dell'ambiente.

¹⁹ V. *infra*.

²⁰ Risoluzione n. 2/10, par. 9. Trattasi di un processo avviato su impulso dell'Assemblea Generale dell'ONU e che si colloca nella cornice della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. Per un approfondimento, si rinvia a SCOVAZZI, *Negotiating Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity in Areas Beyond National Jurisdiction: Prospects and Challenges*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2014, 63 ss.

²¹ Risoluzione n. 2/25, par. 1.

²² Risoluzione n. 2/25, par. 2.

²³ *Minamata Convention on Mercury*, adottata a Kumamoto il 10 ottobre 2013. Nel momento in cui si scrive (aprile 2017) la Convenzione non è ancora vigente: a fronte dei cinquanta strumenti di ratifica necessari per la sua entrata in vigore (art. 31 della Convenzione), essa è stata ratificata solo da quaranta Stati (Antigua e Barbuda, Benin, Bolivia, Botswana, Ciad, Cina, Costa Rica, Djibouti, Ecuador, Gabon, Gambia, Ghana, Guinea, Guyana, Honduras, Giappone, Giordania, Kuwait, Lesotho, Liechtenstein,

della Convenzione di adottare le misure interne necessarie per aderirvi, al fine di una sua rapida entrata in vigore²⁴.

3.1. Segue: *in particolare, il coordinamento dell'attuazione degli accordi per la tutela della diversità biologica*. - La risoluzione n. 2/17 è dedicata alla facilitazione del coordinamento e delle sinergie tra le convenzioni internazionali sulla salvaguardia della diversità biologica. L'obiettivo non rappresenta una novità: esso era già stato stabilito nel 2012 dall'allora Consiglio di amministrazione dell'UNEP²⁵. Del resto, anche nel documento *The Future We Want*, adottato in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile del 2012, le Parti degli accordi in materia di tutela della biodiversità sono invitate a promuovere la cooperazione tra tali strumenti convenzionali²⁶. Ancora, nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile si consacra l'importanza dell'avanzamento dell'armonia tra gli accordi in tema di protezione della biodiversità²⁷.

Il principale strumento di coordinamento sarebbe rappresentato dal Piano strategico per la biodiversità²⁸, disposto dalla Conferenza delle Parti della Convenzione sulla diversità biologica²⁹, con decisione del 29 ottobre 2010³⁰. Infatti, l'UNEA ha definito il Piano come l'esauriente quadro in cui deve collocarsi una coordinata attuazione degli accordi per la tutela della biodiversità³¹. Così, essa ha richiesto al Direttore esecutivo di promuovere il Piano e comunicare, a tutti i livelli, l'importanza delle strategie e dei programmi di azione nazionali per l'attuazione coerente ed effettiva delle convenzioni per la protezione della biodiversità³². L'UNEA ha inoltre esortato la Conferenza delle Parti della Convenzione sulla diversità biologica alla predisposizione di una cornice che dia séguito al Piano strategico per la biodiversità, invitando l'UNEP a contribuire³³.

Madagascar, Mali, Mauritania, Messico, Monaco, Mongolia, Nicaragua, Panama, Perù, Samoa, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Swaziland, Svizzera, Togo, Emirati arabi uniti, Stati Uniti d'America, Uruguay e Zambia). Tra i pertinenti commenti, si segnalano VASSALLO, *L'adoption de la convention de Minamata, ou la longue marche vers un instrument international juridiquement contraignant sur le mercure*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2013, 237 ss.; ERIKSEN, PERREZ, *The Minamata Convention: A Comprehensive Response to a Global Problem*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2014, 195 ss.; TEMPLETON, KOHLER, *Implementation and Compliance under the Minamata Convention on Mercury*, ivi, 211 ss.

²⁴ Risoluzione n. 2/7, par. 22.

²⁵ V. la decisione SS.XII/3, richiamata proprio dalla risoluzione n. 2/17 dell'UNEA, 2° cpv. del preambolo. Per un più approfondito esame del cambio di denominazione dell'organo di vertice dell'UNEP da Consiglio di amministrazione a Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente, si rinvia a GERVAZI, *op. cit.*, 467-470.

²⁶ *The Future We Want*, par. 89, richiamato appunto dalla risoluzione n. 2/17 dell'UNEA.

²⁷ Risoluzione n. 2/17, 3° cpv. del preambolo.

²⁸ *Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets*. Per ulteriori informazioni sul Piano si rinvia al sito www.cbd.int. In dottrina, v. FUTHAZAR, *The Diffusion of the Strategic Plan for Biodiversity and Its Aichi Biodiversity Targets within the Biodiversity Cluster*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 2014, 133 ss.

²⁹ *Convention on Biological Diversity*, adottata il 5 giugno 1992 ed entrata in vigore il 29 dicembre 1993.

³⁰ Decisione n. X/2 (UNEP/CBD/COP/DEC/X/2). La 10ª riunione della Conferenza delle Parti alla Convenzione sulla diversità biologica si è svolta a Nagoya dal 18 al 29 ottobre 2010.

³¹ Risoluzione n. 2/17, 1° cpv. del preambolo.

³² Risoluzione n. 2/17, par. 4.

³³ Risoluzione n. 2/17, par. 9.

In realtà, il Piano strategico persegue uno scopo più ampio rispetto al coordinamento dell'attuazione degli accordi per la tutela della diversità biologica. Esso mira a un'azione urgente ed efficace per fermare la perdita di biodiversità affinché, entro il 2020, gli ecosistemi siano resilienti e forniscano servizi essenziali, assicurando la varietà di vita nel pianeta e contribuendo al benessere umano e all'eradicazione della povertà³⁴. Il Piano comprende venti finalità, ripartite in cinque obiettivi strategici, nessuno dei quali è dedicato al coordinamento dell'attuazione degli accordi a tutela della biodiversità. Nello specifico, i menzionati obiettivi strategici risiedono rispettivamente nell'affrontare le cause della perdita di biodiversità attraverso la diffusione del suo valore presso i Governi e la società tutta; nella riduzione delle pressioni sulla biodiversità e nella promozione di un suo uso sostenibile; nel miglioramento dello *status* della biodiversità mediante la salvaguardia degli ecosistemi, delle specie e della diversità genetica; nel miglioramento dei benefici derivanti dalla biodiversità e dai servizi degli ecosistemi; nel miglioramento dell'attuazione della Convenzione attraverso dei progetti di partecipazione, la gestione delle conoscenze e il *capacity building*. In effetti, come si è visto, il Piano strategico per la biodiversità è allegato a una decisione adottata dalla Conferenza delle Parti della Convenzione sulla diversità biologica, che dunque non avrebbe potuto riferirsi ai Contraenti di altri accordi in materia di protezione della biodiversità.

Piuttosto, un ruolo di coordinamento nell'attuazione degli accordi a tutela della diversità biologica potrebbe essere svolto proprio dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente. Così, l'UNEA ha richiesto al Direttore esecutivo di diffondere le rilevanti informazioni e di sforzarsi per allineare il programma di lavoro dell'UNEP alle deliberazioni delle Conferenze delle Parti degli accordi in materia di protezione della biodiversità. Essa ha specularmente invitato dette Conferenze a tenere in considerazione il programma di lavoro dell'UNEP nell'adozione delle proprie decisioni³⁵. Il Direttore esecutivo dovrà inoltre cooperare con i segretariati istituiti dagli accordi per la protezione della diversità biologica e con l'*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*³⁶, allo scopo di agevolare lo scambio di dati, informazioni, conoscenze e strumenti tra detti segretariati, la citata Piattaforma e l'UNEP stesso³⁷. Al Direttore esecutivo è altresì richiesto di favorire il coordinamento tra la disciplina prevista dagli accordi in materia di diversità biologica e le attività dei rilevanti organi delle Nazioni Unite³⁸. L'UNEA stessa ha infine invitato gli organi di vertice degli accordi per la salvaguardia della diversità biologica, i pertinenti organi delle Nazioni Unite e l'*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* a un ulteriore rafforzamento della loro cooperazione e al miglioramento delle loro sinergie³⁹.

3.2. Segue: *gli accordi multilaterali a tutela dell'ambiente per i quali l'UNEP svolge la funzione di segretariato*. - Com'è noto, il Programma delle Nazioni Unite

³⁴ *Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets*, par. 12.

³⁵ Risoluzione n. 2/17, par. 3.

³⁶ In merito all'istituzione e all'attivazione della Piattaforma si rinvia a GERVASI, *op. cit.*, 475 s.

³⁷ Risoluzione n. 2/17, par. 5.

³⁸ Risoluzione n. 2/17, par. 7.

³⁹ Risoluzione n. 2/17, par. 8.

per l'ambiente svolge la funzione di segretariato per numerosi accordi multilaterali a tutela dell'ambiente. In particolare, trattasi della Convenzione sul commercio internazionale delle specie protette di flora e fauna⁴⁰; della Convenzione sulla conservazione delle specie migratorie⁴¹ e degli accordi connessi; della Convenzione sulla diversità biologica⁴² e dei suoi Protocolli; della Convenzione per la protezione dello strato di ozono⁴³ e del relativo Protocollo sulle sostanze che lo impoveriscono⁴⁴; della Convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri di sostanze pericolose⁴⁵; della Convenzione sul divieto di importazione di sostanze pericolose in Africa e sul controllo del loro movimento transfrontaliero all'interno dell'Africa⁴⁶; della Convenzione sulle procedure di consenso informato per alcune sostanze chimiche pericolose e pesticidi nel commercio internazionale⁴⁷; della Convenzione sugli inquinanti organici persistenti⁴⁸; della Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e della regione costiera del Mediterraneo⁴⁹ e dei relativi Protocolli; della Convenzione per la protezione e la gestione della più ampia regione caraibica⁵⁰ e dei relativi Protocolli; della Convenzione per la protezione, la gestione e lo sviluppo dell'ambiente marino e costiero dell'Oceano indiano occidentale⁵¹ e dei relativi Protocolli; della Convenzione per la cooperazione nella protezione e nello sviluppo dell'ambiente marino e costiero della regione africana centrale e occidentale⁵² e dei relativi Protocolli; della Convenzione quadro sulla protezione e sullo sviluppo sostenibile dei Carpazi⁵³. L'UNEP funge inoltre da

⁴⁰ *Convention on International Trade of Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, adottata a Washington il 3 marzo 1973 e in vigore dal 1° luglio 1975.

⁴¹ *Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals*, adottata a Bonn il 23 giugno 1979 ed entrata in vigore il 1° novembre 1983.

⁴² *Convention on Biological Diversity*, cit.

⁴³ *Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer*, adottata il 22 marzo 1985 ed entrata in vigore il 22 settembre 1988.

⁴⁴ *Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*, adottato il 16 settembre 1987 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1989.

⁴⁵ *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*, adottata il 22 marzo 1989 ed entrata in vigore il 5 maggio 1992.

⁴⁶ *Bamako Convention on the Ban on the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa*, adottata il 30 gennaio 1991 ed entrata in vigore il 22 aprile 1998.

⁴⁷ *Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade*, adottata il 10 settembre 1998 ed entrata in vigore il 24 febbraio 2004.

⁴⁸ *Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants*, adottata il 22 maggio 2001 ed entrata in vigore il 17 maggio 2004.

⁴⁹ *Barcelona Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean*, adottata il 10 giugno 1995 ed entrata in vigore il 9 luglio 2004. Com'è noto, la Convenzione così denominata è il frutto di un emendamento della precedente *Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution*, adottata a Barcellona il 16 febbraio 1976 ed entrata in vigore il 12 febbraio 1978.

⁵⁰ *Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region*, adottata a Cartagena il 24 marzo 1983 ed entrata in vigore l'11 ottobre 1986.

⁵¹ *Convention for Protection, Management and Development of Marine and Coastal Environment of the Western Indian Ocean Region*, adottata a Nairobi il 21 giugno 1985 ed entrata in vigore il 30 maggio 1996.

⁵² *Convention for Co-Operation in the Protection and Development of the Marine and Coastal Environment of the West and Central African Region*, adottata ad Abidjan il 23 marzo 1981 ed entrata in vigore il 5 maggio 1984.

⁵³ *Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of Carpathians*, adottata a Kiev il 22 maggio 2003 ed entrata in vigore il 4 gennaio 2006.

segretariato provvisorio per la Convenzione quadro per la protezione dell'ambiente marino del Mar Caspio⁵⁴. Non appena entrerà in vigore la Convenzione sul mercurio⁵⁵, l'UNEP ne svolgerà le funzioni di segretariato.

Lo svolgimento del ruolo di segretariato da parte dell'UNEP per gli accordi multilaterali a tutela dell'ambiente solleva un problema di coordinamento tra le regole dell'UNEP e le disposizioni convenzionali previste dai singoli trattati rispetto ai loro segretariati. L'UNEA ha quindi notato come fossero le specifiche norme previste da ogni accordo multilaterale a stabilire le principali funzioni, le prerogative e le responsabilità non solo dei relativi organi di vertice, ma anche dei rispettivi segretariati⁵⁶. D'altronde, gli organi di vertice degli accordi multilaterali, quando chiedono al Direttore esecutivo dell'UNEP di adempiere le funzioni di segretariato, dovrebbero accettare la subordinazione dei segretariati di detti accordi alle regole amministrative e finanziarie dell'UNEP, che sarebbero solo completate dalle disposizioni di finanziamento previste dagli accordi multilaterali stessi⁵⁷. Inoltre, lo svolgimento delle funzioni di segretariato per gli accordi multilaterali a tutela dell'ambiente da parte del Direttore esecutivo deve essere approvata dall'UNEA⁵⁸.

È probabilmente allo scopo di un miglior coordinamento tra le regole dell'UNEP e le disposizioni degli accordi multilaterali a tutela dell'ambiente che l'UNEA ha chiesto al Direttore esecutivo di predisporre, nella forma di un'intesa con le conferenze delle Parti o gli altri organi di vertice di detti accordi, una bozza di schema indicante le opzioni delle funzioni di segretariato⁵⁹. Tale sforzo di chiarificazione non dovrebbe però comportare una svalutazione delle peculiarità dei singoli accordi, specie per quanto concerne la composizione dei segretariati. Il Direttore esecutivo dovrà quindi adottare un approccio flessibile nel definire le delegazioni a capo dei segretariati medesimi⁶⁰.

3.3. Segue: *l'Accordo di Parigi*. - La risoluzione n. 2/6 è volta alla promozione dell'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico, adottato il 12 dicembre 2015 in occasione della XXI Conferenza delle Parti della Convenzione quadro⁶¹. In particolare, l'UNEA ha espresso il proprio apprezzamento per la predisposizione dell'Accordo⁶², nonché per la sua firma da parte di centosettanta Stati e per la sua ratifica ad opera di diciassette Stati⁶³. L'Assemblea ha quindi invitato gli Stati

⁵⁴ *Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea*, adottata a Teheran il 4 novembre 2003 ed entrata in vigore il 12 agosto 2006.

⁵⁵ *Minamata Convention on Mercury*, cit.

⁵⁶ Risoluzione n. 2/18, 3° cpv. del preambolo.

⁵⁷ Risoluzione n. 2/18, 4° cpv. del preambolo.

⁵⁸ Risoluzione n. 2/18, 5° cpv. del preambolo.

⁵⁹ Risoluzione n. 2/18, par. 1.

⁶⁰ Risoluzione n. 2/18, par. 2.

⁶¹ *Paris Agreement*, i cui dettagli circa l'entrata in vigore saranno precisati nel testo immediatamente seguente. Per un inquadramento dell'Accordo, si vedano, *inter alios*, BAKKER, *The Paris Agreement on Climate Change: Balancing "Legal Force" and "Geographical Scope"*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2015, 299 ss., e BODANSKY, *The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?*, in *American Journal of International Law*, 2016, 288 ss. Ci sia consentito rinviare anche a GERVAZI, *Rilievi critici sull'Accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in questa *Rivista*, 2016, 21 ss.

⁶² Risoluzione n. 2/6, 2° cpv. del preambolo.

⁶³ Risoluzione n. 2/6, 3° cpv. del preambolo.

ancora non contraenti alla partecipazione all'Accordo di Parigi⁶⁴. L'esortazione dell'Assemblea sembra aver sortito gli effetti desiderati. Pochi mesi dopo la seconda sessione dell'UNEA, ed esattamente il 4 novembre 2016, prima ancora che trascorresse un anno dall'adozione dell'Accordo di Parigi, esso è entrato in vigore, essendo stato ratificato da almeno quarantacinque Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico da cui proveniva almeno il 45% delle emissioni globali di gas a effetto serra⁶⁵. Nel momento in cui si scrive⁶⁶, sono centoquarantadue i Contraenti dell'Accordo di Parigi.

