

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXX

secondo trimestre 2015

N. 2

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

INDICE

INTERVENTI

FRANCO FRATTINI – The Yalta Treaty seen from the perspective of today's changing world171

ARTICOLI E SAGGI

ANTONINO ALI – La risposta della Comunità internazionale al fenomeno dei *foreign terrorist fighters*181

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

Regolamento Dublino e principio di non-refoulement, *the neverending story*: il caso *Tarakhel c. Svizzera* – Giulia Vicini203

OSSERVATORIO EUROPEO

Autonomia o controllo esterno? Il dilemma dell'adesione dell'UE alla CEDU alla luce del parere 2/13 – Valeria Di Comite223

NOTE E COMMENTI

Quo vadis peace-keeping? La compatibilità dell'*Intervention Brigade* in Congo con i principi regolanti le operazioni di pace – Marco Longobardo, Federica Violi245

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Nazioni Unite

Assemblea Generale (68^a Sessione 2013, 69^a Sessione 2014), p. 273

QUESTIONI ECONOMICHE E FINANZIARIE

1. Premessa, p. 273; 2. La valorizzazione del ruolo delle Nazioni Unite nella discussione delle questioni economiche e finanziarie, p. 273; 3. Lo sviluppo sostenibile dopo il 2015, p. 274; 4. Le risoluzioni sul diritto allo sviluppo, p. 275; 5. Le risoluzioni relative al sistema finanziario internazionale, p. 277; 6. Le risoluzioni sul debito estero, p. 278; 7. Il finanziamento allo sviluppo, p. 281; 8. Commercio internazionale e sviluppo, p. 282; 9. Altre questioni di interesse, p. 282; 10. Conclusioni, p. 282.

Alberto Miglio

Assemblea Generale (69^a Sessione, 2014), p. 285

DISARMO

1. Premessa, p. 285; 2. Questioni generali di disarmo, p. 285; 3. Disarmo e non proliferazione nucleare, p. 288; 4. Disarmo chimico e batteriologico, p. 294; 5. Disarmo convenzionale, p. 295; 6. Prevenzione di una corsa agli armamenti nello spazio esterno, p. 297.

Maria Vittoria Zecca

QUESTIONI SOCIALI, UMANITARIE E CULTURALI

1. Introduzione, p. 299; 2. Sviluppo sociale, p. 301; 3. Promozione della donna, p. 302; 4. La situazione dei profughi e dei rifugiati, p. 303; 5. Promozione e protezione dei diritti dei minori, p. 304; 6. Diritto dei popoli all'autodeterminazione, p. 305; 7. Promozione e protezione dei diritti umani, p. 306.

Giulia Viturale

Consiglio di Sicurezza (aprile-giugno 2014), p. 311

1. Considerazioni introduttive, p. 311; 2. Situazione in Darfur, p. 311; 3. Nuove misure per la Repubblica Centrafricana, p. 312; 4. Prevenzione e lotta contro il genocidio a vent'anni dai fatti del Ruanda, p. 313; 5. La centralità della riforma del settore della sicurezza, p. 314; 6. Rinnovo del mandato MINURSO nel Sahara Occidentale, p. 314; 7. Provvedimenti relativi alla Costa d'Avorio, p. 315; 8. Rinnovo del mandato del Panel di Esperti per l'Iran, p. 316; 9. Situazione in Medio Oriente p. 317; 10. Rinnovo mandato UNSOM in Somalia, p. 317; 11. Guinea-Bissau, p. 318; 12. Situazione nell'area di Abyei, p. 318; 13. Situazione nel Sud Sudan, p. 319; 14. Situazione in Mali, p. 320; 15. Costa d'Avorio, p. 321; 16. Riconferma misure sanzionatorie nei confronti dei Talebani e di Al-Qaeda, p. 322.

Luigi D'Ettore

Istituti Specializzati delle Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali

Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura
L'attività della FAO nel 2014, p. 325

Elisabetta Mottese

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

African JCR – African Journal of Conflict Resolution; *Amer. PSR* – American Political Science Review; *AJIL* – American Journal of International Law; *ASIL Insight* – The American Society of International Law Insight; *CMLR* – Common Market Law Review; *Colum. HRLR* – Columbia Human Rights Law Review; *Dir. imm. cit.* – Diritto, immigrazione e cittadinanza; *Dir. Un. Eur.* – Il Diritto dell'Unione Europea; *DPCE* – Diritto Pubblico Comparato ed Europeo; *DUDI* – Diritti Umani e Diritto Internazionale; *ECLR* – European Constitutional Law Review; *Eur. Jou. Mig. L* – European Journal of Migration and Law; *Foro it.* – Foro italiano; *GUCE* – Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee; *GUUE* – Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea; *HILJ* – Harvard International Law Journal; *HSP* – Human Security Perspectives; *ICLQ* – The International and Comparative Law Quarterly; *Int. Jou. Ref. L* – International Journal of Refugee Law; *Int. Pk.* – International Peace-keeping: The Yearbook of International Peace Operations; *Int. Sec.* – International Security; *IRRC* – International Review of the Red Cross; *Jou. Conf. Sec. L* – Journal of Conflict and Security Law; *Jou. Int. Crim. Just.* – Journal of International Criminal Justice; *Leiden JIL* – Leiden Journal of International Law; *Maastricht JECL* – Maastricht Journal of European and Comparative Law; *Max Planck EPIL* – Max Planck Encyclopedia of Public International Law; *Max Planck YUNL* – Max Planck Yearbook of United Nations Law; *Melbourne JIL* – Melbourne Journal of International Law; *Mich. Jou. IL* – Michigan Journal of International Law; *NYIL* – Netherlands Yearbook of International Law; *OIDU* – Ordine Internazionale e Diritti Umani; *RBDI* – Revue Belge de Droit International; *RDI* – Rivista di Diritto Internazionale; *Rev. dir. int.* – Revista de direito internacional; *Rev. trim. dr. eur.* – Revue trimestrielle de droit européen; *Riv.*

Ital. Dir. Pubbl. Comunitario – Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario; *RTD eur.* – Revue Trimestrielle de Droit Européen; *St. Int. Eur.* – Studi sull'Integrazione Europea; *Utrecht LR* – Utrecht Law Review; *Yearbook IHL* – Yearbook of International Humanitarian Law.

INTERVENTI

THE YALTA TREATY SEEN FROM THE PERSPECTIVE OF TODAY'S CHANGING WORLD*

FRANCO FRATTINI

1. *Yalta: the birth of its myth between lights and shadows.*- The Yalta Conference of February 1945 is a myth that resists.

It's a myth, first of all, for the fact of having been the denouement of another myth: the Grand Alliance between Britain, United States and the Soviet Union. As lucidly but caustically observed by Winston Churchill, the Grand Alliance was nothing more than a "shaky expedient" held together by the common desire to defeat the Axis Powers. Not only the two Western allies were painfully aware that Stalin had signed a non-aggression pact with Hitler in 1939 and had occupied the Baltic States and part of Finland before the start of the war, but the contrasts between the three powers were continuous, albeit held somehow under control.

Yalta Conference is also a myth because it constitutes the highest point of the diplomatic efforts with regard to the second goal of the Grand Alliance: the "victory of peace", and it represents also the formalization of the results achieved by the diplomacy for peace. It was generally believed that, unlike all the wars of the past, the current one would not have ended up with a new design of the world hegemony, but with a project aiming at safeguarding the rights of all peoples, at establishing certain rules of civil coexistence and promoting the definitive victory of democracy in the world.

Unfortunately those beliefs collapsed in a short while, faced with the divergent positions of the first winners of the conflict. Yalta represents the last effort of far-reaching policy cooperation before the birth of the bipolar system and the iron curtain.

* Text of the speech delivered at the International Conference devoted to the 70th anniversary of the Yalta Conference, Moscow, February 25-26, 2015.

In this context and especially in the light of its future developments, Yalta has become the synonym of the division of Europe, the legitimacy of the Soviet Empire in Eastern Europe, and the betrayal of democracy in Poland by Stalin: partly true but really inaccurate, forced interpretations according to the convenience of the parties.

Actually, several misunderstandings converge. In fact, as Arthur Schlesinger wrote, the division of the continent was realized thanks to the presence of the armies, not to words written on paper. Yalta Conference simply acknowledged a state of fact which, if anything, derived from the previous agreement in Tehran signed in November 1943 (when it was decided that the Western allies would have abstained from operations in the Balkans: ergo, liberation or occupation of Eastern Europe was up to the Soviets). This recognition of the *de facto* situation was the only way to stem it politically and diplomatically. Relying on this recognition, the Soviet Union has also argued the misunderstanding of the legitimacy of its dominion over Eastern Europe; and, symmetrically, Westerners have accused Moscow of having betrayed the spirit of Yalta by violating the agreements on Poland.

2. *Political and legal positions of the big three at Yalta.*- Churchill, Roosevelt and Stalin, the three protagonists of the Conference, arrived in Yalta for the summit that can certainly be considered the first of our times, with clear political objectives.

Considering the fact that Russia had been invaded twice by Germany in the XX century, Stalin's primary interest was to secure its western borders. Thus, Stalin's agenda included: economic assistance to the USSR after the war and recognition of the Soviet sphere of influence in Eastern Europe by the United States and Great Britain.

Churchill was against the Soviet hegemony in Eastern Europe, but he also intended to clarify the status of Germany at the end of the war. Its objectives were driven by the desire to ensure the survival of the vast British Empire, or at least to avoid the decline of Britain as a world power.

Finally, Roosevelt, while wary of the real long-term goals of Churchill and Stalin, was strongly willing to get the support of the Allies for the creation of the United Nations, and the consent of the Soviet Union to enter the war against Japan once Hitler had been defeated. In fact, while in Europe the German defeat was now certain, in the Pacific the war was still at its peak and the Soviet intervention,

as well as the Chinese one, would have been of tremendous help. The U.S. President also considered that the scheme of the four guardians of the world (USA, UK, USSR and nationalist China), tested during the war, should also be applied after the war.

Basically, none of the Three Big left Yalta completely satisfied. Nothing was decided about the economic aid to the USSR, many aspects of the future of Germany were referred to other meetings and discussions. But despite everything, the Conference succeeded in laying the foundations for a new political order in the system of the international relations; it did not limited itself only to change – as it did – the hegemony existing in the world for the benefit of the winners, but it also created a new world order that the United Nations Organization was called to guarantee.

3. *The results of Yalta: the formalization of the hegemonic pretensions.*- From the point of view of international law and relations, the outcome of Yalta can be grouped into two broad categories: on the one hand, following the European political and diplomatic tradition, there are the decisions on the defeated enemy powers, with reparations and loss of territories, accompanied by those satisfying the winners' hegemonic pretensions. On the other hand, there are the decisions compliant with Wilson's vision for the reorganization of the world order and the creation of an international body responsible for ensuring the peaceful coexistence among Nations.