La rapida e ampia partecipazione all'Accordo sembra indicarne il successo, mostrando *prima facie* l'impegno di oltre la metà degli Stati nella lotta al cambiamento climatico. Ciò sarebbe ancor più evidente considerato che il Protocollo di Kyoto è entrato in vigore ben otto anni dopo la sua adozione⁶⁷. Anzi, adottato l'8 dicembre 2012, l'Emendamento di Doha, che rinnoverebbe la disciplina prevista dal Protocollo, non è ancora vigente e rischia di non esserlo mai⁶⁸. Infatti, da un canto, gli impegni ivi previsti si riferiscono a un periodo che volgerà presto al termine⁶⁹, dall'altro, l'adozione e l'entrata in vigore dell'Accordo di Parigi appaiono privare di senso l'Emendamento, determinando peraltro il superamento del suo approccio – *rectius*, l'approccio del Protocollo di Kyoto – alla lotta al cambiamento climatico⁷⁰.

In realtà, il “successo” dell'Accordo di Parigi sarebbe solo apparente, celando la prudenza degli Stati nell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico. La rapida entrata in vigore dell'Accordo e l'ampia partecipazione a esso sarebbero state favorite dalla debolezza degli impegni in esso previsti, piuttosto che dall'attività di promozione svolta dall'Assemblea dell'UNEP o dalla sensibilità degli Stati al problema del cambiamento climatico. Detta debolezza emerge proprio dal confronto dell'Accordo di Parigi con la Convenzione quadro delle Nazioni Unite e specialmente col Protocollo di Kyoto⁷¹. In altri termini, come la severità degli impegni del Protocollo di Kyoto ne avrebbe ostacolato l'entrata in vigore e ne impedirebbe l'aggiornamento attraverso l'Emendamento di Doha, così la tenuità degli impegni dell'Accordo di Parigi ne avrebbe favorito la celere ed estesa partecipazione.

In effetti, una certa cautela pare riscontrarsi nella stessa risoluzione dall'UNEA di promozione dell'Accordo di Parigi. Se si eccettua l'accennato invito alla

⁶⁴ Risoluzione n. 2/6, 4° cpv. del preambolo.

⁶⁵ Nello specifico, la duplice condizione, prevista dall'art. 21 dell'Accordo di Parigi, è stata soddisfatta il 5 ottobre 2016, quando l'Accordo è stato ratificato da Austria, Bolivia, Canada, Francia, Germania, Ungheria, Malta, Nepal, Portogallo e Slovacchia, nonché dall'Unione Europea.

⁶⁶ Aprile 2017.

⁶⁷ In particolare, il Protocollo di Kyoto è stato adottato l'11 novembre 1997 ed è entrato in vigore il 16 febbraio 2005.

⁶⁸ Al 3 aprile 2017 risulta che solo settantasei Parti del Protocollo di Kyoto hanno ratificato l'Emendamento di Doha, a fronte dei centoquarantaquattro strumenti di ratifica necessari.

⁶⁹ Il periodo di riferimento dell'Emendamento di Doha va dal 2013 al 2020.

⁷⁰ Si pensi specialmente al meccanismo dei contributi nazionali alla mitigazione del cambiamento climatico (c.d. approccio *bottom-up*), previsto dall'Accordo di Parigi, in raffronto alla determinazione convenzionale delle soglie massime di emissioni di gas serra (c.d. approccio *top-down*), precipua del Protocollo di Kyoto e dell'Emendamento di Doha, nonché all'indirizzamento dell'impegno di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra a tutti i contraenti dell'Accordo di Parigi, mentre ai sensi del Protocollo di Kyoto e dell'Emendamento di Doha solo i Paesi maggiormente sviluppati erano o sarebbero stati onerati dell'obbligo di mantenimento delle emissioni di gas serra entro i livelli stabiliti.

⁷¹ Per un'analisi dell'Accordo di Parigi alla luce della Convenzione quadro sul cambiamento climatico e del Protocollo di Kyoto, si veda GERVASI, *Rilievi critici*, cit.

partecipazione all'Accordo, peraltro contenuto nel preambolo della risoluzione, l'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente non ha rivolto agli Stati alcuna raccomandazione circa i loro impegni di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, neanche con riferimento al momento successivo all'entrata in vigore dell'Accordo di Parigi. Piuttosto, l'UNEA si è limitata a richiedere al Direttore esecutivo di contribuire all'attuazione degli impegni di contrasto al cambiamento climatico attraverso l'incremento degli sforzi nell'ambito dell'educazione, della formazione, della conoscenza e della partecipazione pubbliche, dell'accesso alle informazioni e della cooperazione⁷², nonché supportando gli Stati, in particolare i Paesi in via di sviluppo, nell'acquisizione delle capacità e dei mezzi necessari per l'attuazione dell'Accordo e per l'accesso ai finanziamenti e alle necessarie tecnologie⁷³. In aggiunta, l'UNEA ha affidato al Direttore esecutivo il compito di intensificare la partecipazione dell'UNEP ai programmi e alle iniziative di partenariato⁷⁴ e di rafforzare la collaborazione del Programma con gli organi delle Nazioni Unite e con ogni altro *stakeholder* nei lavori concernenti l'adattamento al surriscaldamento globale, la sua mitigazione e, più in generale, la transizione verso un futuro sostenibile⁷⁵. Infine, il Direttore esecutivo dovrà consolidare il contributo dell'UNEP ai lavori del Gruppo di esperti intergovernativo sul cambiamento climatico⁷⁶ e, più ampiamente, alle valutazioni del cambiamento climatico⁷⁷.

Infine, nella risoluzione in parola risalta la definizione del cambiamento climatico non già come una minaccia "ambientale", bensì come un ostacolo al raggiungimento dello sviluppo sostenibile e dell'eradicazione della povertà, specie nei Paesi in via di sviluppo⁷⁸. Ne emergerebbe una prospettiva antropocentrica, che, pur inserita in una risoluzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite "per l'ambiente", non deve stupire, atteso che essa sembra continuare a contraddistinguere l'evoluzione della tutela internazionale dell'ambiente, addirittura in misura crescente⁷⁹.

4. *Promozione di vertici internazionali. In particolare, la Conferenza delle Nazioni Unite per un'agenda per lo sviluppo post-2015.* - Nel biennio in esame, l'UNEP ha sponsorizzato i documenti finali adottati dai principali vertici internazionali rilevanti per la tutela dell'ambiente. Tra essi, l'UNEA ha dedicato una particolare attenzione alla promozione del documento intitolato *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*⁸⁰, in cui sono sfociati i lavori

⁷² Risoluzione n. 2/6, par. 1, lett. a).

⁷³ Risoluzione n. 2/6, par. 1, lett. d).

⁷⁴ Risoluzione n. 2/6, par. 1, lett. b).

⁷⁵ Risoluzione n. 2/6, par. 1, lett. c).

⁷⁶ Risoluzione n. 2/6, par. 1, lett. e).

⁷⁷ Risoluzione n. 2/6, par. 1, lett. f).

⁷⁸ Risoluzione n. 2/6, 1° cpv. del preambolo.

⁷⁹ Sia sufficiente ricordare la simbolica evoluzione che, dalla Conferenza di Stoccolma del 1972 sull'ambiente umano e dalla Carta mondiale della natura del 1982, ha condotto, attraverso la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 su ambiente e sviluppo, al Vertice di Johannesburg del 2002 sullo sviluppo sostenibile e alla Conferenza del 2012 sullo sviluppo sostenibile. In maniera analoga, ACCONCI, *La "green economy" e la realizzazione dei diritti dell'uomo alla base dello sviluppo sostenibile*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, 587 ss., 599, rileva la tendenza verso la declinazione dello sviluppo sostenibile in senso antropocentrico, piuttosto che "ecocentrico".

⁸⁰ Come ricordato dall'UNEA stessa (risoluzione n. 2/5, 1° cpv. del preambolo), l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato il documento con risoluzione n. 70/1 del 25 settembre 2015. Per

del *summit* delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, svoltosi a New York tra il 25 e il 27 settembre 2015⁸¹. La risoluzione sembra reagire a quanto emerge, già *prima facie*, dall'elenco degli obiettivi dell'Agenda 2030, cioè allo scarso rilievo della protezione dell'ambiente in seno al documento.

Infatti, nessuno dei diciassette obiettivi dell'Agenda 2030 è dedicato alla protezione internazionale dell'ambiente in quanto tale. Piuttosto che come oggetto da salvaguardare, l'ambiente viene in rilievo come un oggetto da utilizzare ai fini dello sviluppo. Così, la preservazione degli oceani e delle risorse marine non solo si accompagna all'obiettivo del loro uso sostenibile, ma è di per sé volta alle finalità dello sviluppo. La protezione dell'ambiente riveste un'autonoma rilevanza solo nell'obiettivo 13, che prevede un'azione urgente per contrastare il cambiamento climatico e le sue ripercussioni, e nell'obiettivo 15, ove si menzionano la protezione degli ecosistemi terrestri e la lotta alla desertificazione, al degrado delle terre e all'impoverimento della biodiversità⁸².

La scarsità del rilievo della tutela dell'ambiente nell'Agenda 2030 spiega forse la concentrazione dell'UNEA sulla promozione della sua dimensione ambientale, che peraltro rappresenta, come dianzi accennato, l'obiettivo generale dell'intera seconda sessione dell'Assemblea⁸³. In particolare, l'UNEA si è impegnata a contribuire all'effettiva attuazione della dimensione ambientale dell'Agenda 2030⁸⁴ e ha richiesto al Direttore esecutivo non solo di sviluppare le proprie attività conformemente a detto scopo⁸⁵, ma anche di agire esso stesso per la realizzazione di tale dimensione⁸⁶. L'UNEA lo ha inoltre esortato a dare avvio a nuovi partenariati multilaterali e a migliorare quelli esistenti⁸⁷. Infine l'UNEA ha evidenziato l'importante ruolo dell'UNEP nell'attuazione della dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile⁸⁸ e ha incoraggiato il Direttore esecutivo a proseguire l'attività di monitoraggio in tale ambito⁸⁹.

Deve peraltro notarsi che, perseguendo l'obiettivo della valorizzazione della dimensione ambientale dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, l'UNEA non

un inquadramento del documento, si rinvia a CHIUSI, *The UN 2030 Agenda on Sustainable Development: Talking the Talk, Walking the Walk?*, in questa *Rivista*, 2016, p. 49 ss.

⁸¹ La documentazione della Conferenza è disponibile su: sustainabledevelopment.un.org.

⁸² Gli altri obiettivi dell'Agenda 2030 concernono l'eradicazione della povertà (obiettivo 1); l'eliminazione della fame, la sicurezza alimentare, il miglioramento della nutrizione e la promozione dell'agricoltura sostenibile (obiettivo 2); la salute e il benessere (obiettivo 3); l'educazione e le opportunità di apprendimento (obiettivo 4); l'eguaglianza di genere e l'emancipazione femminile (obiettivo 5); l'accesso all'acqua e l'igiene (obiettivo 6); l'accesso all'energia (obiettivo 7); la crescita economica, la piena occupazione e la dignità del lavoro (obiettivo 8); la resilienza delle infrastrutture, l'industrializzazione sostenibile e l'innovazione (obiettivo 9); la riduzione delle ineguaglianze all'interno degli Stati e tra gli Stati (obiettivo 10); l'accessibilità, la sicurezza, la resilienza e la sostenibilità delle città e degli insediamenti umani (obiettivo 11); il consumo e la produzione sostenibili (obiettivo 12); la promozione di società pacifiche e inclusive per lo sviluppo sostenibile, l'accessibilità della giustizia e la creazione di istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli (obiettivo 16); il rafforzamento dei mezzi di attuazione e la rivitalizzazione della *Partnership* globale per lo sviluppo sostenibile (obiettivo 17).

⁸³ V. *supra*, par. 1.

⁸⁴ Risoluzione n. 2/5, par. 1.

⁸⁵ Risoluzione n. 2/5, par. 3.

⁸⁶ Risoluzione n. 2/5, par. 5.

⁸⁷ Risoluzione n. 2/5, par. 12.

⁸⁸ Risoluzione n. 2/5, par. 15.

⁸⁹ Risoluzione n. 2/5, par. 16.

ha rivolto alcuna raccomandazione agli Stati. Il mancato indirizzamento di qualsivoglia invito agli Stati nella risoluzione dedicata all'Agenda 2030 sembra deliberato: l'UNEA ha invitato gli accordi multilaterali a tutela dell'ambiente (*sic!*), e non gli Stati contraenti, a prendere in considerazione gli obiettivi e gli indicatori dell'Agenda 2030 nei rispettivi *reporting obligations*⁹⁰. L'UNEA ha forse omesso di rivolgere agli Stati delle raccomandazioni volte alla promozione dell'Agenda 2030 poiché, come precisato proprio nel documento contenente l'Agenda, ciascun Paese è primariamente responsabile per il proprio sviluppo economico e sociale⁹¹. Il richiamo di tale passaggio rappresenta il solo riferimento agli Stati presente nella risoluzione dedicata alla promozione dell'Agenda 2030⁹².

4.1. Segue: *la Conferenza sui piccoli Stati insulari in via di sviluppo*. - Specie attraverso la risoluzione n. 2/4, l'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente ha promosso il *SAMOA Pathway*, adottato dalla terza Conferenza internazionale sui piccoli Stati insulari in via di sviluppo, tenutasi ad Apia (Samoa) dal 1° al 4 settembre 2014⁹³. In effetti, citando una parte del documento, l'UNEA ha ricordato come questi Stati presentino una situazione particolare nel perseguimento dello sviluppo sostenibile, in ragione delle loro precipue vulnerabilità e della loro persistente difficoltà nella realizzazione degli obiettivi delle tre dimensioni □ economica, sociale e ambientale □ dello sviluppo sostenibile⁹⁴. Così, l'Assemblea ha incoraggiato gli Stati a supportare l'attuazione del *SAMOA Pathway*⁹⁵, in particolare attraverso delle attività di partenariato e cooperazione in ambiti rilevanti per i piccoli Stati insulari in via di sviluppo, quali il finanziamento, il commercio, il trasferimento di tecnologie, la *capacity-building* e il miglioramento delle istituzioni interne⁹⁶. Ai fini dell'attuazione del *SAMOA Pathway*, i piccoli Stati insulari saranno assistiti dal Direttore esecutivo dell'UNEP, cui l'UNEA ha richiesto di includere nel proprio programma di lavoro le azioni in supporto a detti Stati⁹⁷. Inoltre, il Direttore esecutivo dovrà favorire lo scambio di informazioni e la cooperazione tra i piccoli Stati insulari, da un canto, e le regioni e gli Stati in via di sviluppo, dall'altro, specie con riguardo alle modalità di adattamento e di realizzazione di approcci quali la produzione e il consumo sostenibili, nonché l'uso razionale delle risorse⁹⁸.

4.2. Segue: *i forum regionali*. - Nel periodo *sub examine* sono proseguiti gli sforzi dell'UNEP volti al rafforzamento della propria azione a livello decentrato, specie attraverso la riunione di forum regionali dei ministri dell'ambiente e delle autorità domestiche competenti in materia di ambiente. Tali forum non soltanto consentirebbero all'UNEP di assistere gli Stati nell'attuazione delle politiche e dei

⁹⁰ Risoluzione n. 2/5, par. 11.

⁹¹ *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, par. 41.

⁹² Risoluzione n. 2/5, 9° cpv. del preambolo.

⁹³ Come indicato dall'UNEA (risoluzione n. 2/4, 4° cpv. del preambolo), l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato il documento con risoluzione n. 69/15 del 14 novembre 2014, cui esso è allegato.

⁹⁴ Risoluzione n. 2/4, 4° cpv. del preambolo.

⁹⁵ L'acronimo SAMOA sta per «SIDS Accelerated Modalities of Action», ove SIDS indica gli *Small Island Developing States*.

⁹⁶ Risoluzione n. 2/4, par. 3.

⁹⁷ Risoluzione n. 2/4, paragrafi 4, lett. a), e 5.

⁹⁸ Risoluzione n. 2/4, par. 4, lett. c).

programmi nazionali a tutela dell'ambiente⁹⁹, ma favorirebbero una maggiore partecipazione degli Stati alla preparazione e al *follow-up* delle sessioni dell'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente¹⁰⁰. Così, in occasione della sua seconda sessione, l'UNEA ha richiesto al Direttore esecutivo di supportare e facilitare l'organizzazione e il rafforzamento dei vertici già esistenti¹⁰¹ e di incoraggiarne l'istituzione di nuovi, nella misura in cui siano disponibili le necessarie risorse finanziarie¹⁰².

Tra i forum regionali esistenti si annoverano la Conferenza dei ministri dell'ambiente dell'Unione Africana, il Consiglio dei ministri arabi responsabili per l'ambiente e il Forum dei ministri dell'ambiente dell'America latina e dei Caraibi. Dal 19 al 20 maggio 2015, si è riunito per la prima volta a Bangkok il Forum dei ministri e delle autorità ambientali della c.d. regione 'Asia Pacifico'¹⁰³, il quale ha richiesto al Direttore esecutivo dell'UNEP di indire sessioni regolari¹⁰⁴.

5. *L'impegno dell'UNEP rispetto a specifiche questioni ambientali. In particolare, la tutela dell'ambiente nei conflitti armati.* - Diversamente dalla precedente sessione, nel 2016 l'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente ha dedicato una risoluzione al tema della tutela dell'ambiente nelle aree colpite da conflitti armati¹⁰⁵. In realtà, come ha ricordato la stessa UNEA, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite aveva adottato varie risoluzioni in merito al problema¹⁰⁶, sulle quali l'UNEP medesimo aveva comunque profuso i propri sforzi¹⁰⁷. L'UNEA ha comunque rimarcato la necessità di una maggiore consapevolezza internazionale del problema dei danni ambientali provocati dai conflitti armati e, dunque, della necessità di un'adeguata protezione dell'ambiente da tale pericolo¹⁰⁸.

La precipua attenzione indirizzata dall'UNEA alla questione *de qua* sembra spiegarsi anche per i progressi compiuti dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite proprio in tale materia¹⁰⁹. Infatti, l'UNEA ha ricordato lo svolgimento ancora in corso dei lavori della Commissione¹¹⁰ e, in particolare, la

⁹⁹ Risoluzione n. 2/2, 1° cpv. del preambolo.

¹⁰⁰ Risoluzione n. 2/2, 5° cpv. del preambolo.

¹⁰¹ Risoluzione n. 2/2, par. 1.

¹⁰² Risoluzione n. 2/2, par. 2.

¹⁰³ Risoluzione n. 2/2, 6° cpv. del preambolo.

¹⁰⁴ Risoluzione n. 2/2, 7° cpv. del preambolo.

¹⁰⁵ Com'è noto, la dottrina in materia di protezione dell'ambiente nel corso di un conflitto armato è assai vasta. Tra i contributi più recenti si segnalano i saggi raccolti in RAYFUSE (ed.), *War and the Environment. New Approaches to Protecting the Environment in Relation to Armed Conflict*, Leiden/Boston, 2014; TOUGAS, *Principle 24: the Environment in Armed Conflict*, in VIÑUALES (ed.), *The Rio Declaration on Environment and Development*, Oxford, 2015, 569 ss.; WOLFRUM, *The Protection of the Environment in Armed Conflict*, in *Israel Yearbook of Human Rights*, 2015, 67 ss.

¹⁰⁶ Risoluzione n. 2/15, 4° e 5° cpv. del preambolo.

¹⁰⁷ Come osservato proprio nella risoluzione n. 2/15, l'UNEP si era sforzato di supportare gli Stati, su loro richiesta, e gli organi del sistema delle Nazioni Unite ai fini dell'attuazione del diritto internazionale in materia di tutela dell'ambiente nel corso dei conflitti armati, anche attraverso delle attività di monitoraggio e diffusione delle informazioni (7°, 8° e 9° cpv. del preambolo).

¹⁰⁸ Risoluzione n. 2/15, par. 2.

¹⁰⁹ Com'è noto, nel 2013 l'argomento della protezione dell'ambiente in relazione ai conflitti armati è stato inserito nel programma di lavoro della Commissione del diritto internazionale.

¹¹⁰ Risoluzione n. 2/15, 12° cpv. del preambolo.

recente adozione del suo Rapporto nel 2015¹¹¹. Di più, l'UNEA ha anche domandato al Direttore esecutivo di continuare a cooperare con la Commissione del diritto internazionale, fornendole informazioni¹¹².

Ad onta dei riferimenti ai lavori di codificazione svolti dalla Commissione del diritto internazionale e dell'impegno di collaborazione assunto nei suoi riguardi, l'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente non sembra aver particolarmente valorizzato il ruolo del diritto internazionale consuetudinario nella salvaguardia dell'ambiente nel corso dei conflitti armati, mancando un espresso riferimento a esso. Piuttosto, l'UNEA ha esortato gli Stati ancora non vincolati dagli accordi internazionali in materia a parteciparvi¹¹³. Anzi, anche ai fini dell'attuazione del diritto internazionale a tutela dell'ambiente nel corso dei conflitti armati, l'UNEA ha invitato gli Stati all'adozione di un'ideonea normativa interna coerente con gli obblighi internazionali convenzionali da essi accettati¹¹⁴. In aggiunta al diritto dei trattati, essa ha menzionato solamente le linee guida elaborate dal Comitato internazionale della Croce Rossa per i manuali e le istruzioni militari¹¹⁵. Peraltro, pure laddove non si è specificamente riferita al diritto internazionale convenzionale o a determinati strumenti di *soft law*, l'UNEA ha genericamente invitato gli Stati all'adozione di misure adeguate per il rispetto dei pertinenti obblighi di diritto internazionale umanitario¹¹⁶, a una stretta cooperazione tesa alla prevenzione e alla mitigazione delle ripercussioni dei conflitti armati sull'ambiente¹¹⁷ e alla prosecuzione degli sforzi volti allo sviluppo e all'attuazione di programmi, progetti e politiche di prevenzione e riduzione delle ripercussioni ambientali dei conflitti armati¹¹⁸.

Nonostante il mancato riferimento al diritto internazionale consuetudinario, l'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente ha comunque rimarcato l'importanza della tutela dell'ambiente nel corso dei conflitti armati per le generazioni future e per il consolidamento della salvaguardia dell'ambiente quale bene comune¹¹⁹. Essa ha quindi espresso la propria preoccupazione per i danni ambientali derivanti da certi mezzi e metodi di guerra¹²⁰. Il Direttore esecutivo dovrà continuare a fornire agli Stati, colpiti da un conflitto armato ovvero in una situazione postbellica, l'assistenza che essi dovessero domandare ai fini della protezione dell'ambiente¹²¹. In proposito, l'UNEA ha specialmente ricordato gli Stati nel cui territorio si trovano siti naturali che sono patrimonio comune dell'umanità¹²².

Inoltre, l'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente non si è limitata a ricordare le ripercussioni dei conflitti armati sull'ambiente: pur concentrandosi su

¹¹¹ *Protection of the Environment in relation to Armed Conflicts*, in *Report of the International Law Commission*, 2015 (UN Doc. A/70/10), 104, reperibile presso il sito ufficiale della Commissione del diritto internazionale: www.legal.un.org/ilc.

¹¹² Risoluzione n. 2/15, par. 10.

¹¹³ Risoluzione n. 2/15, par. 4.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Risoluzione n. 2/15, par. 5. L'UNEA aveva già affermato di tener conto delle citate linee guida del Comitato internazionale della Croce Rossa nel preambolo della risoluzione in discorso (8° cpv.).

¹¹⁶ Risoluzione n. 2/15, par. 3.

¹¹⁷ Risoluzione n. 2/15, par. 6.

¹¹⁸ Risoluzione n. 2/15, par. 9.

¹¹⁹ Risoluzione n. 2/15, 1° cpv. del preambolo.

¹²⁰ Risoluzione n. 2/15, 3° cpv. del preambolo.

¹²¹ Risoluzione n. 2/15, par. 7.

¹²² Risoluzione n. 2/15, par. 8.

tale problema, essa si è altresì riferita al ruolo della tutela dell'ambiente nella prevenzione del rischio di conflitti armati, menzionando al riguardo il valore di ecosistemi sani e di una gestione sostenibile delle risorse naturali¹²³. Così, l'UNEA ha evidenziato l'importanza della tutela dell'ambiente in ogni tempo, non solo nel corso di un conflitto armato, sebbene in tale circostanza la salvaguardia dell'ambiente assuma un rilievo ancor più pregnante¹²⁴.

5.1. *Segue: la gestione sostenibile del capitale naturale per lo sviluppo sostenibile e l'eradicazione della povertà.* - L'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente ha dedicato la risoluzione n. 2/13 al complesso e controverso concetto del capitale naturale. Nello specifico, essa ha esortato gli Stati alla promozione della gestione sostenibile del capitale naturale, anche attraverso la tutela delle funzioni e dei servizi degli ecosistemi¹²⁵. A tal fine, ha raccomandato l'inclusione delle informazioni e delle conoscenze circa l'analisi del capitale naturale nei calcoli economici nazionali, nei progetti di sviluppo e nel processo decisionale, specie mediante l'attuazione del Sistema di calcolo economico-ambientale¹²⁶. In collaborazione con gli Stati, il Direttore esecutivo dovrà proseguire gli sforzi dell'UNEP volti all'esame e al monitoraggio dello *status* e delle tendenze del capitale naturale, all'integrazione politica dei dati relativi al capitale naturale e allo sviluppo della capacità degli Stati di applicare il citato Sistema di calcolo economico-ambientale¹²⁷. Infine, l'UNEA ha domandato al Direttore esecutivo di assistere gli Stati, su loro richiesta e in cooperazione con le competenti agenzie delle Nazioni Unite e altri *partners*, nella promozione della consapevolezza del capitale naturale e del rispetto della natura, dei meccanismi di *capacity-building*, dei partenariati tra pubblico e privato, della ricerca, dello sviluppo e delle innovazioni tecnologiche¹²⁸.

Malgrado le raccomandazioni ricordate, sembra che l'UNEA fosse pienamente consapevole delle controversie esistenti intorno al concetto di capitale naturale. Così, ferma restando l'importanza dei meccanismi di calcolo e di valutazione del capitale e delle risorse naturali ai fini dell'apprezzamento del loro valore e del controllo del degrado ambientale¹²⁹, essa ha ammesso le difficoltà che gli Stati incontrano nello sforzo di valutare accuratamente il proprio capitale naturale e di includerlo nelle analisi economiche, nei processi decisionali e nei programmi di sviluppo¹³⁰. In definitiva, l'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente non solo ha genericamente ribadito che gli Stati hanno sviluppato diversi approcci, modelli, visioni e strumenti allo scopo di perseguire gli obiettivi dello sviluppo sostenibile e dell'eradicazione della povertà¹³¹, ma, riconoscendo il carattere ancora controverso

¹²³ Risoluzione n. 2/15, 2° cpv. del preambolo.

¹²⁴ Risoluzione n. 2/15, par. 1.

¹²⁵ Risoluzione n. 2/13, par. 1.

¹²⁶ Risoluzione n. 2/13, par. 3. Il *System of Environmental-Economic Accounting* (SEEA) raccoglie le definizioni, i concetti, le categorie e le tabelle di calcolo internazionalmente concordati per la determinazione di statistiche comparabili sul piano internazionale. Per ulteriori ragguagli circa tale Sistema, si rinvia al sito www.unstats.un.org.

¹²⁷ Risoluzione n. 2/13, par. 4.

¹²⁸ Risoluzione n. 2/13, par. 5.

¹²⁹ Risoluzione n. 2/13, 6° cpv. del preambolo.

¹³⁰ Risoluzione n. 2/13, 7° cpv. del preambolo.

¹³¹ Risoluzione n. 2/13, 2° cpv. del preambolo.

del concetto di capitale naturale, ha altresì precisato che, ai fini della risoluzione *de qua*, al capitale naturale deve attribuirsi un significato diverso, subordinatamente alla giurisdizione e alla sovranità nazionali¹³².

5.2. Segue: *commercio illegale di flora e fauna selvatiche*. - Come già nella sua prima sessione, anche nel 2016 l'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente si è occupata del commercio illegale di flora e fauna¹³³. In effetti, essa ha espresso profonda preoccupazione per l'attualità del fenomeno, che, nonostante gli sforzi realizzati a livello globale, continua ad aver luogo nei vari continenti, ripercuotendosi su numerose specie animali e vegetali, sia terrestri sia acquatiche¹³⁴. Anzi, il commercio e il traffico illegale di flora e fauna sarebbero sempre più perpetrati da gruppi criminali transnazionali¹³⁵.

Peraltro, sembra che la preoccupazione dell'UNEA si collochi nella prospettiva antropocentrica dello sviluppo sostenibile. Infatti, essa si è dichiarata pienamente consapevole delle ripercussioni, non solo ambientali, ma anche economiche e sociali, del commercio illegale di specie animali e vegetali, nonché del suo impatto negativo sulla realizzazione dell'Agenda 2030¹³⁶. Essa ha altresì evidenziato le ripercussioni del fenomeno sulla salute pubblica¹³⁷. In ogni caso, l'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente ha invitato gli Stati a criminalizzare il traffico delle specie protette di flora e fauna, in conformità ai loro ordinamenti e all'art. 2, lett. b), della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata¹³⁸. Essa ha inoltre esortato gli Stati all'adozione di urgenti misure che, tanto a livello domestico, quanto attraverso la cooperazione regionale e internazionale, prevenivano e contrastino la fornitura, il transito e la richiesta di prodotti derivanti dal commercio illegale di specie animali e vegetali¹³⁹.

5.3. Segue: *la prevenzione e riduzione dello spreco di cibo*. - Un altro problema di cui si è occupata l'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente nel biennio in esame è rappresentato dallo spreco di cibo¹⁴⁰. Essa ha così avuto l'occasione per evidenziare e diffondere la consapevolezza dell'impatto ambientale dello spreco di cibo, solitamente deprecato per ragioni avulse dalla tutela

¹³² Risoluzione n. 2/13, 3° cpv. del preambolo.

¹³³ Per alcuni recenti rilievi circa la portata internazionale del commercio illegale di specie animali e vegetali, si veda PONTECORVO, *Il rilievo internazionale del fenomeno del wildlife trafficking: ulteriori sviluppi*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, 861 ss., cui si rinvia altresì per un commento delle pertinenti risoluzioni adottate dall'UNEA in occasione delle sue prime due sessioni (872-875).

¹³⁴ Risoluzione n. 2/14, 13° cpv. del preambolo.

¹³⁵ Risoluzione n. 2/14, 9° cpv. del preambolo.

¹³⁶ Risoluzione n. 2/14, 6° cpv. del preambolo.

¹³⁷ Risoluzione n. 2/14, 7° cpv. del preambolo.

¹³⁸ Risoluzione n. 2/14, par. 3. Si tratta della *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione n. 55/25 del 15 novembre 2000 ed entrata in vigore il 29 settembre 2003.

¹³⁹ Risoluzione n. 2/14, par. 2.

¹⁴⁰ Per alcune recenti riflessioni circa la questione dello spreco di cibo, anche in relazione alla sua connessione con lo sviluppo sostenibile, si rimanda a TELESETSKY, *Waste Not, Want Not: The Right to Food, Food Waste and the Sustainable Development Goals*, in *Denver Journal of International Law and Policy*, 2014, 479 ss., e BLAKENEY, *Minimisation of Food Waste and Labelling Regulation*, in *International Trade Law and Regulation*, 2016, 124 ss.

internazionale dell'ambiente. Anzi, sembra che l'UNEA perseguisse proprio tale obiettivo.

Così, l'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente ha rimarcato come alla quantità di cibo sprecato corrispondesse un'eguale perdita di risorse, e in particolare di terra, energia e acqua che sono impiegate per la produzione e il trasporto di cibo. Le ripercussioni sarebbero di carattere non solo economico e sociale, ma anche ambientale¹⁴¹, impattando quindi su tutt'e tre le dimensioni dello sviluppo sostenibile. L'UNEA ha inoltre richiesto al Direttore esecutivo di proseguire, in collaborazione con la FAO e gli altri competenti organismi delle Nazioni Unite, nell'accrescimento della pubblica consapevolezza del carattere ambientale del problema dello spreco di cibo¹⁴².

Più in generale, l'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente ha adottato un'ampia visione della questione dello spreco di cibo, inserendolo nella cornice di più vaste problematiche ambientali. Infatti, l'UNEA ha evidenziato il contributo della desertificazione e del cambiamento climatico al problema della fame, la cui fine costituirebbe, insieme alla sicurezza alimentare, un obiettivo di fondamentale priorità per la comunità internazionale¹⁴³.