First of all, there are the plans for the partition of Germany into four occupation zones, with a French sector derived from the British and American ones, and of Berlin – also divided in four zones – although the city was already entirely in the hands of the Soviets. Churchill in particular was the one who wished to involve France in the German post-war management, fearing for the retreat of the Americans from Europe – once the war ended.

About the status of post-war Poland, all the animosity among the Big Three emerged.

Most of the scholars, historians and political scientists, agree that Roosevelt had allowed Stalin to dominate the discussion on Poland and had accepted his vague concessions in exchange for the Soviet intervention alongside the American and the British against Japan within two/three months after the German *debellatio*.

The apparent solidarity and goodwill that permeated the Yalta Conference soon evaporated. In the light of the subsequent cold war,

the agreements reached by the Big Three on the European order after World War II remain controversial. Some historians compare Yalta to Munich, emphasizing the similar strategy of “appeasement”. Others attribute to Roosevelt’s delicate health conditions his inability to keep a steady line on Europe against Stalin. Many of the compromises reached in Yalta were formalized with a sufficiently vague language that later on justified the choices made in terms of areas of influence.

In fact, Yalta merely confirmed what the war had produced, that is the *de facto* division of Europe, – even more relevant – its decline and the emergence of two non-European superpowers, the United States and the Soviet Union: the first one directly at the world level, the second one on the continental plan – although already animated by planetary ambitions.

4. *The outcome of Yalta: the birth of a new world order and the creation of the United Nations.*- Yalta, however, breaks with the past where the Big Three close the last unresolved issues regarding the creation of the United Nations and give the ‘go-ahead’ to the convening of the Conference in San Francisco, where the UN Charter will be defined and approved. Roosevelt reported to Congress that: “the era of spheres of influence and balances of power was ended”.

Yalta has played a central role in the process of the birth of the United Nations both in the context of the various negotiation stages through which the UN Charter was conceived, negotiated, drafted, signed and ratified, and in the formation of consensus on the political level.

5. *Yalta and the formation of the political consensus at the birth of the United Nations.*- Since 1943, the goal of creating a future world Organization began to become a constant in the agendas of meetings and in the press releases of Foreign Ministers, Heads of State or Government.

It is difficult to identify, among the leaders of the Alliance, an inspirational father of the UN Charter or of one of its organs. It is true that Roosevelt played a special role in the creation of the UN, but he was never the carrier of specific ideas in this regard. Being a “practical idealist”, his most important role was as the political promoter of an organization aimed at peacekeeping. He held this position from the “Quarantine Speech” until his death, succeeding in convincing the allies, starting with Churchill and then Stalin and other

leaders, about the opportunity to create a universal organization more efficient and effective than the League of Nations.

As for Churchill, it is well known that in the beginning his position was far from the United States. He sympathized with Roosevelt's idea of the Big Four, as a directory able to drive a world of nation-States and as the guarantor of their peaceful behaviour, but he wished to incardinate the peace-keeping functions in the regional organizations: a Council of Europe and a Council of Asia under the common aegis of the world Organization.

Stalin's interest was focused instead on the preservation of the powerful position of the Soviet Union, free from restrictions on its sovereignty, protected against the intervention and supervision by an international authority, defended against a majority of the votes of the capitalist countries, and provided with a large potential for votes. To ensure the latter requirement, Stalin supported the idea that all sixteen Soviet republics were to be members of the future Organization and with the related capacity to vote.

Yalta is the only meeting from among all the meetings of the Big Three, where they discussed about the United Nations and which also addressed the issue which had not found a solution at the level of diplomatic and governmental experts: the vote in the Security Council. It was resolved by a compromise, the so-called Yalta voting formula.

6. *The so-called Yalta voting formula.*- That formula was the result of a long struggle between the United States and Great Britain, on the one hand, and the Soviet Union on the other. The first two nations were convinced that the veto power of the permanent members of the Security Council was incompatible with the fundamental principles of the United Nations, while the Soviet Union was firmly determined to thwart any procedural mechanism that would have made it possible to bring issues of importance to the decisions of a majority.

In Yalta, Stalin stayed firm on its earlier positions. When he eventually gave up, he obtained a considerable "price" in exchange: after several negotiations, his opponents agreed on the accession of two Soviet Republics (Ukraine and Belarus) to the UN.

The Yalta formula was evidently strongly criticized before and during the San Francisco Conference. Actually, in San Francisco there was a sort of "revolt" of medium-sized powers, conducted by Australia, against what had been agreed on in Yalta.

Eventually the Yalta formula was fully transfused in Article 27 of the UN Charter even if Stalin made a last attempt to enhance its scope, by extending the veto in relation to matters falling within the exercise of the almost judicial powers of the Security Council in the pacific settlement of disputes.

7. Yalta's legacy: the rejection of aggressive war and the system of collective security for the maintenance of international peace and security.- The new organization, the United Nations, as a legacy of the Yalta Conference, represents an innovation – though less strong than desirable – in the history of the organizational processes of the international community. The novelty can be synthesized in the following pillars: absolute rejection of the aggressive war, monopoly of the use of force by the UN Security Council, auxiliary role of regional organizations in peacekeeping, economic development, protection of the rights of the peoples and of individual rights as well.

The primary objective of the United Nations, already defined in Yalta as a 'sacred duty', is the formal regulation of international security.

This placement of formal regulation of international security in the foreground highlights that, unlike the League of Nations that was concerned about maintaining the integrity and independence of the individual Member States – large or small –, the UN aims at the maintenance of international peace and security, which can be preserved even sacrificing the territorial integrity or political independence of its individual members.

The fear that the sacrifice on the altar of international peace and security can be done at the expense of the medium and small States is founded indeed; and it may often imply peace preservation at the expense of justice.

Causes likely to threaten international peace are not only relating to the usual forms of aggression. Economic chaos, social unrest and ensuing suffering can also be at stake. And, you know, a policy of peace cannot be successfully practiced if it is not accompanied by a constructive and effective social policy: international relations require not only gendarmes, but they also need precautions and care.

The good understanding among peoples relies, first and foremost, on the respect of the human personality, the respect of what is divine in Man; and the international organization that wants to implement that understanding, cannot help seeing Man, always and everywhere.

Despite their limitations, the United Nations represent a great result that World War II left us, and we must not waste but try to improve it, just keeping in mind and developing those guidelines that we can draw from the Charter of the United Nations as universal values: values that, after all, the Big Three shared – despite their diversity of views.

International relations must be animated by sincerity: enough of hypocrisy, disguised as prudence; on the scene of international life, enough of the comedy of words where, for example, preparing a territorial annexation is called a plebiscite, or they claim to defend the ideal cause of human rights while serving the interests of a group or a company, or they condemn the enslavement of a people through conquest but at the same time they prepare its submission through ideological or financial means. International relations must be based on justice. And justice means: mutual respect for rights which belong to all members of the international community, to their personality and their dignity.

Also, since the international life is in view of the common good of humanity, considered as its own end, laws governing it must be universal. Namely, no particular interest can dispense from their observance. Whatever the political advantage that a State hope to get through an action that violates sincerity and justice in respect of the other, it should not be legally done.

Thucydides' ancient wisdom warned that «from among all manifestations of power, what most impresses men and Nations is the ability to dominate oneself».

8. *Yalta world order and the contemporary chaos.*- Yalta world order, agreed by three countries, and the same concept of global order, is today a utopia. The global chaos of today's world has taken the place of that order. On the occasion of the fall of the Berlin wall, Bush Sr.'s United States outlined a "new" world order, under the benevolent unipolar American hegemony.

President Bush's son, years later, was to destroy that project: from the war against terrorism to the financial and economic crisis of 2007 that the U.S. have "exported" throughout the world. The strong reactions – of various origins – to President George W. Bush's initiatives were behind the progressive demolition of the unipolar and interventionist vision of America seen as the "exporter" of democracy and the market.

And today the world is in chaos, with a system which is no longer “multipolar”, but rather “a-polar”.

The BRICS, the big countries in Asia, the growing importance of Africa with its delicate and often tragic related issues, remind us that no one today would be able to represent the world balance in a hypothetical “new Yalta”, unless paying the price of having not three but perhaps thirty actors sitting at the table – all of them having a role in the various regions of the world and beyond, for different aspects.

The United Nations, whose conception had in Yalta its crucial stage, risk losing credibility and legitimacy today, in the face of the global crisis.

Inertia, mutual vetoes, decision-making paralysis are symptoms that turn the UN away from their role of “Director of the world order for peace”. Regional organizations are proliferating, in all continents, without really addressing with full legitimacy even regional and macro-regional crises. I think of the weakness of African or Latin America organizations faced with humanitarian crises or international drug trafficking and human trafficking.

For sure, whoever thought of a finished Russia, relegated to the role of a poor and marginal actor after the fall of the Berlin wall, was wrong. I remember Putin’s Russia that was able to take the outstretched hand of the West to open a historical phase of cooperation with NATO. After less than seven years, those days look as remote history.

And they actually are.

Meanwhile Europe has progressively lost both capacity and political leadership: in Minsk we saw France and Germany – not the EU – while emphasizing the divisions between Europeans and those between Europeans and their American allies, for example when dealing with the very wrong US suggestion or threat to supply Kiev with weapons.

The United States, after errors and uncertainties, withdrew from the global leadership role, that they could no longer exercise as in the Nineties, and have rather focused their strategy on the revival of the national economy, with some success.

Russia, China, some great actors in the Arab world have become even more essential and indispensable, if we want to address more dramatic global challenges such as terrorism, stability in the Middle East and Africa, poverty or climate change.

Then the error of those who summon penalties instead of strategic cooperation between Russia and the West looks more serious; the weakness of the uncoordinated international reaction towards Daesh-ISIS – at least until the day of the Jordanian and Emirates decision to actively engage, but always without the engagement I believe necessary of key regional players such as Turkey and Iran – is also evident.

Obviously a weak and politically divided Europe does not contribute to global stability, while the deep divisions in the Arab and Muslim world let the seed of hatred and fundamentalism develop, wrecking pillars of a religion that, as such, can only consider the human person sacred.

We cannot afford confrontation and division among actors who have, or may have, a role in sharing strategies and addressing common challenges.

Yalta world order is history.

But from that piece of history we should learn that only strong political leadership can contribute to momentous turning points. Yalta's political choices were strong, like those of the founding fathers of Europe in 1957.

The choices that led to crises in many regions of the world are weak or contradictory policy choices, which often look to national electoral results rather than to the fate of future generations. As history still teaches, in the presence of weakness and crisis of representation, those who would destroy the models of civil society in the name of new dictatorships – although falsely based on religious principles – meet greater success in propaganda, proselytism, and action.