Alla luce dell'importanza conferita al problema, l'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente ha invitato gli Stati all'attuazione dei programmi di riduzione dello spreco di cibo e di riutilizzo del cibo ancora edibile. A tal fine, essi sono stati esortati a cooperare con le organizzazioni internazionali, il settore privato, le organizzazioni non governative e ogni altro *stakeholder* interessato, nonché a condividere conoscenze tecniche e prassi virtuose. L'UNEA ha infine raccomandato agli Stati di partecipare agli esistenti sforzi internazionali volti al miglioramento dei metodi di misurazione sia delle cause dello spreco di cibo, sia dei benefici socio-economici e ambientali derivanti dalla soluzione del problema, e segnatamente dallo sviluppo di sistemi alimentari efficienti e sostenibili. Adottando le appena ricordate raccomandazioni indirizzate agli Stati, l'UNEA ha ricordato l'esistenza di differenze nelle circostanze precipue di ciascuno Stato¹⁴⁴, in conformità al principio delle responsabilità comuni ma differenziate.

5.4. *Segue: le tempeste di sabbia e polvere.* - Il problema delle tempeste di sabbia e polvere rappresenta un'altra questione che l'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente ha affrontato nel biennio in esame, dedicandogli una risoluzione. Essa non si era occupata di questo tema nella sua prima sessione, anche se in realtà sembra che le tempeste di sabbia e polvere rappresentino una specificazione del tema della qualità dell'aria, trattato dall'UNEA nella sessione del 2014, ma non in quella del 2016¹⁴⁵. Del resto, anche l'Assemblea Generale ha recentemente avuto occasione di definire le tempeste di sabbia e polvere come un ostacolo allo sviluppo

¹⁴¹ Risoluzione n. 2/9, 1° e 2° cpv. del preambolo.

¹⁴² Risoluzione n. 2/9, par. 2, lett. e).

¹⁴³ Risoluzione n. 2/9, 3° cpv. del preambolo.

¹⁴⁴ Risoluzione n. 2/9, par. 1.

¹⁴⁵ Infatti, nella risoluzione n. 2/21, dedicata alle tempeste di sabbia e polvere, l'UNEA ha richiamato la sua precedente risoluzione inerente alla qualità dell'aria (n. 1/7).

sostenibile, rimarcandone le ripercussioni sociali ed economiche sugli abitanti delle zone aride e semiaride del mondo, e in particolare dell'Asia e dell'Africa¹⁴⁶.

L'approccio dell'UNEA ha carattere procedurale. In particolare, essa ha raccomandato agli Stati l'intensificazione del monitoraggio e della raccolta di dati circa l'impatto delle tempeste di sabbia e polvere sugli ecosistemi e sulla salute umana. Essi sono stati anche invitati alla condivisione delle conoscenze e delle prassi virtuose attinenti alla soluzione del problema¹⁴⁷. L'UNEA ha quindi richiesto al Direttore esecutivo di assistere gli Stati, in collaborazione con gli enti rilevanti delle Nazioni Unite e altri *partners*, nell'azione di contrasto alle tempeste di sabbia e polvere, specie attraverso l'individuazione delle lacune pertinenti alle informazioni, alle misure politiche e alle azioni rilevanti¹⁴⁸. L'UNEA ha infine invitato gli Stati, le banche regionali di sviluppo e ogni altro soggetto che si trovasse nella situazione di poterlo fare a contribuire al finanziamento dei progetti e delle iniziative regionali volti ad affrontare la sfida delle tempeste di sabbia e polvere¹⁴⁹.

5.5. *Segue: la tutela dell'ambiente marino.* - Nel periodo *sub examine*, l'UNEA ha dedicato molte energie alla tutela dell'ambiente marino, adottando tre risoluzioni in materia, di cui una è intitolata ampiamente ai mari e agli oceani, mentre le altre due sono dedicate a questioni più circoscritte, quali l'inquinamento marino dovuto a plastiche e microplastiche e la gestione sostenibile della barriera corallina. In effetti, essa ha espresso la propria preoccupazione non solo in generale, menzionando le minacce per gli oceani, le zone costiere, le aree umide e le isole¹⁵⁰, ma anche con più particolare riguardo al pregiudizio ambientale derivante dai rifiuti di plastica, dagli inquinanti organici persistenti, dai metalli pesanti e dai composti a base di azoto, così come alle sue specifiche ripercussioni sulla biodiversità dei mari e degli oceani¹⁵¹. Anzi, constatando la crescente diffusione del problema, essa ha definito la presenza di rifiuti in plastica e microplastica nell'ambiente marino come una preoccupazione globale che esige urgentemente una risposta collettiva¹⁵². Inoltre, l'UNEA ha ricordato come la vita di milioni di persone dipenda dalla sopravvivenza della barriera corallina e dei connessi ecosistemi, atteso che essi costituiscono una fonte primaria di nutrimento e guadagno, contribuiscono alle dimensioni estetiche e culturali di varie comunità e proteggono da tempeste, tsunami ed erosioni costiere¹⁵³.

Nonostante l'attenzione precisamente rivolta al problema dell'inquinamento marino provocato dai rifiuti di plastica e alla tutela delle barriere coralline, pare che l'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente abbia adottato un approccio ampio, alla cui stregua le cause del degrado dell'ambiente marino dovrebbero ricondursi a più vasti problemi ambientali. In particolare, l'UNEA ha rimarcato le ripercussioni del cambiamento climatico sull'ambiente marino: le misure di adattamento alle conseguenze negative dell'innalzamento delle temperature, come i temporali estremi

¹⁴⁶ Si veda la risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 70/195 del 22 dicembre 2015, ricordata dalla risoluzione n. 2/21 dell'UNEA (1° cpv. del preambolo).

¹⁴⁷ Risoluzione n. 2/21, par. 3.

¹⁴⁸ Risoluzione n. 2/21, par. 1.

¹⁴⁹ Risoluzione n. 2/21, par. 4.

¹⁵⁰ Risoluzione n. 2/10, 2° cpv. del preambolo.

¹⁵¹ Risoluzione n. 2/11, 1° cpv. del preambolo.

¹⁵² Risoluzione n. 2/11, par. 1.

¹⁵³ Risoluzione n. 2/12, 11° cpv. del preambolo.

e le inondazioni, sarebbero necessarie anche per combattere lo scolo dei rifiuti nei corsi di acqua, quali principali vie di collegamento tra la terraferma e il mare¹⁵⁴. Esortando gli Stati a dare priorità alla conservazione delle barriere coralline e alla loro gestione sostenibile, l'UNEA ha evidenziato come ciò contribuisca al miglioramento della resilienza al cambiamento climatico¹⁵⁵, e ha domandato al Direttore esecutivo di rafforzare le capacità, il trasferimento di conoscenze e gli strumenti di pianificazione allo scopo di evitare, minimizzare e mitigare l'impatto umano e, in particolare, le ripercussioni del cambiamento climatico sulle barriere coralline e sui connessi ecosistemi¹⁵⁶. Più in generale, l'UNEA ha qualificato l'adozione dell'Accordo di Parigi come un passo cruciale per la limitazione delle ripercussioni del cambiamento climatico, quali il surriscaldamento e l'acidificazione degli oceani e l'innalzamento del livello delle acque del mare¹⁵⁷.

L'ampiezza dell'approccio adottato dall'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente emerge non solo dall'illustrato inquadramento delle cause del degrado dell'ambiente marino, ma anche dall'incardinazione della tutela dell'ambiente stesso nella protezione dell'ecosistema. Così, l'UNEA ha richiesto all'UNEP di incrementare il proprio lavoro per assistere gli Stati e le Regioni del mondo nell'applicazione di un approccio "ecosistemico" alla gestione dell'ambiente marino e costiero¹⁵⁸. L'UNEA ha invitato gli Stati a stabilire e gestire delle aree marine protette ovvero ad adottare delle altre misure di conservazione di intere zone¹⁵⁹. L'UNEP dovrà specularmente fornire assistenza tecnica circa la designazione, l'istituzione e la gestione delle aree marine protette e di zone simili¹⁶⁰. Anche in tema di gestione sostenibile delle barriere coralline l'UNEA ha raccomandato agli Stati la creazione di aree marine protette e una loro efficace gestione¹⁶¹.

MARIO GERVAZI

¹⁵⁴ Risoluzione n. 2/11, par. 9.

¹⁵⁵ Risoluzione n. 2/12, par. 7.

¹⁵⁶ Risoluzione n. 2/12, par. 11.

¹⁵⁷ Risoluzione n. 2/10, 13° cpv. del preambolo.

¹⁵⁸ Risoluzione n. 2/10, par. 6.

¹⁵⁹ Risoluzione n. 2/10, par. 8.

¹⁶⁰ Risoluzione n. 2/10, par. 7.

¹⁶¹ Risoluzione n. 2/12, par. 7.

ISTITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE
E ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI
LE ORGANIZZAZIONI REGIONALI NELL'AFRICA SUB-SAHARIANA

L'ATTIVITÀ NEL 2015-2017

1. *Premessa.*- La presente rassegna si riferisce al periodo agosto 2015 e febbraio 2017, durante il quale l'attività delle organizzazioni regionali e sub-regionali africane sub-sahariane è stata, come tradizione, alquanto contraddittoria, in un contesto caratterizzato da croniche difficoltà di ordine politico ed economico, nonché, in molte aree, di sicurezza. Peraltro, sia che si tratti di organizzazioni regionali (RECs) che di organizzazioni sub-regionali (SUB-RECs), caratteristica comune per l'osservatore è la mancanza di informazioni sicure e affidabili anche sui siti ufficiali delle singole forme associative, tant'è che, talora, mancano notizie relative a singoli incontri previsti, ovvero la numerazione ufficiale appare discontinua. Pertanto, come per le precedenti rassegne, i dati indicati, nonostante tutti gli sforzi compiuti, potrebbero talora essere incompleti.

Come si avrà modo di vedere analiticamente, solo alcune organizzazioni dell'Africa sub-sahariana sono risultate abbastanza attive (anche per il contributo delle relative corti di giustizia); altre, più numerose, hanno svolto un'attività particolarmente ridotta sì che, in taluni casi, appare lecito domandarsi perché gli Stati continuino a mantenerle in vita nonostante la loro sostanziale inattività¹. Peraltro, in molte forme associative un ruolo prevalente è svolto dal *summit* dei Capi di Stato e di Governo in ossequio alla tradizione politico-costituzionale dei Paesi dell'area, che attribuisce un ruolo di particolare rilievo al Presidente in ambito interno che internazionale.

Va altresì rilevato come la particolare fragilità delle diverse forme associative emerga in maniera evidente dalle difficoltà nella conclusione, nell'ambito dell'Accordo di Cotonou, degli Accordi di Partenariato Economico (APE) fra l'UE e le quattro aree interessate (teoricamente Stati e relative organizzazioni operanti, rispettivamente, in Africa Occidentale, Centrale, Orientale e in Africa Australe)². Così, mentre l'APE con l'Africa Occidentale è stato sottoscritto da tempo ed è in corso di ratifica³, per l'Africa Centrale è stato sottoscritto un accordo con un singolo Stato (Camerun), mentre sono stati interrotti unilateralmente da parte dell'UE i negoziati con gli altri Paesi (cfr. *infra*, par. 10) a causa dell'assoluta mancanza di risultati. Per l'Africa dell'Est (e del Sud)⁴, ove opera il c.d. *ESA group*, è stato

¹ Come si vedrà, in talune organizzazioni l'organo più elevato (presidenziale o ministeriale) ha tenuto una sola o due riunioni nel periodo considerato di circa 2 anni.

² Il fenomeno del pluralismo associativo e partecipativo comporta l'adesione di uno Stato africano a più organizzazioni concorrenti operanti nella stessa area o in aree limitrofe. Tale – quasi incomprensibile – prassi degli Stati dell'Africa sub-sahariana rende complessa la conclusione di APE, sì che, spesso, gli Accordi sono sottoscritti dai singoli Stati o da gruppi di Stati.

³ Cfr. la Rassegna pubblicata sul fasc. 3/2015 di questa *Rivista*.

⁴ In tale area dovrebbe operare il COMESA (ma anche l'IGAD e l'EAC) ma, com'è noto, al COMESA partecipano anche Paesi nord-africani, come Egitto e Libia, e non vi aderisce il Sudafrica, il più importante Paese dell'Africa del Sud.

sottoscritto l'APE con quattro Paesi, ma tale accordo convive con quello negoziato con gli Stati membri dell'EAC, al momento sottoscritto solo da due Stati. Infine, per l'Africa Australe è stato sottoscritto nel giugno del 2016 un accordo con il cd. *SADC group* che, al di là del riferimento formale alla SADC, si limita ai Paesi aderenti alla SACU, nonché ad Angola e Mozambico⁵, e non a tutti e quindici gli Stati membri della SADC.

Nell'Africa sub-sahariana (ma in realtà nell'intero continente) può cogliersi una certa vitalità nella decisione relativa alla creazione di una zona di libero scambio continentale; anche se tale processo si svolge con modalità completamente differenti da quanto previsto nel Trattato sull'*African Economic Community*. Infatti, proseguono i lavori relativi alla sottoscrizione di un (unico) accordo istitutivo della *Continental Free Trade Area* che vede la partecipazione di tutte le RECs⁶. A tal fine, la Commissione dell'UA ha ospitato il *5th Meeting of the Continental Free Trade Area Negotiating Forum* (Addis Abeba, 27-28.2.2017). In ambito parziale, come visto nella precedente Rassegna⁷, è già stato sottoscritto l'Accordo istitutivo della Zona di libero scambio fra gli Stati di tre RECs: COMESA, EAC e SADC, che non è ancora entrato in vigore in quanto sembra che le procedure di ratifica siano particolarmente lente.

2. *Comunità Economica degli Stati dell'Africa dell'Ovest (ECOWAS).*

L'ECOWAS si presenta, nel panorama africano, come una delle RECs più attive sia in ambito interno che nelle relazioni esterne ove, come osservato, ha già sottoscritto l'APE con l'UE, di cui si è decisa l'applicazione provvisoria. In particolare, tutte le diverse istituzioni dell'ECOWAS appaiono impegnate nel processo di cooperazione e, inoltre, si è realizzata una significativa sinergia con l'UEMOA, l'altra organizzazione dell'area con la quale si realizzano incontri periodici⁸.

Per quanto riguarda la *membership*, di rilievo è la richiesta di adesione da parte del Marocco che, peraltro, è stato già riammesso all'UA dopo una lunga assenza. Si tratta di una ulteriore iniziativa di uno dei più forti Stati africani, che mira a rafforzare il suo ruolo nell'intero continente e, in particolare, in Africa Occidentale⁹. Va peraltro osservato come non vi sia contiguità geografica fra ECOWAS e

⁵ L'APE *UE-SADC group* si applica in via provvisoria ed è in corso di ratifica. Esso si estende oltre che ai Paesi SACU (tutti membri della SADC), anche al Mozambico (membro SADC) mentre l'Angola, che aderisce sia alla SADC che all'ECCAS, si è impegnato a sottoscriverlo.

⁶ La creazione della *Continental Free Trade Area* è in via di realizzazione attraverso un negoziato che si svolge in seno all'UA, che comprende sia gli Stati sia i rappresentanti dei rappresentanti delle 5 regioni (Nord, Est, Ovest, Centro e Sud, cui dovrebbero corrispondere altrettante RECs). Al riguardo, da ultimo, v. *Decision on the Continental Free Trade Area*, Assembly/AU/Dec.608 (XXVII), Kigali 18.7.2016. In realtà, per un verso, l'UA riconosce come RECs non cinque ma otto organizzazioni e, per altro verso, l'*AEC Treaty* prevedeva per la creazione di una zona di libero scambio e una unione doganale continentale una diversa metodologia. Si ipotizzava, in una prima fase, la creazione di zone di libero scambio e di unioni doganali per ciascuna delle 5 RECs previste dall'*AEC Treaty* e successivamente, a partire da tali cinque unioni doganali regionali la creazione di una unione doganale continentale.

⁷ Pubblicata sul fasc. 3/2015 di questa *Rivista*.

⁸ L'ECOWAS e l'UEMOA cooperano da tempo con incontri periodici, in particolare fra i Presidenti delle Commissioni delle due organizzazioni.

⁹ L'iniziativa del Marocco nei confronti dell'intero continente si era già manifestata con l'assunzione di un ruolo guida nell'ambito del rilancio e della riscrittura del Trattato istitutivo della CEN-SAD.

Marocco e come il Presidente della Commissione si sia dichiarato contrario all'adesione in quanto il Marocco non apparterebbe all'Africa Occidentale¹⁰.

Di assoluto rilievo, nonché espressione della crescita qualitativa dell'ECOWAS, è l'approvazione, in occasione della 50^a sessione ordinaria dell'Autorità dei Capi di Stato e di Governo, del nuovo Protocollo sul Parlamento¹¹. Esso amplia significativamente il ruolo politico di tale organo¹², peraltro giunto alla sua quarta legislatura¹³, ma definisce soprattutto un nuovo equilibrio istituzionale per quanto riguarda l'approvazione degli atti normativi. Così, accanto a due diverse procedure che prevedono l'emanazione di un parere obbligatorio (art. 9) o facoltativo (art. 10), il nuovo Protocollo prevede il *mandatory assent of the Parliament* per le competenze esplicitamente indicate all'art. 12¹⁴. Per l'adozione di un atto in tali materie è necessaria l'approvazione anche del Parlamento e se, dopo la seconda lettura, non è espresso il voto favorevole sia dell'*ECOWAS Parliament* e dell'*Institution or Organ* di carattere intergovernativo, la proposta (di atto normativo) è respinta e la procedura decisionale deve iniziare nuovamente (art. 14).

Nel merito l'attività dei Capi di Stato dell'ECOWAS è risultata particolarmente intensa. Nel corso del 2015 si è festeggiato il 40° anniversario della fondazione in occasione della 48^a riunione dell'*Authority*¹⁵, cui hanno fatto seguito altre due riunioni (la 49^a¹⁶ e la 50^a¹⁷), mentre un *Meeting* dei Capi di Stato e di Governo è stato tenuto nell'ottobre del 2016 a margine di una riunione straordinaria dell'UA¹⁸. Nei diversi incontri si è di regola seguito il medesimo schema e, con una serie di reiterazioni, si è sottolineato l'importante ruolo di carattere politico-diplomatico in materia di *peace, security and democracy matters* svolto dall'*Authority*. Inoltre, come logico, sono stati approvati diversi provvedimenti sia in materia di integrazione regionale e di sviluppo economico e più volte si sono sollecitati gli

¹⁰ In proposito è stata ipotizzata la sottoscrizione di accordi di associazione sia con il Marocco che con la Mauritania.

¹¹ *Supplementary Act A/SA.1/12/16 relating to the enhancement of the powers of the ECOWAS Parliament*, Abuja, 17.12.2016. Tale Atto sostituisce il precedente e, come dal titolo, rafforza in maniera significativa il ruolo del Parlamento. I limiti del presente contributo non ne consentono una più ampia e approfondita analisi.

¹² L'art. 4 del *Supplementary Act A/SA.1/12/16 relating*, cit., indica gli *Objectives of the Parliament* e li definisce in maniera articolata in ben 13 punti, espressioni significative del rafforzamento del processo di cooperazione.

¹³ *Strategic Plan of the Fourth Legislature of the ECOWAS Parliament (2016-2020)*.

¹⁴ Secondo l'art. 12 del *Supplementary Act A/SA.1/12/16 relating*, cit., si prevede l'obbligatorio assenso del Parlamento per: a) *Revision of the Treaty and its annexes*; b) *Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* c) *Adoption or Review of all Community Acts relating ECOWAS Economic and Monetary Integration policies including trade, customs, free movement of persons, goods and services, infrastructure, monetary cooperation, industry and mining, private sector and investment promotion*. Può osservarsi come, mentre le prime due aree di competenza sono di eccezionale rilievo e quindi assumono naturalmente una particolare rilevanza politica, le competenze *sub lett. c)* sono collegate alla creazione del mercato comune e dell'unione monetaria.

¹⁵ Forty-eighth Ordinary Session of the ECOWAS Authority, Abuja, 17.12.2015, che ha trattato: *Regional integration and development matters; peace, security and democracy matters; institutional matters; 40th Anniversary Celebration*.

¹⁶ Forty-ninth Ordinary Session of the ECOWAS Authority, Dakar, 4.6.2016.

¹⁷ Fiftieth Ordinary Session of the Authority of ECOWAS Heads of State and Government, Abuja, 17.12.2016.

¹⁸ Meeting of ECOWAS Heads of State and Government, in the margins of the AU Extraordinary Summit on *Maritime Security and Safety and Development in Africa*, Lomé, 15.10.2016.

Stati al rispetto degli impegni normativi già assunti¹⁹. Ovviamente le pronunce dell'*Authority* sono il risultato di una fase preparatoria svolta a livello ministeriale, sia ordinario che di ministri specializzati, sia sub-ministeriale.

Di indubbio interesse è il ruolo svolto dalla Corte di giustizia, che nel periodo considerato si è più volte pronunciata con una giurisprudenza che risponde soprattutto ad asserite violazioni dei diritti umani secondo quanto previsto nella Carta africana dei diritti umani e dei popoli (art. 7, par. 1). Da tale giurisprudenza emerge come, in taluni casi, siano state riconosciute violazioni da parte di singoli Stati (ma talora minori di quelle asserite)²⁰, mentre in altri casi non è stata ritenuta presente una tale violazione e, significativamente, si è dichiarato come la Corte ECOWAS «*n'est pas une jurisdiction de réformation des décisions des juridictions nationales*»²¹. Infine, talora la Corte ECOWAS ha dichiarato la sua incompetenza o l'assenza di giurisdizione ovvero l'irrelevanza o inammissibilità della domanda²².

3. *Mercato Comune per l'Africa Orientale e Meridionale (COMESA)*.- Abbastanza ridotta (o, comunque, quasi volutamente non nota) è l'attività realizzata nell'ambito del COMESA ove a livello più elevato è stato tenuto il 19° Vertice concluso con un Comunicato finale di cui è noto il contenuto²³. Di contro, in maniera singolare, i contenuti degli incontri di livello ministeriale non sono stati resi noti in quanto "protetti"²⁴. Di rilievo appare la domanda di adesione della Tunisia, Paese nord-africano che si affianca all'attuale partecipazione di Egitto e Libia²⁵.

¹⁹ Cfr., ad esempio, Forty-eighth Ordinary Session of the ECOWAS, cit., sub 11.

²⁰ Nel caso *El Tayyib Bah v. Sierra Leone*, ECW/CCJ/JUD/11/15 del 4.5.2015 si è riconosciuta una violazione dei diritti umani, mentre nel caso *Parounam v. Togo*, ECW/CCJ/JUD/02/16 del 16.2.2016 e nel caso *Sory Toure+I v. Guinea*, ECW/CCJ/JUG/03/16 del 16.2.2017 sono state accertate violazioni dei diritti umani ma minori di quelle contestate dagli attori.

²¹ Nel caso *Williams & Williams v. Liberia et al.*, ECW/CCJ/JUD/25/15 del 30.11.2015 la Corte dichiara la non violazione dei diritti umani e come essa non possa essere considerata come un ulteriore grado di giudizio. Lo stesso principio e, in particolare, che la Corte «*Ecowas n'est pas une jurisdiction de réformation des décisions des juridictions nationales*» era stato specificato nel caso *Kakali v. Niger*, ECW/CCJ/JUD/26/15 dell'1.12.2015. Non è stata accertata una violazione dei diritti umani nel caso *ATVR v. Mali*, ECW/CCJ/JUD/14/15 del 30.6.2015 e nel caso *Hope Democratic Party*, ECW/CCJ/JUD/19/15 del 14.10.2015. Lo stesso può dirsi nel caso *Amoussou v. Benin* in relazione al quale la Corte dell'ECOWAS si è pronunciata ben tre volte. Ulteriori sentenze relative a presunte violazioni dei diritti umani sono: ECW/CCJ/JUD/05/15 del 23.4.2015 (*Arrestation et détention arbitraire*); ECW/CCJ/JUD/09/15, del 23.4.2015 (*Omission de statuer*); ECW/CCJ/JUD/10/15, del 23.4.2015 (*Interpretation d'arrêt*).

²² Nel caso *Vamo e Kuekia v. Benin*, ECW/CCJ/JUD/12/15 del 20.4.2015 la Corte ECOWAS dichiara la sua incompetenza (risulta competente quella dell'OHADA), mentre nel caso *Kagbara+I v. Togo*, ECW/CCJ/JUD/04/16 del 16.2.2016 vi è stata conciliazione fra le parti e nel caso *Ako v. WAMA*, ECW/CCJ/JUD/28/15 del 2.12.2015 il ricorso è stato dichiarato inammissibile.

²³ *Communiqué of 19th Summit of the COMESA Authority of Heads of State and Government "Inclusive and Sustainable Industrialization"*, Antananarivo, 19.10.2016 che è stata preceduta da un intervento del Segretario generale del COMESA su *Status of industrialisation in the COMESA region: the road ahead for structural transformation through industrialisation*, Antananarivo, 19.10.2016.

²⁴ Si tratta del 15° incontro dei Ministri degli Affari Esteri (16.10.2016) e dei *Meeting 35°* (3.12.2015) e 36° (14.10.2016) del Consiglio dei Ministri. Le poche notizie accessibili sono di stampa o possono essere lette nella *e-COMESA newsletter* ove, singolarmente, si dà conto delle riunioni di organi tecnici sub-ministeriali.

²⁵ La richiesta di adesione della Tunisia al COMESA, accanto a Libia ed Egitto, nonché la richiesta di adesione del Marocco all'ECOWAS appaiono segni evidenti della sostanziale "inattività" o addirittura "inesistenza" dell'Organizzazione, prevista dall'*AEC Treaty*, per l'Africa del Nord. Si tratta dell'UMA,

L'apertura del negoziato è stato autorizzato in occasione del 19° Vertice e dovrebbe concludersi con la firma del trattato di adesione in occasione del 20° Vertice previsto per l'ottobre del 2017. Tale adesione sposterebbe ulteriormente a nord il baricentro dell'Organizzazione cui, com'è noto, nonostante il riferimento geografico al Sud del continente, non aderiscono il Sudafrica e gli altri Stati dell'Africa Australe.

Per quanto riguarda i diversi organi, come detto, le notizie sono assolutamente frammentarie. Al riguardo, risulta si siano tenute riunioni a livello ministeriale, in particolare preparatorie all'incontro del *Summit*, ma non ne sono noti i contenuti. Per quanto concerne la Corte, nella sua composizione d'appello, è in corso una controversia fra la società *Malawi Mobile Limited* contro il *Malawi* e la *Malawi Communications Regulatory Authority* in relazione alla presunta revoca illegale di una concessione. Tuttavia, le notizie sono assai vaghe e di una prima pronuncia, probabilmente interlocutoria²⁶, sono state pubblicate solo le otto pagine iniziali.

4. *Comunità Economica degli Stati dell'Africa Centrale (ECCAS)*.- L'ECCAS costituisce la più fragile fra le RECs caratterizzandosi anche per l'adesione di molti dei suoi Stati membri ad altre RECs o sub-RECs. Inoltre, molti Paesi membri sono interessati da forti contrasti politico-militari, sia interni che bilaterali, che incidono significativamente sulla sicurezza producendo talora crisi umanitarie. La Conferenza dei Capi di Stato si è riunita nel novembre 2016 dedicando i suoi lavori, conclusi con un Comunicato finale²⁷, alla situazione politica e di sicurezza. In particolare, sono state affrontate problematiche assai ampie relative a: i) *terrorismo*; ii) *questioni elettorali*; iii) *consolidamento della pace*; iv) *missioni internazionali di pace*; v) *integrazione sub-regionale*; vi) *gioventù*; vii) *situazione umanitaria*; viii) *sicurezza marittima*; ix) *varie (sicurezza transfrontaliera)*. Peraltro, i toni del Comunicato finale ed i suoi contenuti manifestano le difficoltà della cooperazione nell'area. Va inoltre osservato come in precedenza a livello ministeriale ci si fosse impegnati nella realizzazione della zona di libero scambio che costituisce uno degli obbiettivi del Trattato istitutivo firmato nel lontano 1983²⁸.

Gli Stati dell'Africa Centrale cooperano anche con altre specifiche forme di cooperazione relativamente a tematiche di particolare interesse per l'area, come la tutela delle foreste²⁹, la biodiversità o la sanità³⁰ e, in tale prospettiva, si sono definite posizioni comuni dell'ECCAS sul clima (Libreville 28.7.2015).

ormai da tempo inattiva, cui solo formalmente aderiscono Algeria, Libia, Mauritania, Marocco e Tunisia, ma non l'Egitto.

²⁶ Il testo della sentenza *Malawi e MCRA v. Malawi Mobile Limited*, Appeal BN°1 of 2016 si ferma a pag.8.

²⁷ *Communiqué final de la 8ème session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, consacrée à la situation politique et sécuritaire en Afrique centrale*, Libreville, 30.11.2016.

²⁸ *Declaration des Ministres en charge du commerce et des finances de la CEEAC pour l'opérationnalisation de la zone de libre-échange*, Kinshasa, 13.5.2016 ove l'engagement ferme di mettere in opera nel gennaio 2017 la zona di libero scambio, recependo negli ordinamenti nazionali gli atti dell'ECCAS che prevalgono sul diritto nazionale.

²⁹ Si tratta di una articolazione tecnico-funzionale, cui aderiscono gli Stati dell'Africa centrale: *Commission des Forêts d'Afrique Centrale* che ha tenuto una *Session extraordinaire du Conseil des Ministres*, Kinshasa, 12.5.2016.

³⁰ *Septième session ordinaire du Conseil de Ministres de la santé publique de la Communauté*, Libreville, 12.2.2016.

La fragilità della cooperazione in Africa Centrale appare assolutamente evidente se si considera che in occasione del *brainstorm meeting*, organizzato dall'UA, relativo alla promozione del costituzionalismo e dello stato di diritto in Africa centrale, si sono confusi gli organi dell'ECCAS con quelli della CEMAC³¹.

5. *Comunità per lo Sviluppo dell'Africa Meridionale (SADC)*.- Come tradizione, nell'agosto del 2016 si è tenuto il *Summit* annuale che ha trattato, in primo luogo, questioni di politica e di sicurezza relative alle vicende della Repubblica Democratica del Congo, nonché una serie di questioni, prevalentemente politiche, proprie di singoli Stati membri³². Inoltre nel marzo del 2017 è stato tenuto un *Summit* straordinario³³ che, per gli aspetti politici, ha finito per reiterare quanto detto nel *Summit* precedente, mentre per gli aspetti economici si è limitato a prendere atto dei lavori preparatori del Consiglio dei Ministri e di una *Ministerial Task Force*³⁴, rinviando per le conseguenti decisioni al *Summit* dell'agosto 2017. Per quanto riguarda questioni proprie dell'Organizzazione, nei due *Summit* si sono valutate le relazioni ministeriali e dei diversi organi istituzionali e si è sollecitato una maggiore attività da parte degli Stati. Nella medesima logica e secondo tradizione, nel *Summit* del 2016 si sono invitati gli Stati membri alla rapida sottoscrizione e ratifica di diversi protocolli che, evidentemente, non sono stati oggetto di recepimento, fra cui quelli sulla libera circolazione delle persone e dei servizi, nonché il nuovo Protocollo sul Tribunale della SADC³⁵. In termini positivi sono stati approvati sette nuovi protocolli che, in alcuni casi, emendano la precedente disciplina, in altri, disciplinano nuove materie³⁶. Anche per tali protocolli si tratterà di osservare i tempi di recepimento.

Di un certo rilievo è l'incontro ministeriale di carattere strategico tenutosi nel marzo del 2017 sullo stato di realizzazione dell'agenda dell'integrazione nell'ambito della SADC, il cui contenuto però non è (ancora) noto. Va ancora osservato come nell'ambito della SADC si proceda attraverso l'elaborazione di studi, ricerche e approfondimenti su temi di maggiore o minore ampiezza, variamente denominati (*Regional codes & policies, Guidelines, SADC technical and thematic reports*, ecc.). Tale prassi si è realizzata anche nel periodo considerato e qui, fra le diverse iniziative, si ricorda il *SADC Regional Humanitarian Appeal*, del giugno 2016, relativo alla crisi umanitaria dovuta alla siccità in diverse aree dell'Africa Australe³⁷.

³¹ Cfr. *Regional consultation with parliaments and judiciary to promote constitutionalism and rule of law in Central Africa region*, 21-23.2.2015, Malabo, a p. 3 si attribuiscono all'ECCAS il Parlamento e la Corte di Giustizia della CEMAC.