ARTICOLI E SAGGI

LA RISPOSTA DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE AL FENOMENO DEI *FOREIGN TERRORIST FIGHTERS*

ANTONINO ALÌ

SOMMARIO: 1. Combattenti stranieri e terrorismo: il fenomeno dei *Foreign Terrorist Fighters*. – 2. La risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2170 (2014). – 3. L'azione del Global Counterterrorism Forum (GCTF): la *Foreign Terrorist Fighters Initiative*, il *Working Group* sui *Foreign Terrorist Fighters* e il *Hague-Marrakech Memorandum «on Good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon»*. – 4. La risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2178 (2014) sui *Foreign Terrorist Fighters*. – 5. L'attuazione delle risoluzioni 2170 e 2178. – 5.1 L'Unione Europea e la risoluzione 2178. – 5.2 Il Consiglio d'Europa e i *Foreign Terrorist Fighters*. – 5.3. L'attuazione della risoluzione 2178 in Italia.

1. *Combattenti stranieri e terrorismo: il fenomeno dei Foreign Terrorist Fighters.* - La partecipazione di combattenti stranieri nei conflitti armati non è certamente un fenomeno recente¹. Il tema ha acquisito un particolare interesse in relazione ai conflitti in Siria e in Iraq e, in particolare, all'evoluzione del gruppo jihadista² che per semplicità viene chiamato Stato Islamico (ISIL o *Daesh*). I rapporti di analisi che si sono succeduti nel corso degli ultimi anni hanno mostrato una continua crescita nel numero dei combattenti stranieri nello scenario siriano/iracheno. I dati sui *foreign fighters* sono stati considerati degni di attenzione, da un lato, per la rapidità con cui si è

¹ V. HEGGHAMMER, *The Rise of Muslim Foreign Fighters Islam and the Globalization of Jihad*, in *Int. Sec.*, 2010/11, n. 3, 53 ss.; ID., *Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists' Choice between Domestic and Foreign Fighting*, in *Amer. PSR*, February 2013, 1.

² Una delle definizioni che sembra avvicinarsi di più alla natura composita dell'*Islamic State* è quella di «*hybrid terrorist-insurgent force*»; v. il commento *The Dual Definitions of the Islamic State*, in *soufangroup.com*. Il tema dello jihadismo è vastissimo; v., per tutti, TOSINI, *Metastasi del Qaedismo: da Al-Qaeda allo Stato islamico*, in *AREL*, 2015, 50 (www.arel.it); v. anche BARRETT, *The Islamic State, The Soufan Group*, November 2014, in *soufangroup.com*.

arrivati a numeri così rilevanti³ e, dall'altro, per il rischio di aggravamento del conflitto. La maggior parte dei *foreign fighters* proviene da Tunisia, Arabia Saudita, Marocco, Giordania, Turchia, anche se non manca una componente significativa proveniente dall'Europa, dagli Stati Uniti e dall'Australia⁴.

A causa dell'utilizzo nel conflitto siriano-iracheno di metodi di azione particolarmente cruenti e volti alla diffusione del terrore nella popolazione, nonché del ricorso ad attacchi suicidi, il fenomeno viene inquadrato come terroristico e i suoi attori sono considerati *foreign terrorist fighters* (FTF). In questa prospettiva, la reazione della Comunità internazionale al fenomeno dei FTF risponde alle preoccupazioni espresse da alcuni Stati (*in primis* gli Stati Uniti d'America) nei confronti del controllo di parti del territorio di uno o più Stati da parte di gruppi estremisti utilizzando "metodi terroristici". In altri termini, uno degli obiettivi dell'intervento a livello nazionale ed internazionale è quello di evitare che si creino condizioni simili a quelle che portarono al controllo di parti dell'Afghanistan da parte di Al-Qaeda e all'afflusso in quelle zone di decine di migliaia di combattenti stranieri. Condizioni che, unitamente ad altre, hanno poi determinato il verificarsi degli attentati dell'11 settembre 2001⁵.

Come si avrà modo di segnalare più avanti, la denominazione "*foreign terrorist fighters*" ha avuto un certo successo a dispetto della correttezza del suo utilizzo per descrivere un fenomeno assai vasto ed eterogeneo⁶.

³ V. il dato relativo ai combattenti stranieri in Afghanistan tra il 1978-1992 in HEGGHAMMER, *The Rise*, cit., 61. Il presidente degli Stati Uniti d'America nel corso della riunione del Consiglio di Sicurezza del 24 settembre 2014 sottolineava a tale riguardo l'elemento di novità causato dall'«*unprecedented flow in recent years of fighters to and from conflict zones, including Afghanistan and the Horn of Africa, Yemen, Libya, and most recently, Siria and Iraq*» (V. Security Council Meeting Records S/PV.7272, 3). I dati relativi all'afflusso di combattenti stranieri sono piuttosto variabili. Fino al 2014 si riteneva che il numero si attestasse attorno alle tredicimila/quindicimila unità. Nel par. 10 del rapporto del 19 maggio 2015 (UN Doc. S/2015/358) dell'*Analytical Support and Sanctions Monitoring Team* si legge che i *foreign fighters* sarebbero oggi superiori alle 25.000 unità.

⁴ I dati relativi all'Italia sono considerati relativamente bassi e oscillanti tra le cinquanta e le cento unità.

⁵ V. a tale riguardo KOHLMANN, ALKHOURI, *Profiles of Foreign Fighters in Syria and Iraq*, in *CTC Sentinel*, September 2014, 1; v., inoltre, *The 9/11 Commission Report*, New York, 2004, 67.

⁶ Per un'analisi sintetica degli svariati problemi sollevati dal fenomeno dei *foreign fighters* nel diritto internazionale v. *Foreign Fighters under International Law*, Academy Briefing No. 7, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Geneva, ottobre 2014. In sintesi i combattenti stranieri a prescindere dalla loro in qualità di terroristi o meno partecipano a conflitti armati non internazionali. Il diritto internazionale

La minaccia posta da individui che si recano in uno Stato nel quale non risiedono o del quale non sono cittadini, con il fine di pianificare o eseguire attività terroristiche, di fornire o ricevere una formazione in questo senso, è considerata una questione rilevante sul piano della sicurezza internazionale e nazionale. Inoltre, da più parti si è sottolineato l'ulteriore rischio legato al rientro dei combattenti negli Stati di provenienza, in considerazione del loro possibile coinvolgimento in attività terroristiche o in un'azioni di proselitismo (il c.d. fenomeno del *blowback*)⁷.

In questa sede si intendono analizzare le principali iniziative della Comunità internazionale volte a contrastare il fenomeno crescente dei combattenti stranieri. Verranno prese in considerazione le azioni delle Nazioni Unite e le iniziative adottate a livello regionale dall'Unione Europea e dal Consiglio d'Europa⁸.

2. *La risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2170 (2014)*.- Benché la partecipazione di combattenti stranieri sia un fenomeno rilevabile in una pluralità di contesti bellici a livello globale, nell'ottica delle Nazioni Unite esso di fatto risulta intimamente legato ai recentissimi conflitti in Siria e Iraq e all'offensiva dello Stato islamico e di Al Qaeda e affiliati. Questa impostazione si rinviene chiaramente in alcune importanti risoluzioni che il Consiglio di Sicurezza ha adottato nel corso del 2014⁹.

umanitario considera come crimini di guerra gli attacchi (o la minaccia di essi) nei confronti della popolazione civile e il cui obiettivo principale è quello di diffondere il terrore. Il tema è vastissimo e dibattuto, per ulteriori approfondimenti si rinvia per un inquadramento generale a GASSER, *Acts of terror, "terrorism" and international humanitarian law*, in *IRRC*, 2002, 547.

⁷ Gli episodi di terrorismo legati al ritorno dei *foreign fighters* sono relativamente pochi in rapporto a numeri così elevati di combattenti. V. le osservazioni di BARRETT, *Foreign Fighters in Syria*, The Soufan Group, June 2014, 25-27. Per un'analisi nel contesto di altri conflitti, v. DE ROY VAN ZUIJDEWIJN, BAKKER, *Returning Western foreign fighters: The case of Afghanistan, Bosnia and Somalia*, ICCT Background Note, June 2014, in www.icct.nl. Occorre osservare che il rapporto (paragrafi 18-22) del marzo 2015 dell'*Analytical Support and Sanctions Monitoring Team* (v. la successiva nota 53) sottolinea i numeri limitatissimi di FTF impegnati al loro rientro in attività terroristiche, pur tuttavia sottolinea l'elevato fattore di rischio legato al rientro di individui che possono essere stati implicati in episodi di terrorismo e possono avere acquisito conoscenze e relazioni che possono costituire la base per la creazione di autonome cellule terroriste transnazionali.

⁸ V. SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, Torino, 2012.

⁹ Per un'analisi dell'azione antiterrorismo delle Nazioni Unite, v. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Milano, 2010.

Con la risoluzione 2170 del 15 agosto 2014¹⁰ il Consiglio esprime deplorazione e condanna per l'azione dell'*Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)* e del *Al Nusra Front (ANF)*. Secondo il Consiglio, posto che «l'ISIL è un gruppo scissionista di Al-Qaeda» e che sia ISIL sia ANF sono inclusi nella «lista delle sanzioni Al-Qaeda», è possibile inserire nella lista anche singoli individui ed entità che forniscono supporto a tali gruppi¹¹.

In particolare, il Consiglio esprime preoccupazione per il flusso di combattenti stranieri verso ISIL, ANF e i gruppi di Al-Qaeda, sottolineando la vastità del fenomeno; evidenzia, inoltre, l'utilizzo delle nuove tecnologie e della rete internet ai fini del reclutamento dell'incitamento a commettere atti di terrorismo e anche del finanziamento, della pianificazione e della preparazione delle attività terroristiche.

Il Consiglio, agendo sulla base del capitolo VII, dopo aver condannato il reclutamento dei combattenti stranieri la cui presenza aggrava il conflitto in Siria e contribuisce alla radicalizzazione dello stesso¹², domanda agli Stati membri di adottare le misure di carattere interno idonee a sopprimere il flusso e quindi l'arruolamento di *foreign terrorist fighters*¹³. Si richiede, inoltre, di perseguire costoro conformemente al diritto internazionale e di prevenire i movimenti di terroristi e di gruppi terroristici attraverso il controllo efficace delle frontiere, il sollecito scambio di informazioni e l'aumento della cooperazione tra le autorità competenti. La risoluzione contiene in gran parte obblighi già affermati in passato in relazione alla cooperazione in materia di terrorismo e che ora sono declinati in funzione degli spostamenti di stranieri verso il conflitto siriano-iracheno ai fini dell'arruolamento e del supporto dell'ISIL, dell'ANF e di alcune fazioni di Al-Qaeda.