³² *Communiqué: 36th Summit of SADC Heads of State and Government*, Mbabane, 30-31.8.2016, 13-17. Sono state oggetto di dibattito anche questioni politiche specifiche relative a Lesotho, Madagascar e Zambia. Come tradizione, il *Summit* è stato preceduto da riunioni preparatorie a livello ministeriale e sub-ministeriale (*Finance committee, Standing Committee of Senior Officials, Ministerial Task Force, Ministerial Retreat, Council of Ministers, double Troika*).

³³ *Communiqué of the Extra ordinary Summit of SADC Heads of State and Government*, Lozitha, 18.3.2017.

³⁴ *Communiqué of the Extra ordinary Summit of SADC*, cit., 5-8.

³⁵ *Communiqué: 36th Summit*, cit., 27 e 38.

³⁶ *Communiqué: 36th Summit*, cit., 37, ove può osservarsi come ben cinque dei sette Protocolli approvati siano degli emendamenti a precedenti previsioni.

³⁷ Cfr. ancora fra i tanti, *SADC Handbook on Mainstreaming Gender in the Water Sector*, 31.12.2015; *SADC Water 4th Regional Strategic Action Plan*, 30.4.2016; *SADC Procurement Policy*, 31.8.2016.

Per quanto riguarda, più direttamente, la dimensione politica della SADC, può farsi riferimento al ruolo della c.d. *double Troika* che ha tenuto due *Summit* con il ruolo di *facilitator* per la soluzione della crisi politica del Lesotho³⁸.

6. *Comunità degli Stati Sahelo-Sahariani (CEN-SAD)*.- La CEN-SAD, nell'ampiezza ed eterogeneità dei suoi Stati membri, non sembra riuscire ad operare proficuamente dopo il tentativo di rilancio collegato alla sottoscrizione del nuovo Trattato che, peraltro, non risulta sia ancora entrato in vigore. D'altra parte, il Marocco, che si era proposto come nuovo Stato *leader* e che intendeva utilizzare la CEN-SAD quale strumento della sua politica estera in Africa, è stato riammesso nell'UA anche su sollecitazione del Segretario generale della CEN-SAD e, come detto, ha chiesto l'adesione all'ECOWAS. Pertanto, l'interesse dello Stato nordafricano per la cooperazione nell'ambito della CEN-SAD appare in prospettiva ridotto. In ragione delle note molteplici crisi in materia di sicurezza e di emigrazione irregolare che colpiscono l'area del Sahara e del Sahel, l'interesse dell'Organizzazione risulta concentrato su tali temi. Così, nel marzo del 2016, è stata tenuta a Il Cairo una riunione dei Ministri della Difesa³⁹ relativa allo scambio di esperienze ed informazioni in materia di lotta al terrorismo, cui ha fatto seguito una riunione dei Ministri degli Affari Interni (Niamey, 18.1.2017) sugli stessi temi. Nelle due occasioni, da notizie di stampa, risulta che gli Stati abbiano concordato il rafforzamento della cooperazione in materia di lotta al terrorismo, al traffico di droga e all'immigrazione irregolare nonché, in particolare, la creazione di un centro antiterrorismo che dovrebbe avere sede a Il Cairo⁴⁰. Peraltro, nella medesima logica che vedremo per i G5 Sahel, l'opera di controllo e di repressione dovrà essere coniugata con una più ampia strategia di sviluppo economico per sottrarre sostenitori ai gruppi terroristici e delinquenti.

7. *Autorità Intergovernativa per lo Sviluppo (IGAD)*.- L'IGAD ha confermato la sua vocazione ad affrontare, con risultati non esaltanti, le problematiche relative alla sicurezza che interessano i diversi Stati membri, in particolare Somalia e Sud Sudan. Così, a livello dei Capi di Stato e di Governo si sono tenute la 28^a sessione straordinaria, relativa esclusivamente alla Somalia⁴¹, e la 29^a sessione straordinaria, che ha trattato anche le questioni relative al Sud Sudan⁴². Nei due documenti emergono le difficoltà della situazione in materia di sicurezza e si reiterano condanne, incoraggiamenti e appelli a soluzioni concordate e pacifiche delle diverse

³⁸ *Communiqué of the double Troika Summit of SADC Heads of State and Government*, Gaborone, 18.1.2016 e *Communiqué of the double Troika Summit of SADC Heads of State and Government*, Gaborone, 28.6.2016. Nella stessa sfera di attività marcatamente politica si veda la *Seychelles SADC Election Observation Mission, SEOM Preliminary* e l'*Interim Statement*, 12.9.2016.

³⁹ *Sharm-el Shak Declaration*, 5^o meeting dei Ministri della Difesa, 22-25.3.2016 ove non sembra sia stato rilasciato un comunicato ufficiale.

⁴⁰ Si è altresì deciso che le forze militari egiziane possano partecipare alla protezione dei confini con Libia e Sudan, così come condividere l'attività di *intelligence* e di comunicazione con gli altri Stati.

⁴¹ *Communiqué: 28th Extra-ordinary Summit of the IGAD Assembly of Heads of State and Government on Somalia*, Mogadishu, 13.9.2016.

⁴² *Communiqué: 29th Extra-ordinary Summit of the IGAD Assembly of Heads of State and Government*, Addis Ababa, 9.12.2016.

crisi locali⁴³. Accanto a tali riunioni “ordinarie” è stata tenuta una riunione di livello apicale nell’agosto del 2016 relativa alla situazione in Sud Sudan estesa ad altri soggetti, sia statuali che rappresentativi di organizzazioni internazionali, significativamente denominato *IGAD plus*⁴⁴.

A livello ministeriale si sono tenuti il 54° *Meeting* del Consiglio dei Ministri (fra febbraio 2015 e gennaio 2016, di cui non si ha notizia) e il 55° *Meeting* che, ancora una volta, hanno affrontato la situazione in Somalia e Sud Sudan⁴⁵.

Infine, va osservato come l’IGAD abbia operato attraverso una serie di attività minori di carattere tecnico-specialistico in materie come l’ambiente, l’agricoltura e l’allevamento del bestiame.

8. *Comunità dell’Africa Orientale (EAC)*.- Anche nel periodo considerato l’EAC ha confermato la sua capacità di conseguire in maniera graduale ma significativa, per lo meno per gli *standards* africani, gli obiettivi istituzionali. Così, in occasione del 17° *Summit* ordinario è stata formalizzata l’adesione del Sud Sudan all’Organizzazione⁴⁶ cui ha fatto seguito una cerimonia ufficiale⁴⁷, mentre per l’adesione all’EAC della Somalia, in ragione delle evidenti difficoltà politiche e di sicurezza, si è deciso di rinviare la questione al 18° *Summit*, previsto per aprile 2017.

In occasione del 17° *Summit* si è sottolineato ancora una volta come gli Stati membri non si dimostrino particolarmente diligenti né nella fase di *implementation* di decisioni e direttive del Consiglio, né in quella di ratifica dei protocolli. Così il *Summit*, dopo aver incaricato il Segretariato di “ricordarli” agli Stati ai fini di una rapida approvazione, ha affermato in maniera alquanto singolare *to assent* (dare per approvati) quei protocolli (*Bill*) approvati dal Parlamento (EALA), presentati agli Stati nei tre mesi precedenti al *Summit* e rispetto ai quali gli Stati non hanno mosso riserve durante lo stesso *Summit*. Si tratta quasi della previsione di un silenzio-assenso che sembrerebbe imporre ai Presidenti di esprimere in maniera esplicita la loro contrarietà rispetto al *Bill* approvato dall’EALA⁴⁸. Per quanto riguarda il *Summit* straordinario⁴⁹ il suo contenuto è assai ridotto e vi si può cogliere il riferimento alle difficoltà relative all’accordo EPA con l’UE (di cui al par. 1), nonché riferimenti alla rapida procedura di ratifica del Trattato di adesione del Sud

⁴³ Si tratta di documenti spesso reiterativi di atti precedenti, di cui è evidente il carattere esortativo e raccomandatorio ed i cui destinatari sono sia le parti locali direttamente coinvolte nelle controversie sia i diversi soggetti della Comunità internazionale.

⁴⁴ Il *Communiqué of the Second IGAD plus Extra-ordinary Summit on the Situation in the Republic of South Sudan*, Addis Ababa, 5.8.2016 segue la prima riunione (di cui v. la Rassegna pubblicata sul fasc. 3/2015 di questa *Rivista*) che aveva portato alla sottoscrizione dell’Accordo di pace fra le parti sudanesi.

⁴⁵ *Communiqué: 55th Extra-ordinary Session of the IGAD Council of Ministers*, Addis Ababa, 30-31.1.2016.

⁴⁶ *Joint Communiqué: 17th Ordinary Summit of Heads of State of the East African Community*, Arusha, 2.3.2016.

⁴⁷ *Communiqué: Signing Ceremony of the Treaty of Accession of the Republic of South Sudan into East African Community*, Dar-es-Salaam, 15.4.2016.

⁴⁸ *Joint Communiqué: 17th Ordinary Summit*, cit., 3-5. In realtà, il testo del comunicato congiunto non è particolarmente chiaro e si confonde la fase ascendente dell’espressione del consenso con quella del recepimento.

⁴⁹ *Communiqué: 17th Extra-ordinary Summit of Heads of State of the East African Community*, Dar-es-Salaam, 8.9.2016. In maniera assai singolare tale Summit straordinario è denominato 17°, ma segue il 13° del maggio 2015 (di cui alla Rassegna pubblicata sul fasc. 3/2015 di questa *Rivista*).

Sudan. In ambito politico, di un certo rilievo è l'attività dell'*Office of the Facilitator of the Inter-Burundi Dialogue*⁵⁰.

Per quanto riguarda le riunioni del Consiglio dei Ministri ne sono state tenute due: la 33^a ed il 34^a. In tale ultima occasione si è proceduto all'approvazione di un corposo ed estremamente interessante *Report*⁵¹, che rende conto anche delle attività dei diversi organi dell'EAC, ivi compresi i Consigli dei Ministri settoriali. Il *Report* si sofferma sulle difficoltà nel recepimento dei diversi atti da parte dei singoli Stati e ne risulta un quadro complessivo, unico nelle esperienze delle organizzazioni africane, che fa stato del reale interesse (ma anche delle difficoltà) che gli Stati membri attribuiscono al funzionamento dell'EAC⁵². Nel medesimo *Report* si espone altresì l'attività dell'EALA e della Corte di giustizia nonché delle c.d. *EAC Institutions*⁵³.

Nell'ambito del complesso apparato istituzionale dell'EAC, di indubbio interesse appare l'ampia giurisprudenza della EAC Court che, com'è noto, prevede un doppio grado di giudizio (First Instance Division e Appellate Division). Nel periodo considerato sono state adottate ben 48 sentenze di cui 13 da parte della Appellate Division⁵⁴, ivi compresa la prima sentenza di rinvio pregiudiziale⁵⁵. Per quanto riguarda la giurisprudenza contenziosa, si tratta di questioni assai particolari ed eterogenee che, più che trattare di casi relativi al diritto dell'EAC (come tale), mirano a definire la compatibilità di singoli provvedimenti nazionali con l'*EAC Treaty* e, soprattutto, con le previsioni degli articoli 6, lett. d), e 7, par. 2 [ma anche art. 8, par. 1, e art. 30, par. 1]. In particolare, si tratta dei *principles of good governance, including adherence to the principles of democracy, the rules of law, social justice and maintenance of universally accepted standards of human rights*. Nel merito, per quanto riguarda la giurisprudenza d'appello in un caso non è stata accertata la violazione da parte di uno Stato membro⁵⁶, mentre per la giurisprudenza di primo grado, talora, si è accertata la violazione degli articoli 6, lett. d), e 7, par. 2⁵⁷ e, talora, si sono riconosciute violazioni di minore ampiezza rispetto a quelle indicate

⁵⁰ Tale ruolo è svolto dall'ex-Presidente della Tanzania su mandato del *Summit* ed è oggetto di valutazione da parte di quest'ultimo.

⁵¹ 34th Meeting of the Council of Minister, *Report of the Meeting (Ref.EAC/CM/34/BP/2016)*, Arusha, 5.9.2016. Del precedente 33rd Meeting del Consiglio dei Ministri, tenuto nel febbraio 2016, non si hanno notizie ufficiali se non, indirettamente, nel 34th *Report* di cui alla presente nota.

⁵² 34th Meeting of the Council of Minister, *Report*, cit., 4-8.

⁵³ *Ivi*, 80-86. Per *EAC Institutions* si intendono gli organismi specializzati operanti nell'ambito dell'EAC, come la *East African Development Bank* o la *Lake Victoria Basin Commission*. Si ricorda altresì l'attività della società civile imprenditoriale rappresentata dall'*East African Business Council* che, ad esempio, ha fornito indicazioni di merito al *Sectoral Council on Trade, Industry, Finance and Investment*.

⁵⁴ La giurisprudenza della Corte EAC meriterebbe una più attenta analisi, anche in relazione alla problematica della legittimazione temporale ad agire da parte di soggetti privati, che, evidentemente, non appare possibile in tale sede.

⁵⁵ East African Court of Justice, Appellate Division, Case Stated N°1 of 2014, *Attorney general of the Republic of Uganda v. Tom Kyahtrwenda*, 31.7.2015.

⁵⁶ East African Court of Justice, Appellate Division, Appeal N°3 of 2015, *Magezi v. Attorney general of the Republic of Uganda*, 26.5.2016.

⁵⁷ East African Court of Justice, First Instance Division, Reference N°8 of 2014, *Manarayo v. Attorney general of the Republic of Uganda*, 2.12.2016.

dall'attore⁵⁸. Sempre il tribunale di primo grado ha condannato il Segretario generale per non aver adempiuto adeguatamente ai doveri previsti dall'art. 71, par. 1, lett. *d*), e *l*) dell'*EAC Treaty*⁵⁹.

Per quanto riguarda la giurisprudenza dell'Appellate Division, di sicuro interesse appare l'articolata sentenza relativa al citato primo caso di rinvio pregiudiziale. Nella sentenza l'Appellate Division dichiara, fra l'altro, la sua competenza esclusiva relativa all'interpretazione e alla validità del EAC Treaty e degli atti di diritto derivato, nonché il primato delle sue decisioni su quelle delle corti nazionali⁶⁰. Di un certo interesse risulta altresì l'opinione consultiva 2/2015 ove si ribadisce il primato dell'EAC Treaty sul diritto interno dell'Organizzazione (nella specie le *Staff Rules and Regulations*), nonché si definisce (in senso negativo) la nozione di *Established State Practice*⁶¹.

9. *Unione Doganale dell'Africa Meridionale (SACU)*.- Tale organizzazione si caratterizza per la sua specifica attività in materia commerciale⁶² e, in occasione dell'inaugurazione dell'edificio sede del Segretariato in Namibia, nel novembre 2015, è stato tenuto il *Summit* dei Capi di Stato e di Governo che ha definito una abbastanza generica *Roadmap* per lo sviluppo della cooperazione interstatale. In tale occasione si è discusso, fra l'altro, della storica questione della distribuzione del *common revenue pool*, relativo al trasferimento di risorse dal Sud Africa agli altri Stati membri. In proposito, anche se in maniera singolare, non sono stati rilasciati comunicati ufficiali, sembra che siano stati compiuti passi in avanti nella ricerca di una soluzione condivisa.

Successivamente si sono riuniti i Ministri, che hanno confermato in termini assai generici l'impegno degli Stati, ma senza assumere alcuna decisione significativa⁶³. In ragione della sua storica natura di unione doganale, è stata relativamente intensa l'attività degli organi intergovernativi della SACU di livello sub-ministeriale competenti in materia commerciale e in particolare nei rapporti con

⁵⁸ Così, nei casi East African Court of Justice, First Instance Division, Reference N°15 of 2014, *Baranzira & Ntakiyiruta v. Attorney general of the Republic of Burundi*, 22.3.2016, e Reference N°12 of 2014, *Koroso v. Attorney general of the Republic of Kenya+1*, 24.3.2016.

⁵⁹ East African Court of Justice, First Instance Division, Reference N° 07 of 2014, *East African Law Society v. Secretary General*, 22.3.2016, mentre nel Reference N° 6 of 2014, *HRAPF v. Attorney General of Uganda +1*, 27.9.2016 la Corte si è dichiarata «unable to exercise our judicial discretion to adjudicate a matter that is moot and hypothetical».

⁶⁰ Nel caso East African Court of Justice, Appellate Division, *Case Stated N°1 of 2014*, cit., la Corte compie una attenta interpretazione del trattato istitutivo e, in particolare, specifica in quali casi il diritto dell'EAC possa essere applicato e interpretato dalle Corti locali e, quindi, non risulti necessario il rinvio pregiudiziale. Si specifica (38) che tale giurisdizione "nazionale" è limitata esclusivamente ai casi in cui non venga in rilievo il diritto dell'EAC, ovvero quando vi è già una giurisprudenza della Corte EAC che ha chiarito il significato del diritto dell'Organizzazione (atto chiarito) ovvero quando l'interpretazione è *banale* (atto chiaro) e, conseguentemente, non vi sono problemi interpretativi.

⁶¹ Appellate Division, *Advisory Opinion N° 1 of 2015*, rispettivamente 102 (1-3) e 102 (4-5).

⁶² Com'è noto, la SACU è la più antica unione doganale esistente al mondo e il Sudafrica vi svolge un ruolo di *leadership*, anche dal punto di vista della produzione normativa.

⁶³ *Press Release of the (3rd) SACU Council of Ministerial Retreat*, Johannesburg, 20.6.2016 in cui si è fatto riferimento ad a) *Regional Industrial Development*, b) *Review of the Revenue Sharing Arrangement*, c) *Trade Facilitation*, d) *Development of SACU Institutions*, e) *Unified Engagement in Trade Negotiations*, e f) *Trade Services*.

l'OMC⁶⁴. Inoltre come accennato, è stato sottoscritto dai Paesi SACU e dal Mozambico l'Accordo EPA con l'UE, cui l'Angola si è impegnata ad aderire.

10. *Comunità Economica e Monetaria dell'Africa Centrale (CEMAC)*.- Per quanto riguarda la CEMAC nel periodo considerato, i Capi di Stato hanno approvato un Atto addizionale relativo al finanziamento autonomo dell'Organizzazione, nel quale sostanzialmente si punta all'attribuzione di risorse proprie⁶⁵. Tale Protocollo sostituisce la precedente regolamentazione e costituisce un trattato in forma semplificata in quanto, ai sensi del suo art. 13, entra in vigore immediatamente.

Sempre a livello apicale sono state tenute due sessioni straordinarie, l'una che ha trattato soprattutto questioni relative alla sicurezza⁶⁶ e l'altra relativa alla situazione economica e monetaria nella zona CEMAC⁶⁷. Per quanto riguarda la Conferenza ordinaria tenuta nel 2017⁶⁸, si sono affrontate soprattutto questioni di carattere finanziario e strutturale, e sono stati approvati una serie di provvedimenti di carattere individuale, come la nomina dei membri della Corte di Giustizia e della Corte dei Conti.

In ambito ministeriale la *Deuxième session extraordinaire du Conseil de Ministres de l'UEAC* (Malabo, 27.7.2016) ha preceduto il *Summit* e, come tradizione, ha avuto funzione preparatoria. Lo stesso può dirsi per le sessioni ordinarie del Consiglio dei Ministri dell'UEAC, tenute rispettivamente nell'ottobre 2015⁶⁹ e nel gennaio del 2016⁷⁰. Ha fatto seguito una sessione straordinaria che si è espressa in maniera singolare circa le modalità di elezione del Parlamento comunitario (suffragio universale indiretto)⁷¹. Ancora, nell'ambito di una attività relativamente intensa a livello ministeriale, la 31^a sessione prevista per ottobre del 2016 è stata rinviata per le numerose assenze ed è stata tenuta nel febbraio del 2017, immediatamente prima della citata 13^a Conferenza ordinaria dei Capi di Stato⁷².

Come accennato nelle pagine introduttive, estremamente complesso appare il negoziato con l'UE per la sottoscrizione dell'APE relativo ai Paesi dell'Africa centrale, che risulta attualmente sospeso unilateralmente. In tal ambito opera il

⁶⁴ Ad esempio dal 25 al 29.1.2016 è stato tenuto a Johannesburg un *Joint Workshop on Trade Facilitation* fra SACU e WTO.

⁶⁵ *Conférence des Chefs d'Etat, Acte Additionnel n° 01/CEMAC-046-CCE Portant réaménagement du mécanisme autonome de financement de la Communauté, la Taxe Communautaire d'Intégration (TCI)*, Malabo 25.2.2016.

⁶⁶ *Communiqué final de la session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat de la CEMAC*, Malabo, 30.7.2016

⁶⁷ *Communiqué final de la session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat de la CEMAC sur la situation économique dans la Zone CEMAC*, Yaoundé, 23.12.2016. A tale Vertice tematico hanno partecipato il Direttore Generale del FMI e il Ministro delle Finanze francese.

⁶⁸ *Communiqué Final - 13^{ème} session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat de la CEMAC*, Djibloho, 17.2.2017.

⁶⁹ *Communiqué Final - 29^{ème} session ordinaire du Conseil des Ministres de l'UEAC*, Malabo, 23.10.2015.

⁷⁰ *Communiqué Final - 30^{ème} session ordinaire du Conseil des Ministres de l'UEAC*, Djibloho, 16.1.2016.

⁷¹ *Communiqué Final - Session extraordinaire du Conseil des Ministres de l'UEAC*, Malabo, 1.7.2016. In tale occasione, fra l'altro in ambito istituzionale, si è deciso (3) la rotazione fra gli Stati membri dei Capi delle sei istituzioni principali e di quelle "secondarie", e soprattutto «adopter l'élection des députés du Parlement communautaire au suffrage universel indirect».

⁷² *Communiqué Final - 31^{ème} session ordinaire du Conseil des Ministres de l'UEAC*, Djibloho, 16.2.2017.

Comité Ministériel des Négociations APE (COMINA) che, di recente, ha tenuto la sua 16^a sessione nella quale ha respinto la possibilità di adesione all'APE già concluso dal Camerun e ha ipotizzato la ripresa del negoziato per la «*conclusion d'un APE régional complet, suivant des formes à définir ultérieurement*»⁷³.

11. *Unione Economica e Monetaria dell'Ovest Africano (UEMOA)*.- Nel periodo considerato sono state tenute due Conferenze dei Capi di Stato e di Governo, in particolare, la 19^a Sessione ordinaria nel gennaio 2016⁷⁴ ed una Sessione straordinaria nel giugno del 2016⁷⁵. In entrambi i casi, i problemi politici e, soprattutto, quelli relativi alla stabilità e alla sicurezza sono stati oggetto di particolare attenzione; significativamente, la Sessione straordinaria è stata dedicata proprio a tale tema. Sono state così approvate una Dichiarazione e il Piano d'azione sulla pace e sulla sicurezza⁷⁶ ove si mira al coordinamento delle iniziative degli Stati membri in collaborazione con la Comunità internazionale. In particolare, il Piano d'azione prevede una serie di specifiche attività congiunte sia nell'ambito della sicurezza, sia più in generale in materia di sviluppo e integrazione⁷⁷. Secondo quanto indicato, tali due aspetti devono essere intesi come un contributo indiretto ma significativo nella lotta all'instabilità politica e di sicurezza. In tale prospettiva, nel *Summit* ordinario si è preso atto delle difficoltà esistenti e si sono invitati gli Stati a raddoppiare gli sforzi integrazionisti, anche in riferimento alla collaborazione con l'ECOWAS⁷⁸ con cui, come detto, dal 2004 si tengono incontri inter-istituzionali semestrali.

Nella riunione ordinaria del gennaio 2016 la Conferenza ha affrontato importanti questioni di carattere organizzativo e ha invitato la Commissione a portare a termine lo studio sulla ristrutturazione istituzionale, collegata soprattutto a problemi di bilancio. In particolare si pone il problema del funzionamento del Parlamento dell'UEMOA il cui Trattato è in vigore dall'aprile del 2014 ma che risulta ancora inattivo, sì che risulta ancora funzionante il precedente *Comité interparlementaire (CIP)*⁷⁹. Su tale tema, per un verso, la posizione della Conferenza appare sibillina circa la disciplina preesistente⁸⁰ e, per altro verso, si pone il problema della duplicazione delle funzioni con il Parlamento dell'ECOWAS. Inoltre, solo

⁷³ *Rapport de la 16ème session du Comité Ministeriel des négociations APE (COMINA)*, Douala, 3.3.2017

⁷⁴ 19^{ème} session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'UEMOA, *Communiqué final*, Cotonou, 8.1.2016.

⁷⁵ Session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'UEMOA, *Communiqué final*, Dakar, 5.6.2016.

⁷⁶ Session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'UEMOA, *Declaration sur la Paix et la Sécurité dans l'espace UEMOA e Plan d'action pour sur la Paix et la Sécurité dans l'espace UEMOA*, Dakar, 5.6.2016.

⁷⁷ *Plan d'action pour sur la Paix*, cit., rispettivamente sub I e II.

⁷⁸ 19^{ème} session ordinaire de la Conférence, cit., in particolare 6-9 ove, fra l'altro, in un contesto di cooperazione relativo a problematiche economiche si invitano gli Stati a dar seguito all'incorporazione di atti dell'UMOA.

⁷⁹ *CIP Communiqué de presse*, Bamako, 14.12.2016 relativo ad una missione di osservazione in Costa d'Avorio in occasione delle elezioni legislative svolte nel dicembre del 2016.

⁸⁰ 19^{ème} session ordinaire de la Conférence, cit., 9 ove può leggersi: «*La Conférence a adopté un Acte additionnel relatif à la régularisation de la gestion passée et à la poursuite des activités du Comité Interparlementaire jusqu'à la fin mars 2016*». In merito la *Conférence* attende i risultati dello studio della Commissione, peraltro sinora non noti.

apparentemente banale risulta la questione relativa alle spese per la costruzione della sede del Parlamento dell'UEMOA in Mali.

Sempre in ambito istituzionale, la Conferenza è riuscita a risolvere il problema dell'inattività della Corte di giustizia che durava da oltre due anni a causa di conflitti di carattere personale sorti fra i magistrati ed il Presidente⁸¹. Si è così proceduto alla revoca dei giudici ed alla successiva nomina dei nuovi⁸², sì che la Corte ha ripreso a funzionare e si sono avute nei primi mesi del 2017 le prime udienze pubbliche.

Per quanto riguarda i livelli meno elevati, in ragione del ruolo preminente della Conferenza, il Consiglio dei Ministri dell'economia si è occupato soprattutto di questioni di carattere tecnico-finanziario nell'ambito delle differenti competenze d'attribuzione espresse da discipline *diverse*, talora preesistenti la creazione della stessa UEMOA, come la *Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest*⁸³. Ancora è stata approvata la disciplina interna della Commissione relativa alle sue attività istituzionali, che abroga le precedenti previsioni del 2013⁸⁴.

In ambito sostanziale le attività dell'UEMOA non appaiono particolarmente intense, anche per la contemporanea attività dei suoi Stati membri nell'ambito dell'ECOWAS e di altre organizzazioni dell'area (Conseil de l'Entente, G5 Sahel, Mano River Union). Rileva ancora la cronica difficoltà degli Stati a dare esecuzione agli atti di diritto derivato, sì che spesso nei Comunicati della Conferenza e in quelli del Consiglio dei Ministri si ritrova l'invito rivolto agli Stati membri a trasporre *avec diligence* singoli atti approvati dagli organi dell'UEMOA⁸⁵. A titolo di esempio può osservarsi come la Commissione abbia all'inizio del 2017 emanato un comunicato relativo all'entrata in vigore di un regolamento in materia di trasporti del dicembre 2005. Così, se appare perfettamente coerente con la natura giuridica regolamentare l'emanazione di un comunicato di mero carattere informativo diretto alle Amministrazioni e agli operatori economici (intesi in senso estremamente ampio) è certamente sorprendente che un regolamento (normalmente in vigore dopo la sua pubblicazione) entri in vigore con oltre 11 anni di ritardo⁸⁶.

12. *Consiglio dell'Intesa (Conseil de l'Entente)*.- Nell'ambito di tale rinnovata organizzazione si è tenuto, nel luglio del 2016, l'atteso terzo Vertice dei Capi di

⁸¹ 19^{ème} session ordinaire de la Conférence, cit., p.10.

⁸² *Acte additionnel N° 05/2016/CCEG/UEMOA portami nomination des membres de la Cour de justice de l'UEMOA*, Abidjan, 20.5.2016, in *UEMOA Bulletin officiel*, n. 95, 2016, 3, ove il riferimento all'atto di revoca approvato dalla Conferenza in occasione del *Summit* del gennaio 2016.

⁸³ Cfr. *Communiqué de presse de la session ordinaire du Conseil des Ministres de l'Union*, Dakar, 29.9.2015 ove, come in quelli successivi il Consiglio dei Ministri opera "au titre de la BCEAO..., de la Commission Bancaire, ... de la BOAD, ... du CREPMF, ... de la Commission de l'UEMOA. Cfr. altresì *Communiqué de presse de la session budgetarie du Conseil des Ministres de l'UEMOA*, Niamey, 16.12.2015; *Communiqué de presse de la session ordinaire du Conseil des Ministres de l'Union*, Dakar, 29.9.2015; *Communiqué de presse de la session ordinaire du Conseil des Ministres de l'Union*, Lomé, 24-25.7.2016; *Communiqué de presse de la session ordinaire du Conseil des Ministres de l'Union*, Ouagadougou, 26.9.2016.

⁸⁴ *Décision N°305/2015/PCOM/UEMOA portant organisation de la Commission de l'UEMOA*, Ouagadougou, 23.11.2015, in *Bulletin Officiel*, n. 95, 2016. Occorre osservare come questo sia l'unico *Bulletin Officiel* pubblicato sul sito ufficiale dell'UEMOA.

⁸⁵ 19^{ème} session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat, cit., 7.

⁸⁶ Si tratta di un Comunicato della Commissione relativo al *Règlement N°14/2005/CM/UEMOA du 16.12.2005* concernente l'armonizzazione in materia di trasporti stradali. Singolarmente questo regolamento entra in vigore anche per il Ghana e la Guinea, Stati non membri ma "circondati" da Stati UEMOA.

Stato⁸⁷, mentre a livello ministeriale fra luglio 2015 e marzo 2017 sono state tenute con cadenza semestrale quattro riunioni dei Ministri degli affari esteri. Nel terzo Vertice sono stati valutati positivamente il rilancio dell'Organizzazione e la sua accresciuta visibilità sia interna che internazionale. Nel merito sono state affrontate questioni comuni e problematiche specifiche dei singoli Stati, con particolare comprensibile attenzione ai problemi politici e di sicurezza, riconoscendo, inoltre, la condivisione dei valori democratici e dello stato di diritto e apprezzando i progressi in ambito economico e nel mantenimento della pace nell'area. Si è così decisa l'istituzione della Riunione annuale dei Ministri competenti per la sicurezza e le frontiere⁸⁸ e l'elaborazione di due studi relativi a un *Mécanisme Entente de Médiation et de Gestion des Conflits* e a un *Mécanisme Entente des Renseignement*. In tale occasione i Presidenti hanno, fra l'altro, sottoscritto la nuova convenzione relativa al *Centre régional de formation à l'entretien routiere* (CERFER) iniziativa tecnico-funzionale comune da tempo esistente. Com'è frequente nelle organizzazioni africane, le riunioni ministeriali hanno avuto carattere istruttorio e si sono limitate ad elaborare proposte da sottoporre alla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo. A loro volta, i Ministri hanno operato a partire dagli studi realizzati, a livelli meno elevati, dal Comitato di esperti e dal Segretariato⁸⁹.

Per quanto riguarda le relazioni esterne, si sono rafforzati i rapporti di partenariato con l'ECOWAS e la BAD, un cui rappresentante ha partecipato al *Summit* presidenziale, mentre è stato sottoscritto un accordo di con l'OIL.

13. *Unione del Fiume Mano (MRU)*.- Per quanto riguarda l'attività della MRU, i Capi di Stato si sono riuniti a Conakry 26.6.2016 dove, tuttavia, non si sono prese decisioni di particolare rilievo. Si è proceduto alla sottoscrizione di un *Memorandum* d'intesa fra la MRU e l'ECOWAS in materia di sicurezza transfrontaliera⁹⁰ mentre, per le questioni sanitarie collegate con l'epidemia di Ebola, si è preso atto della lentezza nella concretizzazione degli impegni dei *Summit* internazionali del 2015⁹¹. I Capi di Stato hanno altresì valutato questioni di bilancio e finanziarie (in particolare con i *partners* esterni) che, com'è comprensibile, limitano le capacità d'azione dell'Organizzazione⁹².