¹⁰ S/RES/2170 (2014) (*Threats to international peace and security caused by terrorist acts*).

¹¹ V. par. 18 della risoluzione. Nel par. 19 viene deciso di inserire sei individui legati all'ISIS nelle lista sanzioni Al-Qaeda e sottoposti al regime della risoluzione 2161 (2014). Sulle problematiche legate all'adozione di sanzioni nei confronti di persone fisiche o giuridiche la letteratura è vastissima, si rinvia a CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, 2007, e a DI STASIO, *op. cit.*

¹² V. paragrafi 7-10 della risoluzione.

¹³ V. in relazione alla risoluzione 2170 le osservazioni di RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2014, 358.

È interessante notare come nella risoluzione 2170 (2014) manchi una definizione tanto di FTF, introdotta solo successivamente con la risoluzione 2178 (2014)¹⁴, quanto di terrorismo¹⁵.

Giova sottolineare che si tratta della prima volta in cui in una risoluzione del Consiglio di Sicurezza, e più in generale in una fonte scritta di diritto internazionale, viene utilizzata l'espressione *foreign terrorist fighters*. Si può osservare al riguardo che il termine "*fighters*" non compare nei trattati di diritto internazionale umanitario ed è stato preferito a quello di "*combatants*", utilizzato nel Protocollo addizionale I alle Convenzioni di Ginevra del 1949¹⁶ per indicare «i membri delle forze armate di una parte in un conflitto» (internazionale) che hanno il diritto di partecipare direttamente alle ostilità¹⁷. Si deve ritenere che con questo vocabolo si sia inteso descrivere i membri di

¹⁴ S/RES/2178 (2014) (*Threats to international peace and security caused by terrorist acts*).

¹⁵ Tra le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza l'unica che tenta una definizione del terrorismo è la 1566 (2004) dell'8 ottobre 2004 in cui al par. 3 si afferma: «criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, which constitute offences within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature, and calls upon all States to prevent such acts and, if not prevented, to ensure that such acts are punished by penalties consistent with their grave nature». V. le osservazioni di NESI, *International terrorism, the law of war and the negotiation of a UN comprehensive convention*, in POCAR, PEDRAZZI, FRULLI (eds.), *War Crimes and the Conduct of Hostilities. Challenges to Adjudication and Investigation*, Cheltenham-Northampton, 2013, 251-252; V. anche NIGRO, *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, Napoli, 2013.

¹⁶ Relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali dell'8 giugno 1977.

¹⁷ Non è oggetto di questa analisi la problematica sullo status dei "*fighters*" nei conflitti armati non-internazionali, quali si ritiene possono essere qualificati quelli attualmente in corso all'interno della Siria e in Iraq tra le forze governative e i vari gruppi armati (Stato islamico-ANF). V., per un inquadramento di ordine generale, BOTHE, *Direct Participation in Hostilities in Non-International Armed Conflict*, Second Expert Meeting on the Notion of Direct Participation in Hostilities, The Hague, 25/26 October 2004. SCHMITT, *The Status of Opposition Fighters in a Non-International Armed Conflict*, in WATKIN, NORRIS, *Non-International Armed Conflict in the Twenty-first Century*, International Law Studies, Vol. 88, 2012, Defense Dept., Navy, Naval War College, 119, sottolinea come nel corso di un conflitto armato non internazionale gli "*opposition fighters*" possono distinguersi in due categorie: membri di un gruppo armato organizzato (sia forze armate dissidenti che gruppi organizzati e armati) e civili partecipanti direttamente nelle ostilità. V. anche SCHMITT, GARRWAY, DINSTEN, *The Manual on the Law of Non-International Armed Conflict With Commentary*, International Institute of Humanitarian Law, 2006, 4 ss., che utilizzano una nozione più ampia comprendente i «*members of armed forces and dissident armed forces or other organized armed groups, or taking (direct) part in hostilities*».

gruppi armati organizzati che combattono contro il governo di uno Stato in un conflitto armato non-internazionale e che in quanto *foreign* non sono cittadini di quello Stato.

A sua volta l'espressione "*terrorist*" ha un forte valore simbolico e serve a sottolineare il fatto che i combattenti stranieri fanno parte di gruppi che, violando il principio di distinzione¹⁸, attaccano civili¹⁹ o compiono atti che in tempo di pace potrebbero essere definiti di terrorismo e che nel corso di un conflitto armato non-internazionale costituiscono crimini di guerra²⁰. Come è noto, il Comitato Internazionale della Croce Rossa ritiene che nel corso dei conflitti armati non vi sia ragione di descrivere gli atti di violenza intenzionali nei confronti dei civili o obiettivi civili come terroristici, in quanto essi costituiscono già dei crimini di guerra²¹. Secondo un differente indirizzo della giurisprudenza di alcuni tribunali internazionali si sarebbe formata una norma consuetudinaria che proibisce il terrorismo nei conflitti armati (*crime of terror*)²².

3. *L'azione del Global Counterterrorism Forum (GCTF): la Foreign Terrorist Fighters Initiative, il Working Group sui Foreign Terrorist Fighters e il Hague-Marrakech Memorandum «on Good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon».* - Per introdurre l'analisi della risoluzione 2178 pare opportuno illustrare in via preliminare il lavoro svolto a partire dal settembre

¹⁸ Il principio di distinzione è considerato uno dei cardini del diritto internazionale umanitario e si ritiene di natura consuetudinaria tanto nei conflitti armati internazionali, quanto in quelli non internazionali. V. la decisione della Camera d'Appello del Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia nel caso *Prosecutor v. Tadić*, Case IT-94-1, 2 ottobre 1995, paragrafi 122 e 127.

¹⁹ Ad esempio uccidendo civili e persone che non partecipano alle ostilità o prendendo ostaggi.

²⁰ V., inoltre, BEQIRAJ, *Terror and terrorism in armed conflicts: Developments in international criminal law*, in POCAR, PEDRAZZI, FRULLI (eds.), *op. cit.*, 257, che analizza il contenuto e la portata della criminalizzazione degli atti di terrorismo commessi nei confronti dei civili nel corso di conflitti internazionali nella giurisprudenza del Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia e della Corte speciale per la Sierra Leone.

²¹ V. ICRC, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, in *IRRC*, 2007, 723; ID., *Prohibition of Terrorist Acts in International Humanitarian Law*, *ivi*, 1986, 200.

²² V. ICTY, *Prosecutor v. Galić, Indictment*, 26.3.1999, Case No. IT-98-29, Count 1 e *The Prosecutor v. Milosévić, Indictment of 18.12.2006*, Case No. IT-98-29/1-PT, e la *STL Appeal Chamber, Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging*, 16.3.2011. V. CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, in *Jou. Int. Crim. Just.*, 2006, 933 e BEQIRAJ, *op. cit.*

2013 nell'ambito del *Global Counterterrorism Forum* (GCTF). Questo nasce ufficialmente a New York il 22 settembre 2011 nel contesto di una riunione dei ministri degli esteri di una trentina di Stati sotto la presidenza del Ministro degli esteri turco e del Segretario di Stato degli Stati Uniti d'America²³. In quell'occasione vennero formulati in una dichiarazione politica una serie di principi, in base ai quali i membri si impegnavano al rafforzamento della cooperazione internazionale antiterrorismo a carattere civile²⁴.

In particolare, nella dichiarazione si sottolineava la necessità di sostenere «il ruolo centrale delle Nazioni Unite e l'importanza di un'attuazione piena, completa e equilibrata della strategia globale antiterrorismo delle Nazioni Unite e il quadro antiterrorismo delle Nazioni Unite in senso più ampio» e di sviluppare «un rapporto stretto e sinergico con il sistema delle Nazioni Unite» per consentire che l'azione del GCTF rifletta e rafforzi la strategia anti-terrorismo globale delle Nazioni Unite. In questo senso, i membri fondatori si impegnavano a rafforzare il dialogo tra i funzionari nazionali antiterrorismo²⁵. Viene, infine, ricordato in numerosi documenti del GCTF che esso mira a facilitare l'attuazione della Strategia antiterrorismo delle Nazioni Unite²⁶ e a consolidare le altre iniziative di carattere multilaterale in materia.

Appare interessante notare che tra i partecipanti a questo consesso figurano tutti i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza e un gruppo di Stati particolarmente impegnati nella lotta al terrorismo o sul cui territorio si sono verificati gravi episodi di terrorismo. Anche l'Unione Europea, che si affianca a sette dei suoi Stati membri, è parte del forum. L'azione del GCTF si svolge attraverso un Comitato di coordinamento a livello strategico e alcuni gruppi di lavoro²⁷.

²³ Sono membri fondatori del GCTF: Algeria, Arabia Saudita, Australia, Canada, Cina, Colombia, Danimarca, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Francia, Germania, India, Indonesia, Italia, Giappone, Giordania, Marocco, Olanda, Nuova Zelanda, Nigeria, Pakistan, Qatar, Regno Unito, Russia, Spagna, Stati Uniti, Sudafrica, Svizzera, Turchia e Unione Europea. Le Nazioni Unite partecipano ai lavori del GCTF.

²⁴ V. il sito web www.thegctf.org.

²⁵ V. la Dichiarazione politica del 22 settembre 2011 citata nella nota precedente.

²⁶ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dell'8 settembre 2006 (A/RES/60/288), e il Riesame della Strategia adottata con risoluzione dell'Assemblea Generale del 13 giugno 2014 (A/RES/68/276).

²⁷ Quattro gruppi di lavoro sono a carattere tematico e riguardano: il contrasto all'estremismo violento (presieduto da Emirati Arabi Uniti e Regno Unito), la giustizia penale e lo stato di diritto (*rule of law*) (presieduto da Egitto e Stati Uniti), la detenzione e reinserimento (presieduto da Australia e Indonesia), i combattenti stranieri (presieduto da Marocco e Paesi Bassi). Inoltre, due gruppi di lavoro a carattere regionale si occupano del

A partire dal settembre 2013 nell'ambito del GCTF si sono svolti diversi incontri della *Foreign Terrorist Fighters (FTF) Initiative* finalizzati a condividere le pratiche più efficaci per garantire l'effettiva applicazione della legge, il buon funzionamento della giustizia, la condivisione di informazioni, i controlli alle frontiere e il contrasto all'estremismo violento²⁸. Il 22 settembre 2014, al sesto incontro del Comitato di coordinamento del GCTF tenutosi a New York, veniva istituito un gruppo di lavoro, co-presieduto dal Marocco e Paesi Bassi, incaricato di occuparsi specificamente del fenomeno dei *Foreign Terrorist Fighters*²⁹. Il 23 settembre 2014, nel corso del *GCTF Ministerial plenary meeting*, veniva adottato il *Hague-Marrakech Memorandum «on Good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon»* nel contesto della *FTF Initiative*. Il documento appare particolarmente significativo ai fini dell'analisi della risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2178 (2014) adottata il seguente 24 settembre 2014.

Il *Memorandum* illustra le prassi più affermate per fronteggiare il fenomeno FTF, divise in quattro capitoli: il primo relativo all'identificazione e all'intervento nei confronti della radicalizzazione dell'estremismo violento³⁰; il secondo relativo alla prevenzione, individuazione e intervento contro il reclutamento e i *network* che ne agevolano lo scopo; il terzo riguardante il rilevamento e l'intervento in relazione ai trasferimenti dei combattenti; infine, il quarto relativo all'identificazione dei combattenti in via di ritorno e alla loro sorveglianza o il loro reinserimento.

In relazione all'utilizzo della qualificazione dei combattenti stranieri come "*terrorists*" il documento sottolinea che il *Memorandum*, così come la *GCTF FTF Initiative* più in generale, non possono essere ritenuti significativi ai fini della dichiarazione circa lo *status* giuridico di FTF in base al diritto nazionale o internazionale e, in particolare,

tema della costruzione delle capacità (*capacity building*) nella Regione del Corno d'Africa (presieduto da Unione Europea e Turchia), e del Sahel (presieduto da Algeria e Canada).

²⁸ V. gli incontri del 19-20 febbraio 2014 all'Aja, nel quale sono state identificate le principali problematiche dagli esperti, del 14-15 maggio a Marrakech, nel quale si è posta l'attenzione sul ruolo dell'autorità giudiziarie e degli organismi di polizia, e della condivisione delle informazioni, e del 16-17 giugno ad Abu Dhabi, sulla lotta violenta estremismo (CVE). I sommari delle riunioni sono pubblicati in www.thegctf.org.

²⁹ La prima riunione del *FTF Working Group* si è tenuta il 15-16 dicembre 2014 a Marrakech e ha avuto ad oggetto l'attuazione dell'*Hague-Marrakech Memorandum*.

³⁰ Il *CVE (Countering Violent Extremism)* è un aspetto particolarmente sottolineato in quasi tutti i documenti che si occupano del tema dei FTF e che è ben presente anche nel documento di riflessione di cui alla nota 33.

alla disciplina dei diritti umani, del diritto umanitario e del diritto dei rifugiati³¹.

4. *La risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2178 (2014) sui Foreign Terrorist Fighters.*- Il giorno seguente all'adozione dell'*Hague-Marrakech Memorandum* del GCTF, il Consiglio di Sicurezza sotto la presidenza del Presidente degli Stati Uniti d'America e in presenza del Segretario Generale delle Nazioni Unite e di numerosi capi di Stato e di governo e di rappresentanti a livello ministeriale adottò all'unanimità la risoluzione 2178 specificatamente dedicata ai FTF e sponsorizzata da più della metà degli Stati membri delle Nazioni Unite³². La risoluzione interveniva successivamente alla diffusione alcune settimane prima di un documento di riflessione elaborato dagli Stati Uniti d'America³³.

Come sottolineato più volte, la motivazione principale dell'intervento del Consiglio di Sicurezza risiedeva nell'*«unprecedented flow of fighters and facilitation networks fuelling multiple conflicts worldwide»*³⁴. Il significato politico di una riunione ad alto livello del Consiglio di Sicurezza trova riscontro nel testo della risoluzione, che merita particolare attenzione in relazione a diversi profili.

Come già evidenziato, il Consiglio colma la lacuna rappresentata dall'assenza della definizione di "combattenti terroristi stranieri" affermando che si tratta di «individui che viaggiano da uno Stato diverso da quello di residenza o di cui sono cittadini con il fine di commettere o pianificare o preparare o partecipare ad atti terroristici o che forniscono o che ricevono un addestramento a fini terroristici, anche in connessione con conflitti armati»³⁵.

³¹ V. nota 1 del *Memorandum*. La partecipazione dei combattenti stranieri nei conflitti armati solleva delicati problemi di diritto internazionale umanitario. Sul problema si rinvia a *Foreign Fighters under International Law*, Academy Briefing No. 7, cit., 15 ss. e 23 ss.

³² V. Security Council Meeting Records S/PV.7272.

³³ Il 3 settembre 2014 il Rappresentante permanente degli Stati Uniti d'America inviava al Segretario Generale delle Nazioni Unite una lettera (UN Doc. S/2014/648) contenente un documento di riflessione sui FTF in vista della successiva riunione del Consiglio di Sicurezza a livello di Capi di governo che si sarebbe tenuta il 24 settembre. Nel documento si sottolineava la necessità del rafforzamento del quadro esistente in materia di anti-terrorismo e in particolare della risoluzione 1373 (2011). Inoltre si evidenziava la necessità di espandere e di chiarire meglio gli obblighi esistenti in relazione al fenomeno dei FTF e di una maggiore cooperazione. Veniva anche rimarcata la necessità dell'utilizzo di altri strumenti, oltre quelli classici della sicurezza, per arginare l'estremismo violento.

³⁴ V. la lettera cit. nella nota precedente e il verbale della riunione del Consiglio cit. in nota 3.

³⁵ V. la parte preambolare della risoluzione e i paragrafi 5-6. La traduzione è nostra.

Si tratta evidentemente di una nozione ampia, nella quale ricadono tutti coloro che in qualche modo si spostano verso Stati terzi con finalità di terrorismo. Un comportamento questo già contemplato indirettamente nel primo pilastro della Strategia antiterrorismo delle Nazioni Unite, con riferimento alle misure volte a contrastare i fattori che contribuiscono al terrorismo³⁶.

L'obiettivo dichiarato in fase di preparazione della risoluzione era quello di espandere il quadro normativo antiterrorismo imponendo agli Stati membri di rispondere alla specifica minaccia dei FTF. La risoluzione 2178, così come la 2170, è stata adottata sulla base del capitolo VII della Carta e prevede obblighi specifici per gli Stati in ordine alla prevenzione del fenomeno dei FTF. Essa si inserisce in un contesto particolarmente ricco di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Oltre alla già citata 2170 (2014) si possono annoverare la 2161 (2014), con la quale sono state rinnovate le misure relative agli individui ed entità associati ad Al Qaeda ed è stato esteso il mandato dell'Ufficio dell'*Ombudsperson* e dell'*Analytical Support and Sanctions Monitoring Team* ("Monitoring Team") che affianca il Comitato sanzioni Al-Qaeda 1267/1989 per trenta mesi, e la risoluzione 2133 (2014) relativa al pagamento di riscatti ai rapitori-terroristi.

Se nel paragrafo relativo ai FTF contenuto nella risoluzione 2170 il Consiglio di Sicurezza invitava ed esortava gli Stati ad agire per arginare il fenomeno, ribadendo gli obblighi precedenti in materia di antiterrorismo, nella risoluzione 2178 il tono del Consiglio è perentorio. Sotto questo aspetto la risoluzione ricalca l'approccio della nota risoluzione 1373 (2001) adottata il 28 settembre 2001 sulla lotta al finanziamento del terrorismo³⁷.

Il Consiglio condanna l'estremismo violento che può essere favorevole al terrorismo e ribadisce che gli Stati dovranno impedire la circolazione dei terroristi con controlli efficaci³⁸. A tale riguardo il Consiglio sollecita gli Stati membri ad intensificare e accelerare lo scambio di informazioni operative riguardanti azioni o movimenti di terroristi o reti terroristiche. Il Consiglio invita, inoltre, gli Stati a cooperare impedendo la radicalizzazione del terrorismo e il reclutamento, interrompendo e prevenendo il sostegno finanziario ai combat-

³⁶ V. *supra*, nota 26.

³⁷ V. anche la risoluzione 1540 (2004).

³⁸ Il Consiglio nel preambolo della risoluzione sottolinea l'impegno di Interpol per affrontare il problema attraverso la condivisione di informazioni, di database, e di procedure per tenere traccia di documenti di identità o di viaggio falsi o rubati.

tenti terroristi stranieri e sviluppando strategie di riabilitazione e di reinserimento. In questo senso il Consiglio, sul presupposto che la guerra civile costituisca una minaccia contro la pace e la sicurezza internazionale, detta regole che riguardano i conflitti armati non internazionali e che possono riguardare «tanto lo *ius ad bellum* (ad. es. l'arruolamento di combattenti stranieri) che lo *ius in bello* (ad. es. metodi di combattimento terroristici)»³⁹.

Si legge, in particolare, nel par. 8 della risoluzione che gli Stati dovranno impedire l'ingresso o il transito nel loro territorio di qualsiasi individuo del quale lo Stato disponga di informazioni attendibili dalle quali appaiano fondati motivi di ritenere che abbia il fine di partecipare ad atti di cui al par. 6⁴⁰. In quest'ultimo paragrafo, dopo aver ricordato gli obblighi contenuti nella risoluzione 1373 (2001), il Consiglio decide che tutti gli Stati debbano garantire che le loro disposizioni legislative e regolamentari nazionali stabiliscano reati gravi sufficienti per consentire di perseguire e sanzionare in modo debitamente proporzionato alla gravità del reato tre gruppi di comportamenti: a) in primo luogo, quello dei combattenti stranieri che viaggiano per compiere, pianificare, preparare o partecipare ad atti terroristici o al fine di ricevere o fornire addestramento con finalità di terrorismo; b) inoltre, la fornitura o la raccolta di fondi per finanziare i viaggi dei combattenti stranieri di cui al punto a); c) infine, l'organizzazione di detti viaggi⁴¹.

³⁹ V. le osservazioni di RONZITTI, *op. cit.*, 358-359 in relazione alla risoluzione 2170, ma applicabili *mutatis mutandis* alla 2178.

⁴⁰ È interessante osservare che il Consiglio sottolinea nel par. 8 che nessuna disposizione ivi contenuta «obbliga alcuno Stato a negare l'ingresso o a richiedere la partenza dai suoi territori dei propri cittadini o residenti permanenti». Inoltre si afferma nel preambolo che gli Stati assicureranno che lo *status* di rifugiato non sia oggetto di abuso da parte degli autori, organizzatori o favoreggiatori di atti terroristici inclusi i FTF.