Per quanto riguarda le riunioni di livello ministeriale, di sicuro rilievo, per le note problematiche dell'area, è la riunione dei Ministri della Sanità tenuta nell'ottobre del 2016 in collaborazione con l'OMS e diversi *partners* esterni⁹³.

⁸⁷ 3^{ème} Conférence des Chefs d'Etat du Conseil de l'Entente, *Communiqué final*, Niamey, 11.7.2016.

⁸⁸ *Ibidem*, 19.1. Tale iniziativa era già stata approvata a livello ministeriale nel 2015.

⁸⁹ Con riguardo alle riunioni ministeriali sono state tenute, rispettivamente: il 7° *meeting* del Consiglio dei Ministri il 14.8.2016 a Niamey, l'8° il 5.2.2016 ad Abidjan, il 9° il 9.7.2016 a Niamey e il 10° a Lomé il 9.1.2017 ed in tale occasione sono stati approvati il bilancio dell'Organizzazione e la nomina della Presidenza di turno per il periodo di due anni. I contenuti di tali riunioni ministeriali sono dedotti da notizie di stampa in assenza di comunicati ufficiali.

⁹⁰ *Communiqué conjoint des Chefs d'Etat de l'Union du Fleuve Mano*, Conakry, 24.6.2016, 1.

⁹¹ Cfr. la Rassegna pubblicata sul fasc. 3/2015 di questa *Rivista*.

⁹² *Communiqué conjoint des Chefs d'Etat*, cit., 1 e 2 in relazione al problema generale della mobilitazione di risorse finanziarie ed a questioni specifiche, come la sede del Segretariato o la creazione di una compagnia di navigazione aerea.

⁹³ 9th Annual Conference of the Union organizzata dal Ministero della sanità della Liberia e dal Segretariato della MRU con il sostegno dell'OMS e di diversi *partners* stranieri, tenuta a Monrovia il 19-21.10.2016.

Dal punto di vista degli sviluppi istituzionali, di un certo rilievo è l'iniziativa di alcuni membri del Parlamento della Liberia relativa alla creazione del *Mano River Parliament* che dovrebbe rappresentare uno strumento di partecipazione politica alla vita dell'Organizzazione⁹⁴.

14. *Commissione dell'Oceano Indiano (COI)*.- Nel corso del periodo considerato l'attività della COI non è stata particolarmente intensa e, in ambito istituzionale, si è limitata ad una riunione dei Ministri degli affari esteri, in cui la presidenza è passata alla Francia⁹⁵. In tale occasione è stato attribuito lo *status* di osservatore alla Repubblica Popolare Cinese ed è stato nominato il nuovo Segretario generale. Logicamente i temi trattati sono stati quelli direttamente collegati con la natura insulare dell'Organizzazione e si è sottolineata la necessità di definire un piano d'azione comune nel settore della sicurezza (lotta al terrorismo, traffici criminali e pirateria). Coerentemente ci si è altresì occupati dei trasporti aerei e marittimi, nonché di problemi ambientali e di sicurezza alimentare. Nell'occasione del Consiglio dei Ministri sono stati conclusi tre accordi relativi, rispettivamente, ad un finanziamento da parte del Fondo Sociale Europeo, ad un'intesa in materia di agricoltura con istituti di ricerca e università francesi, nonché al rinnovo di un accordo di partenariato in materia di cambiamento climatico.

15. *Gruppo dei 5 del Sahel (G5 Sahel)*.- Una indubbia vitalità, anche in ragione della necessità di operare nell'ambito di complesse situazioni economiche e di sicurezza, manifesta il G5 Sahel. Tale organizzazione, come è noto, rappresenta una delle più recenti forme di cooperazione sub-regionale dell'Africa sub-sahariana sorta nel dicembre 2014 ed il cui Segretariato ha firmato l'accordo di sede con la Mauritania⁹⁶.

A livello apicale è stato tenuto il 20.11.2015 il *Summit* ordinario dei Capi di Stato⁹⁷ ove nell'ambito di una maggiore solidarietà, coesione e sforzi comuni, sono stati coniugati i due aspetti, sicurezza e sviluppo economico, che caratterizzano il G5 Sahel. Per il primo aspetto, preceduto da riunioni di livello ministeriale⁹⁸ e di esperti⁹⁹, i Capi di Stato hanno deciso, fra l'altro, la creazione dell'*Ecole Régionale de Guerre* e della *force conjointe*¹⁰⁰, considerata indispensabile in un'area fortemente destabilizzata. Per quanto riguarda la cooperazione economica, la si intende realizzare attraverso la definizione di iniziative specifiche come la costituzione della *Compagnie Aérienne Régionale* e la costruzione di una linea

⁹⁴ Una riunione preparatoria è stata tenuta nel Gennaio del 2016 a Monrovia in vista della creazione di un parlamento comune che dovrebbe avere la sua sede in Liberia.

⁹⁵ 31^{ème} Conseil des Ministres de la COI, St Denis, 26.2.2016.

⁹⁶ *Accord de siège entre le gouvernement de la République islamique de Mauritanie et le Secrétariat permanent du G5 Sahel*, Nouakchott, 26.6.2015.

⁹⁷ *Communiqué final du Sommet des Chefs d'Etat du G5 Sahel*, N'Djamena, 20.11.2015.

⁹⁸ *Rèlève des conclusions du Conseil des Ministres des Etats membres du G5 Sahel*, N'Djamena, 19.11.2015.

⁹⁹ *Rèlève des conclusions de la première réunion du Comité de défense et de sécurité des Etats membres du G5 Sahel*, N'Djamena, 18.11.2015, e *Rèlève des conclusions de la Réunion du Comité des Experts préparatoire au Conseil des Ministres du G5 Sahel*, N'Djamena, 18.11.2015.

¹⁰⁰ *Communiqué final du Sommet des Chefs d'Etat du G5 Sahel*, cit., 2-3. Sempre in materia di sicurezza, nella medesima occasione si è preso atto dell'avvenuta adozione di diversi atti di carattere istituzionale-organizzativo, come il *texte réglementaire du Comité de défense et de sécurité* ovvero dell'impegno alla creazione del *Centre sahélien d'analyse des menaces et d'alerte précoce (CSAMAP)*.

ferroviaria – *Le Transshalien* – che dovrà collegare i cinque Stati membri¹⁰¹. Nella medesima prospettiva si è stabilita una politica di favore per la gioventù che dovrebbe costituire l'*axe transversal de toutes actions* comuni con i *partners* tecnici e finanziari¹⁰². I Capi di Stato hanno altresì preso alcune decisioni di carattere istituzionale come l'estensione a due anni della Presidenza di turno, l'ampliamento del Consiglio dei Ministri a quelli competenti per gli affari esteri e, infine, l'abolizione dei visti fra i Paesi membri sia pure compatibilmente con appropriate misure di sicurezza¹⁰³.

All'impulso dei Capi di Stato hanno fatto seguito una serie di attività attuative in materia di sicurezza sia a livello ministeriale¹⁰⁴ sia, come ormai è prassi consolidata, a livello di esperti, nella specie militari¹⁰⁵. Tali iniziative, relative in particolare alla gestione delle frontiere, godono in maniera significativa del sostegno di *partners* esterni¹⁰⁶. Di particolare rilievo appare il significativo supporto dell'Unione Europea¹⁰⁷ e, in particolare della Francia¹⁰⁸. Inoltre, non può tacersi l'impegno a sostegno dei Paesi del G 5 Sahel da parte delle Nazioni Unite nelle sue diverse articolazioni: PNUD¹⁰⁹, UNOPS¹¹⁰, ecc.¹¹¹.

Anche per quanto riguarda la cooperazione economica, in attuazione di quanto indicato nel *Summit* del 2015, si è proceduto sia a livello ministeriale che di esperti. Così, per la realizzazione de *Le Transshalien* vi è stata una intensa attività sia da parte dei Ministri competenti¹¹² sia di esperti¹¹³. La stessa metodologia che vede il

¹⁰¹ *Communiqué final du Sommet des Chefs d'Etat du G5 Sahel*, cit., 2-3. In materia di cooperazione economica si è altresì (3-4) dato mandato ai Ministri di definire una Strategia di sviluppo e di sicurezza e di aggiornare il Programma di investimenti prioritari.

¹⁰² *Ibidem*, 4.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ *Communiqué final de la première réunion annuelle des Ministres en charge de la défense et de la sécurité des Etats membres du G5 Sahel*, N'Djamena, 4.3.2016.

¹⁰⁵ *Rèlève des Conclusions de la réunion des experts des Etats membres du G5 Sahel*, N'Djamena, 2.3.2016 e *Rèlève des Conclusions de la réunion extraordinaire du Comité de Défense et de Sécurité des Etats membres du G5 Sahel*, N'Djamena, 3.3.2016.

¹⁰⁶ *Procès-verbal de la réunion des Ministres du G5 Sahel avec les partenaires techniques et financiers*, N'Djamena, 19.11.2015.

¹⁰⁷ Rencontre entre l'UE et les Ministres des Affaires étrangères des Pays du G5 Sahel, *Communiqué Conjoint*, Bruxelles, 17.6.2016, nonché *Feuille de Route pour le renforcement du dialogue et de la coopération entre le G5 Sahel et l'Union Européenne, Final Draft* e *Feuille de Route pour le renforcement du dialogue et de la coopération entre le G5 Sahel et l'Union Européenne, Premier bilan semestriel et perspectives 2016/2017*.

¹⁰⁸ *Communiqué final de la réunion du Comité de défense et de sécurité du G5 Sahel (formal restreint défense)*, Bamako, 26.5.2016, e *Relevé des Conclusions de la réunion des CEMGA du G5 Sahel et du CEMA de France*, Nouakchott, 3.11.2016.

¹⁰⁹ *Declaration de Bamako sur la gestion des frontières et des communautés frontalières dans l'espace G5 Sahel*, Bamako, 11.3.2016.

¹¹⁰ *Protocol d'Accord entre le Secrétariat Permanent du G5 Sahel et le Bureau des Nations Unies pour les Services d'appui au Projet (UNOPS)*, 4.7.2017/9.8.2016.

¹¹¹ *Mémorandum d'Accord entre l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et le Secrétariat permanent du G5 Sahel*, 2016.

¹¹² La *Déclaration de Niamey sur le projet de construction de la ligne de chemin de fer du G5 Sahel "Le Transsahélien"*, Niamey, 9.6.2016, ha portato alla *Création d'un Comité de pilotage du Projet de construction de la ligne de chemin de fer du G5 Sahel "Le Transsahélien"*, Niamey, 8-9.6.2016, ed alla definizione di *Feuille de route pour la mise en oeuvre du projet de construction de la ligne de chemin de fer du G5 Sahel, "Le Transsahélien"*, Niamey, 8-9.6.2016.

¹¹³ La riunione ministeriale era stata preceduta da *Rèlève des conclusions de la Réunion des Experts du G5 Sahel sur le projet de construction de la ligne de chemin de fer du G5 Sahel "Le Transsahélien"*, Niamey, 8.6.2016.

livello ministeriale¹¹⁴ coniugato con l'attività di esperti¹¹⁵, ma anche le *structures de la jeunesse*¹¹⁶, si è realizzata in materia di politica per la gioventù. Infine, i primi passi, a livello sub-apicale, sono stati compiuti in relazione alla creazione della compagnia aerea regionale¹¹⁷.

16. *Conclusioni.*- L'attività delle organizzazioni dell'Africa sub-sahariana nel periodo in esame appare assai diversificata, in quanto in molti casi le capacità di realizzare gli obiettivi istituzionali sono particolarmente limitate, sia per la mancanza di volontà politica sia per gli scarsi mezzi a disposizione. Tale fragilità, collegata con crisi politiche ed economiche di intere aree del continente, si manifesta in una attività declaratoria svolta prevalentemente al livello apicale dei Capi di Stato e di Governo. Si tratta, spesso, di auspici e raccomandazioni che si reiterano nelle diverse occasioni di incontro, cui raramente gli Stati e le organizzazioni sono in grado di dar seguito. In maniera simile, in talune organizzazioni la ridotta attività realizzata si svolge solo o prevalentemente a livello ministeriale, ma i risultati non sembrano essere più soddisfacenti.

In tale contesto sostanzialmente negativo, caratterizzato altresì dalla ormai storica contemporanea presenza di una pluralità di iniziative fra loro concorrenti, possono tuttavia cogliersi alcune eccezioni. Si tratta di organizzazioni come l'ECOWAS, l'EAC e, in parte, il G5 Sahel ed il Conseil de l'Entente, che manifestano una indubbia vitalità, per lo meno secondo i parametri propri del regionalismo dei Paesi in via di sviluppo e, in particolare, di quello africano.

Per quanto riguarda l'ECOWAS può cogliersi una indubbia volontà politica espressa dalla fattiva collaborazione con l'UEMOA e dai frequenti Vertici dell'*Authority* che hanno portato, in ambito istituzionale, ad una importante modifica nell'apparato istituzionale con l'approvazione del Protocollo sul Parlamento di cui si è detto. Tale organo assume un ruolo nuovo e significativo nell'equilibrio istituzionale dell'Organizzazione, limitando il ruolo prevalente degli organi intergovernativi. Così, se si considera anche l'attività istruttoria della Commissione e quella della Corte di giustizia espressa in una sempre più ampia giurisprudenza, non può non riconoscersi la vitalità dell'Organizzazione dell'Africa Occidentale.

Lo stesso può dirsi per l'EAC, ampliatisi al Sud Sudan, ove l'apparato istituzionale, ed in primo luogo il *Summit*, non si limita alle tradizionali retoriche periodiche dichiarazioni. In tal senso, si ipotizza un'accelerazione nella fase del recepimento, così come fattiva appare l'azione dell'Assemblea parlamentare (EALA). Inoltre, in un articolato apparato istituzionale un ruolo crescente sembra potersi attribuire alla Corte di giustizia e alla sua giurisprudenza.

Infine, per quanto riguarda il G5 Sahel e il Conseil de l'Entente, sembra che sia soprattutto l'urgente necessità di reagire alle oggettive difficoltà in materia di si-

¹¹⁴ *Rèlève des Conclusions de la Réunion des Ministres des Pays du G5 Sahel chargés de la Jeunesse e Déclaration de Bamako sur la Jeunesse*, Bamako, 28.4.2016.

¹¹⁵ *Rèlève des conclusions de la Réunion des Experts sur la formulation de la strategie intégrée de la Jeunesse des Pays du G5 Sahel*, Bamako, 26-27.4.2016.

¹¹⁶ *Déclaration solennelle des jeunes issue de la session des Ministres de la Jeunesse du G5 Sahel*, Bamako, 26-28.4.2016.

¹¹⁷ *Déclaration de Ouagadougou sur la création de la compagnie aérienne du G5 Sahel*, Ouagadougou, 22.4.2016, nonché *Création d'un Comité de Pilotage du Projet de Compagnie Aérienne du G5 Sahel*, Ouagadougou, 21-22.4.2016; *Feuille de Route pour la mise en oeuvre du processus de création de la compagnie aérienne*, Ouagadougou, 21-22.4.2016.

curezza, congiunte a quelle economiche, a spingere all'azione. In tal senso, operando in maniera a nostro avviso corretta, si collega l'attività in materia di sicurezza e lotta al terrorismo e all'estremismo con la definizione di specifiche iniziative di sviluppo economico congiunto.

PIERO PENNETTA

I COLLABORATORI DEL PRESENTE FASCICOLO

Per la sezione *Interventi*:

UMBERTO LEANZA – Già Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”. Vicepresidente della SIOI.

Per la sezione *Articoli e Saggi*:

PIERLUIGI SALVATI – Dottore di ricerca in Ordine giuridico internazionale e protezione dei diritti individuali – Università degli Studi di Napoli “Federico II”.

Per la sezione *Osservatorio Europeo*:

MARCO MASTRACCI – Professore a contratto di Diritto internazionale – Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

Per la sezione *Osservatorio Diritti Umani*:

LAURA LIZZI – Specializzata in tutela dei diritti umani – European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation, Venezia.

Per la sezione *Note e Commenti*:

GIOVANNI SCIACCALUGA – Dottorando in Scienze Politiche – Università degli Studi di Genova.

Per la sezione *Rassegne*:

MARIA VITTORIA ZECCA – Dottore di ricerca in Diritto internazionale e dell’Unione Europea – Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

MARIO GERVASI – Dottore di ricerca in Diritto internazionale e dell’Unione europea – Università di Roma “Sapienza”.

PIERO PENNETTA – Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Salerno.