⁴¹ Per esigenze di chiarezza si riporta il par. 6 della risoluzione che dispone che il Consiglio di Sicurezza «recalls its decision, in resolution 1373 (2001), that all Member States shall ensure that any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice, decides that all States shall ensure that their domestic laws and regulations establish serious criminal offenses sufficient to provide the ability to prosecute and to penalize in a manner duly reflecting the seriousness of the offense: (a) their nationals who travel or attempt to travel to a State other than their States of residence or nationality, and other individuals who travel or attempt to travel from their territories to a State other than their States of residence or nationality, for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts, or the providing or receiving of terrorist training; (b) the wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by their nationals or in their territories with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to finance the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or

Si tratta evidentemente di un obbligo di criminalizzazione a carico degli Stati membri. Pertanto, con questa risoluzione si pone, da un lato, nuovamente il problema delle funzioni del Consiglio di Sicurezza quale organo legislativo in materia di penale nel settore del terrorismo⁴² e, dall'altro, il problema dell'imposizione di un obbligo di tutela penale da parte degli Stati in assenza di una definizione chiara di terrorismo⁴³.

La risoluzione dispone, inoltre, che i FTF e coloro che finanziano o facilitano il loro viaggio e le loro attività possono essere inclusi nella Lista Sanzioni Al-Qaeda gestite dal Comitato istituito ai sensi delle risoluzioni 1267 (1999) e 1989 (2011) e che possono applicarsi le sanzioni contenute nel par. 1 della risoluzione 2161 (2014). Pertanto, il Consiglio invita gli Stati a proporre i nomi dei presunti *foreign fighters* per una possibile designazione⁴⁴.

Si può osservare che se, come evidenziato, nel *Memorandum* dell'Aja e di Marrakech, il GCTF era stato più prudente nell'entrare sulla questione dello *status* dei FTF, la risoluzione del Consiglio di Sicurezza sottolinea invece che l'attività dei combattenti stranieri può anche svolgersi in «connessione con conflitti armati». Il Consiglio sembra entrare così sulla delicata questione relativa al terrorismo in tempo di guerra.

Il Consiglio evidenzia, infine, l'aumento dell'uso di tecnologie di comunicazione da parte di terroristi e dei loro sostenitori anche con il fine di agevolare il finanziamento e le attività di viaggio finalizzate al terrorismo⁴⁵.

A conclusione della disamina della risoluzione 2178 può osservarsi che i lavori degli Stati nell'ambito del *forum* "selezionato" del

nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training; and, (c) the wilful organization, or other facilitation, including acts of recruitment, by their nationals or in their territories, of the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training».

⁴² La letteratura sul Consiglio di sicurezza in qualità di "legislatore" è vastissima, v. per tutti TREVES, *International law: achievements and challenges*, Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional 2006, 2010, 124 ss.; CONDORELLI, *Le pouvoir législative du Conseil de Sécurité des Nations Unies vu à la 'Loupe Salmon'*, in *Droit du pouvoir, pouvoir du droit, Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, 2007, 1229 ss.; TALMON, *The Security Council as World Legislature*, in *AJIL*, vol. 99, 2005, 175 ss.

⁴³ V. *supra*, par. 2 e nota 15.

⁴⁴ V. par. 20 della risoluzione. Il Consiglio aveva già espresso la disponibilità a considerare l'inclusione nelle *blacklist* Al-Qaeda nel par. 7 della risoluzione 2170 (2014).

⁴⁵ Par. 7 della risoluzione (la traduzione è nostra).

GCTF hanno avuto un ruolo decisivo ai fini dell'azione del Consiglio di Sicurezza. Questo ha tenuto conto dell'attività svolta dal GCTF con la presenza delle Nazioni Unite in qualità di osservatore⁴⁶. Il GCTF viene peraltro già citato in altre risoluzioni, come ad esempio nell'altrettanto importante risoluzione 2161 (2014) del 17 giugno 2014, nella quale viene richiamato l'*Algiers Memorandum on Good Practices on Preventing and Denying the Benefits of Kidnapping for Ransom by Terrorists* in relazione alla questione della gestione dei rapimenti da parte di gruppi terroristici⁴⁷ o la recente 2195 (2014) del 19 dicembre 2014, nella quale viene nuovamente richiamato il lavoro di elaborazione delle *Good Practices* per affrontare il fenomeno dei FTF.

5. *L'attuazione delle risoluzioni 2170 e 2178 (2014).*- L'azione volta all'attuazione delle risoluzioni si è articolata su più livelli da parte degli organi delle Nazioni Unite e degli organi che si occupano specificamente di terrorismo e delle problematiche connesse⁴⁸. Sul piano finanziario particolarmente importante è stato il ruolo delle raccomandazioni del febbraio 2015 del *Financial Action Task Force* (FATF)⁴⁹ a supporto dell'attuazione delle risoluzioni 2170 (2014) e 2178 (2014)⁵⁰. Inoltre, il 26 marzo 2015 lo *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) ha lanciato una nuova iniziativa (2015-2019) per aumentare le risposte della giustizia al fenomeno ed assistere gli Stati nell'attività di elaborazione delle norme penali per rafforzare il contrasto al fenomeno dei FTF. In particolare, lo scopo dell'iniziativa è quello di rafforzare e sviluppare le capacità degli

⁴⁶ Nel preambolo della risoluzione il Consiglio espressamente ringrazia il GCTF per l'elaborazione delle *good practices* in materia di *foreign terrorist fighters*.

⁴⁷ V. il sito web www.thegctf.org.

⁴⁸ In particolar modo ci si riferisce al *Counter-Terrorism Committee*, al *Counter-Terrorism Committee Executive Directorate* (CTED), al *Counter-Terrorism Implementation Task Force* (CTITF) e allo *United Nations Centre for Counter-Terrorism* (UNCCT).

⁴⁹ La FATF è un organizzazione intergovernativa creata nel 1989 con l'obiettivo di definire delle norme e promuoverne l'effettiva attuazione per la lotta contro il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e altre minacce correlate per l'integrità del sistema finanziario internazionale. Si tratta di un *forum* che sviluppa *standard* internazionali per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e la proliferazione delle armi di distruzione di massa. V. il rapporto *Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, in www.fatf-gafi.org, February 2015, e i numerosi riferimenti ai meccanismi di finanziamento dei FTF.

⁵⁰ S/PRST/2014/23 - *Statement by the President of the Security Council*.

apparati giudiziari e più in generale l'attività investigativa e giudiziaria nel settore⁵¹.

Il ruolo più significativo ha continuato a svolgerlo il Consiglio di Sicurezza, che nel novembre 2014 si è riunito per un dibattito sugli sforzi globali contro il terrorismo e l'estremismo violento e sull'attuazione delle risoluzioni 2170 e 2178⁵². Successivamente, come richiesto dal par. 23 della risoluzione 2178, nei mesi di marzo/maggio 2015 l'*Analytical Support and Sanctions Monitoring Team*, in cooperazione con gli altri organi delle Nazioni Unite che si occupano di antiterrorismo, ha presentato un rapporto al Comitato 1267 (1999) e 1989 (2011) sulla minaccia rappresentata dai *foreign terrorist*. Nel rapporto viene effettuata una valutazione globale della minaccia rappresentata dai *FTF* e dai loro facilitatori sotto diversi profili: le regioni più colpite, la tendenza alla radicalizzazione, la facilitazione, il reclutamento, la demografia e il finanziamento. Vengono, infine, fornite raccomandazioni per le azioni che possono essere intraprese per migliorare la risposta a questa minaccia⁵³.

Nel rapporto emerge da un lato l'aumento significativo dei *FTF* nel corso dell'ultimo anno. Si è passati dalle 13.000-15.000 unità a 25.000⁵⁴ provenienti da circa 100 Stati. Il tasso di crescita è elevatissimo rispetto al passato e anche se la maggioranza di essi si recano in Siria e Iraq, viene evidenziato il problema significativo dell'afflusso di *FTF* in Libia. Dall'altro viene sottolineato ancora che gli ingredienti fondamentali per rispondere alle sfide lanciate dal fenomeno dei *FTF* sono lo scambio informativo, l'intervento effettivo (un quadro giuridico e l'attuazione concreta delle regole sul controllo dei *FTF*) e soprattutto la lotta contro l'estremismo violento.

⁵¹ In particolare per risolvere i problemi legati alla raccolta di informazioni come mezzo di prova, quelli relativi alla lotta al finanziamento del terrorismo e alla protezione dei testimoni e, infine, per adoperare tecniche speciali di indagine relative a reati di terrorismo attraverso la rete Internet.

⁵² Si ricorda che con la risoluzione 2199 (2015) del 12 febbraio 2015 il Consiglio, agendo sulla base del capitolo VII della Carta, ha condannato qualunque attività commerciale con ISIL, ANF e gruppi Al Qaeda e, in particolare, il commercio di petrolio e di prodotti petroliferi, raffinerie materiale connesso e sottolineato l'obbligo degli Stati di non consentire simili commerci che hanno lo scopo di finanziare tali gruppi e le loro attività di stampo terroristico.

⁵³ V. UN Doc. S/2015/358, Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, *Analysis and recommendations with regard to the global threat from foreign terrorist fighters*.

⁵⁴ Può osservarsi che i numeri indicati dal *Monitoring Team* riguardano il fenomeno nel suo complesso comprendente oltre alla Siria e all'Iraq, l'Afghanistan, lo Yemen, la Libia, il Pakistan e la Somalia. V. par. 15 del rapporto.

5.1. *L'Unione Europea e la risoluzione 2178.*- L'antiterrorismo è in primo luogo una questione che ricade nell'ambito di competenza degli Stati membri⁵⁵ trattandosi del mantenimento dell'ordine pubblico o, in taluni casi, della tutela della sicurezza nazionale⁵⁶. L'azione dell'UE è svolta per coordinare la dimensione esterna dell'antiterrorismo e, in particolare, l'attuazione delle risoluzioni delle Nazioni Unite in materia. L'UE ha adottato la Strategia Antiterrorismo nel 2005 basata su quattro pilastri – prevenzione, protezione, perseguimento e risposta – con l'obiettivo di rafforzare le capacità nazionali, facilitare la cooperazione europea, sviluppare le capacità di comprensione e di reazione al terrorismo attraverso la collaborazione con le Nazioni Unite, altri enti e organizzazioni internazionali (G8, OSCE, Consiglio d'Europa) o Stati terzi⁵⁷. Inoltre l'Unione ha adottato una Strategia volta a combattere la radicalizzazione e il reclutamento nelle file del terrorismo⁵⁸. Già a partire dal febbraio-marzo 2013 l'UE ha affrontato il tema dei *foreign fighters* attraverso riunioni del Comitato politico e di sicurezza (COPS), del Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI) e del Consiglio.

Il Coordinatore antiterrorismo (CTC), in stretto rapporto con il Servizio europeo per l'azione esterna e la Commissione, ha presentato una serie di rapporti e 22 misure per la migliore comprensione del fenomeno, per impedire la radicalizzazione e l'estremismo, condividere le informazioni in maniera più efficace (anche con i Paesi terzi interessati), scoraggiare, individuare e contrastare gli spostamenti so-

⁵⁵ Si tratta di competenze statali permanentemente riservate. L'espressione è di GAJA, ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010, 12 ss., i quali sottolineano che «[t]ali disposizioni, che tendono a preservare un minimo di poteri agli Stati membri, sembrano avere, in realtà, una funzione di carattere essenzialmente politico, in quanto esprimono un atteggiamento di cautela da parte degli Stati membri nei confronti di ulteriori sviluppi del processo di integrazione».

⁵⁶ In base al par. 2 dell'art. 4 TUE: «L'Unione rispetta [...] le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro».

⁵⁷ 14469/4/05 REV 4.

⁵⁸ La Strategia è stata aggiornata nel 2008 e nel 2014. Già nel corso della riunione del giugno 2103 del Consiglio GAI si era richiesto un aggiornamento della Strategia UE per combattere la radicalizzazione e il reclutamento nelle file del terrorismo per far fronte al fenomeno dei “lupi solitari” e dei FTF e dell'utilizzo di Internet e dei *social media* ai fini del proselitismo (v. nota seguente). Il 1° luglio 2015 Europol ha lanciato la *European Union Internet Referral Unit* (EU IRU) con l'obiettivo di combattere la propaganda dei gruppi terroristici e le attività dell'estremismo violento condotte attraverso la rete. Inoltre, nel 2011 la Commissione ha creato la *Radicalisation Awareness Network* (RAN) con il compito di prevenire l'estremismo violento e le attività di terrorismo.

spetti, nonché indagare e perseguire i combattenti stranieri. Queste misure sono state fatte proprie dal Consiglio giustizia e affari interni (GAI) nella riunione del 6-7 giugno 2013⁵⁹. Nelle Conclusioni del 30 agosto 2014⁶⁰ il Consiglio europeo sottolineava la necessità di un'azione decisa per arginare il flusso di combattenti stranieri attraverso l'attuazione rapida delle misure decise nel giugno 2013. Il 9 e 10 ottobre del 2014 il Consiglio GAI decideva ulteriori misure in relazione ai FTF e in particolare il rafforzamento dei controlli alle frontiere sulla base della quadro giuridico esistente⁶¹ e migliorare lo scambio di informazioni rafforzando il ruolo di Europol e di Eurojust. Nel dicembre 2014 il Consiglio GAI adottava, inoltre, gli orientamenti per la strategia riveduta dell'UE volta a combattere la radicalizzazione e il reclutamento nelle fila del terrorismo.

Una delle questioni più delicate è stata quella relativa alla necessità di un'attuazione collettiva da parte dell'Unione della risoluzione 2178. Il timore era quello di una disomogeneità nell'attuazione degli obblighi scaturenti dalla risoluzione del Consiglio. In questo senso ci si è chiesti se fosse necessario l'aggiornamento della decisione quadro del 2002 sulla lotta contro il terrorismo⁶². La decisione, come è noto, è la base della politica antiterrorismo UE e ha come obiettivo l'elaborazione di un quadro giuridico e di una definizione comune di terrorismo⁶³. Così come è avvenuto nel 2008 con l'aggiornamento della decisione al fine di tener conto dell'utilizzo sempre più massiccio della rete Internet per mobilitare reti terroristiche e singoli individui, si chiedeva un emendamento tale da attuare più puntualmente la risoluzione 2178 e offrire un quadro comune che ribadisca la necessità di criminalizzare il comportamento di chi si reca all'estero per finalità

⁵⁹ V. il sito web www.consilium.europa.eu.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ V. anche il documento del 10 ottobre 2014 del CTC, 14188/14 su una risposta efficace della giustizia penale al fenomeno dei *foreign fighters*.

⁶² Decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI, in *GUCE* L 164 del 22 giugno 2002, modificata dalla decisione quadro 2008/919/GAI del 28 novembre 2008, in *GUUE* L 330 del 9 dicembre 2008. Questo aggiornamento è stato motivato dall'utilizzo sempre più massiccio della rete internet per mobilitare reti terroristiche e singoli individui. Altro strumento nella lotta al terrorismo è la decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, in *GUCE* L 190 del 18 luglio 2002. Inoltre, l'UE adotta regolamenti e decisioni sulla base dell'art. 215 TFUE per l'attuazione delle misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche adottate dai Comitati sanzioni delle Nazioni Unite per contrastare il finanziamento del terrorismo.

⁶³ L'art. 1 della decisione definisce cosa debba intendersi per «reati terroristici».

di terrorismo⁶⁴. Nel febbraio 2015 il Parlamento Europeo ha sottolineato la necessità «di armonizzare in tutta l'UE la qualificazione penale dei reati connessi ai combattenti stranieri per creare un quadro giuridico e di facilitare la cooperazione transfrontaliera, onde evitare lacune dell'azione penale e far fronte alle difficoltà pratiche e giuridiche nella raccolta e ammissibilità delle prove nei casi di terrorismo, aggiornando la decisione quadro 2008/919/GAI»⁶⁵.

Gli Stati membri si sono mostrati per il momento restii a una tale modifica e hanno preferito insistere su una attuazione più rapida a livello nazionale sottolineando l'urgenza di dare attuazione alla risoluzione 2178⁶⁶.

Occorre, inoltre, segnalare che è tuttora in corso un vero e proprio braccio di ferro tra Parlamento Europeo e Consiglio in relazione alla proposta di direttiva relativa al registro di prenotazione per la raccolta sistematica, l'uso e la conservazione dei dati sui passeggeri dei voli internazionali (*passenger name record* - PNR)⁶⁷.

A conclusione di questa breve sintesi delle questioni emerse a livello UE, si può evidenziare che l'espressione "*terrorist*" non compare con grande frequenza ai diversi livelli dagli organi comunitari. Il tema è sì legato al fenomeno del terrorismo, ma si preferisce non utilizzare l'espressione "*foreign terrorist fighters*", probabilmente per sottolineare che il fenomeno del terrorismo può certo entrare in gioco rispetto alle azioni dei combattenti stranieri, ma che questo non è una conclusione affatto scontata.

⁶⁴ La necessità di queste misure è stata ribadita all'indomani degli attacchi terroristici di Parigi nella dichiarazione informale di Riga del Consiglio GAI il 29 e 30 gennaio 2015, e successivamente in quella dei Capi di Stato e di Governo del 12 febbraio 2015.

⁶⁵ Così si legge nel punto 26 della risoluzione del Parlamento europeo dell'11 febbraio 2015 – 2015/2530(RSP) –, sulle misure antiterrorismo.

⁶⁶ Non bisogna, peraltro, dimenticare che a partire dal 2013 su iniziativa del Belgio e della Francia e al di fuori del quadro UE, i ministri degli interni di un gruppo più ristretto di Stati ("Gruppo dei 9") hanno adottato misure autonome di coordinamento per facilitare la cooperazione in questo settore (v. www.consilium.europa.eu).

⁶⁷ Il Comitato Libertà civili del Parlamento europeo (LIBE) ha respinto la proposta sull'utilizzo del PNR a livello dell'UE nell'aprile 2013 a causa della preoccupazioni legate alla violazione dei dati personali. È tuttora in corso un dibattito tra Parlamento e Commissione su una nuova proposta di direttiva PNR. Sul tema v. le osservazioni critiche di BIGO, BROUWER, CARRERA, GUILD, GUITTET, JEANDESBOZ, RAGAZZI, SCHERRER, *The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 81, February 2015 www.ceps.eu.

5.2 *Il Consiglio d'Europa e i Foreign Terrorist Fighters.*- Passando ora al contesto dell'azione del quadro allargato del Consiglio d'Europa in relazione all'attuazione della risoluzione 2178, gli esperti riuniti a livello di CODEXTER⁶⁸ hanno focalizzato la loro attenzione sul problema della radicalizzazione, dei FTF e sull'addestramento con l'obiettivo del terrorismo compreso l'utilizzo della rete internet a questi fini. Il 21 gennaio 2015 il Comitato dei Ministri ha costituito un Comitato sui FTF e problematiche connesse (*Committee on Foreign Terrorist Fighters and Related Issues*, COD-CTE) con il fine di preparare un progetto di protocollo aggiuntivo che integra la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo di (CETS n. 196)⁶⁹.

A seguito dei lavori del COD-CTE, il 19 maggio 2015 il Comitato dei Ministri ha adottato un Protocollo addizionale a detta Convenzione sui *foreign terrorist fighters*⁷⁰. Obiettivo del Protocollo è quello di integrare le disposizioni della Convenzione in questione attraverso la criminalizzazione degli atti di cui agli articoli da 2 a 6⁷¹, rafforzando in tal modo gli sforzi delle parti nella prevenzione del terrorismo⁷².

Giova, infine, segnalare che nel contesto dell'Unione Europea il 1° aprile 2015 il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare i negoziati in merito all'indicato Protocollo addizionale e il 15 giugno 2015 è stata presentata una proposta di decisione del Consiglio (UE) relativa alla firma, a nome dell'Unione Europea, di detto Protocollo.

⁶⁸ Istituito nel 2003 dal Comitato dei Ministri per coordinare l'azione del Consiglio d'Europa contro il terrorismo, ha elaborato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo e una serie di importanti strumenti di *soft law*. Il mandato per il 2014-2015 di questo Comitato è pubblicato in www.coe.int.

⁶⁹ Il Comitato agisce opera sotto l'autorità del CODEXTER.

⁷⁰ Convenzione del 16 maggio 2005, entrata in vigore il 1° giugno 2007 (conventions.coe.int). Gli Stati che hanno ratificato la Convenzione sono 32 (l'Italia non l'ha ratificata).

⁷¹ La rubrica degli articoli è la seguente: *la partecipazione a una associazione o di un gruppo per finalità di terrorismo* (art. 2); *la formazione a fini terroristici* (art. 3); *il viaggio all'estero per finalità di terrorismo* (art. 4); *il finanziamento dei viaggi all'estero per finalità di terrorismo* (art. 5); *l'organizzazione o la facilitazione dei viaggi all'estero per finalità di terrorismo* (art. 6).

⁷² I primi commenti relativi al Protocollo addizionale sottolineano alcuni problemi in relazione alla nozione di terrorismo nel corso dei conflitti armati e ai problemi derivanti dall'attuazione della risoluzione 2178. V. SCHEININ, *The Council of Europe's Draft Protocol on Foreign Terrorist Fighters is Fundamentally Flawed*, in justsecurity.org, il quale ritiene che la risoluzione 2178 caratterizzata da un «*exceptionally low legal rigor*».

5.3 *L'attuazione della risoluzione 2178 in Italia.*- Il nostro legislatore ha dato attuazione alla risoluzione 2178 con il d.l. 7/2015 del 18 febbraio 2015 (convertito con legge 17 aprile 2015, n. 43)⁷³ all'indomani degli attentati terroristici di Parigi alla sede del giornale Charlie Hebdo del 7 gennaio 2015. Le nuove misure adottate dall'Italia si inseriscono nell'ampio e variegato quadro della normativa penale in materia di terrorismo sviluppatasi a partire dall'11 settembre 2001 e in seguito agli attentati di Londra del 2005⁷⁴.

Il d.l. 7/2015 introduce la nuova fattispecie di *Organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo*, che punisce con la reclusione da cinque a otto anni «chiunque organizza, finanzia o propaganda viaggi in territorio estero finalizzati al compimento delle condotte con finalità di terrorismo» (art. 270-*quater*. 1). Il decreto modifica, inoltre, l'art. 270-*quinquies* relativo a delitto di *Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale*⁷⁵ e nell'ambito dell'art. 270-*quater* (*Arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale*) estende la punibilità della persona arruolata fuori dai casi di cui all'art. 270-*bis*. In base alla riforma dell'art. 270-*quinquies* risulta ora punibile anche la persona che avendo acquisito, anche autonomamente, le istruzioni per il compimento degli atti di cui al primo periodo, pone in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione di condotte con finalità di terrorismo⁷⁶. Si è intervenuti altresì con misure di contrasto al proselitismo via internet mediante la previsione di speciali aggravanti nel caso in cui i reati di terrorismo, l'istigazione e l'apologia del terrorismo siano commessi tramite strumenti informatici e telematici. Vengono infine introdotte nuove contravvenzioni

⁷³ In Gazzetta Ufficiale 20 aprile 2015, n. 91. Si osserva che la risoluzione n. 2178 (2014) è espressamente citata nel preambolo del d.l. 7/2015.

⁷⁴ Nel primo caso, in particolare, venne introdotto il reato di associazione finalizzata al terrorismo anche internazionale con l'art. 270-*bis* c.p., nel secondo il legislatore italiano è intervenuto con l'art. 270-*sexies* c.p., definendo le condotte di finalità di terrorismo e punendo le condotte sintomatiche e prodromiche dello stabile inserimento in sodalizi criminosi con finalità di terrorismo internazionale. Per un quadro, v. VIGANÒ, *La nozione di 'terrorismo' ai sensi del diritto penale*, in SALERNO (a cura di), *Sanzioni "individuali" del Consiglio di Sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Padova, 2010; ID., *Terrorismo, guerra e sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, 648; MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna europea ed internazionale*, Napoli, 2013.

⁷⁵ V. WENIN, *L'addestramento per finalità di terrorismo alla luce delle novità introdotte dal D.L. 7/2015. Una riflessione comparata sulle tecniche di descrizione della fattispecie muovendo dalla sentenza del Bundesgerichtshof tedesco StR 243/13*, in www.penalectemporaneo.it, 3 aprile 2015.

⁷⁶ Potrebbero così cadere all'interno della fattispecie i c.d. lupi solitari.

in materia di *Detenzione abusiva di precursori di esplosivi* (art. 678-bis c.p.) e di *Omissioni in materia di precursori di esplosivi* (art. 679-bis c.p.), con rinvio alla disciplina del diritto dell'Unione Europea per la definizione di tali precursori⁷⁷.

Su un diverso fronte, il “decreto antiterrorismo” aggiunge al novero di soggetti sottoposti a misure di prevenzione, prevista dall'art. 4, co. 1, lett. d) del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (c.d. “Codice antimafia”)⁷⁸, coloro che, operando in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti (oltre che, a compiere reati con finalità di terrorismo anche internazionale) «a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-sexies del codice penale». Viene attribuito al questore – oltre che al presidente del tribunale – il potere di disporre in via di urgenza il ritiro immediato del passaporto e di ogni altro documento valido ai fini dell'espatrio nei confronti di persona nei cui confronti sia stata proposta la sorveglianza speciale. A completamento dello strumentario preventivo, il nuovo art. 75-bis del “Codice antimafia” introduce la fattispecie delittuosa consistente nella «violazione delle misure imposte con provvedimenti d'urgenza» (violazione del divieto di espatrio)⁷⁹.

Posto che il codice penale italiano già prevedeva un ampio spettro di condotte punibili in conformità agli obblighi derivanti dalla normativa internazionale e comunitaria, il recente d.l. 7/2015 completa il quadro delle disposizioni applicabili al fenomeno dei combattenti stranieri mossi da finalità di terrorismo, anticipando ulteriormente la soglia di intervento penale⁸⁰. Punire attività preliminari agli atti di terrorismo è stato uno dei *leit motiv* della politica criminale di numerosi

⁷⁷ V. allegati I e II del regolamento (UE) n. 98/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2013, relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi, in *GUUE* L 39 del 9 febbraio 2013.

⁷⁸ Alla base del decreto antiterrorismo vi è l'idea che il diritto penale da solo non è sufficiente, ma richiede anche l'uso di misure di prevenzione. «Si tratta di un intento sicuramente condivisibile, in quanto lo sviluppo di un “doppio binario” di misure preventive e sanzionatorie nei confronti del terrorismo, in conformità al modello già sperimentato per la lotta alla mafia [...]» (in questi termini BALSAMO, *Decreto antiterrorismo e riforma del sistema delle misure di prevenzione*, in www.penalecontemporaneo.it, 2 marzo 2015).

⁷⁹ Per le ulteriori misure introdotte si rinvia al testo del d.l. 7/2015.

⁸⁰ Per alcuni rilievi critici in relazione all'anticipazione della tutela penale e ai principi costituzionali di determinatezza e di offensività, v. CAVALIERE, *Considerazioni critiche intorno al d.l. antiterrorismo n. 7 del 18 febbraio 2015*, in www.penalecontemporaneo.it, 31 marzo 2015.

Stati, Italia inclusa, all'indomani dell'11 settembre 2001 e degli altri attentati che si sono verificati in Europa⁸¹. Il quadro normativo si è così fortemente riempito di fattispecie che incriminano condotte preparatorie rispetto alla commissione dei delitti di terrorismo⁸².

Senza volere qui affrontare il tema dei profili di costituzionalità delle norme appena esaminate, non si può fare a meno di sottolineare che nonostante le misure adottate diano, come dichiarato nello stesso d.l. 7/2015, attuazione alla risoluzione 2178 (2014), esse non potrebbero per ciò solo "sottrarsi" ad un eventuale scrutinio di costituzionalità per la violazione dei principi fondamentali di legalità, determinatezza ed offensività. Del resto, come è noto, il "tabù" dell'applicazione concreta della teoria dei controlimiti è stato recentemente infranto dalla Corte costituzionale con la sentenza 238 del 22 ottobre 2014⁸³.

L'analisi svolta conferma che le iniziative adottate a livello internazionale per arginare il fenomeno dei FTF hanno carattere emergenziale. La reazione della Comunità internazionale al fenomeno dei FTF mostra ancora una volta i pericoli connessi all'assenza di una definizione di "terrorismo", che lascia ampi margini di discrezionalità all'azione dei singoli Stati. Inoltre, la partecipazione dei FTF a un conflitto armato non internazionale unitamente al fenomeno del *blowback* evidenzia il problema della qualificazione delle azioni dei FTF in tempo di pace e in tempo di guerra.

⁸¹ BARBERINI, *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, Torino, 2008, 194.

⁸² V. adesso il nuovo art. 270-*quinquies* c.p. e le osservazioni di CAVALIERE, *op. cit.*

⁸³ La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno) e dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945), limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, esclusivamente nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia (CIG) del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona.

ABSTRACT

The Response of the International Community to the Phenomenon of Foreign Terrorist Fighters

The article analyses the response of the international Community to the threat posed by persons both travelling abroad for the purpose of committing, contributing to or participating in terrorist offences, and providing or receiving training for terrorism in the territory of another State. In 2014 the Security Council intervened with two Resolutions (2170 and 2178) to stem the flow of foreign fighters mainly in Syria and in Iraq to commit terrorist acts. The Global Counterterrorism Forum (GCTF) had a special role in preparing a set of good practices for a more effective response to FTF. This work has been recognized by the Security Council in its resolutions. On imperative grounds of urgency the Member States of the European Union have preferred to follow the path of the individual implementation of Resolution 2178. In 2015 the Council of Europe has adopted an additional Protocol to its Convention on the Prevention of Terrorism to focus on the phenomenon of FTF. Finally, the article analyses the response of Italy and it highlights some of the legal issues of the implementation process.

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

REGOLAMENTO DUBLINO E PRINCIPIO DI NON- REFOULEMENT, *THE NEVERENDING STORY*: IL CASO *TARAKHEL C. SVIZZERA*

GIULIA VICINI

SOMMARIO: 1. Introduzione: il regolamento Dublino e il sistema europeo comune d'asilo. – 2. *Segue*: il regolamento al vaglio delle Corti europee. – 3. La sentenza *Tarakhel*: una condanna per la Svizzera o per l'Italia? – 4. *Segue*: l'inadeguatezza del criterio delle "carenze sistemiche". – 5. *Segue*: un obbligo attenuato per gli Stati membri: l'ammissibilità delle assicurazioni diplomatiche. – 6. Conclusioni.

1. Con la sentenza del 4 novembre 2014 nel caso *Tarakhel c. Svizzera*¹, la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo torna a pronunciarsi sulla compatibilità alla CEDU dei rimpatri eseguiti in applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo. Tale regolamento, detto "Dublino II" e recentemente sostituito dal regolamento (UE) n. 604/2013 ("Dublino III")², costituisce parte integrante del Sistema Europeo Comune d'Asilo (SECA). Fondato sull'art. 78 TFUE (ex art. 63 TCE), il sistema si articola in un numero di direttive e regolamenti volti a regolare, oltre alla ripartizione delle domande di protezione internaziona

¹ Corte europea dei diritti umani (GC), sentenza del 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Svizzera*, ricorso n. 29217/12. Si veda CELLAMARE, *Sistema di Dublino e CEDU: (sospensione e) condizione del trasferimento di richiedenti asilo in Italia*, in *Sud in Europa*, 2014, n. 3, reperibile *online*; MARCHEGIANI, *Il sistema di Dublino ancora al centro del confronto tra Corti in Europa: carenze sistemiche, problemi connessi alle "capacità attuali del sistema di accoglienza" e rilievo delle garanzie individuali nella sentenza Tarakhel c. Svizzera*, in *OIDU*, 2014, 1107-1116, reperibile *online*.

² Regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione), *GUUE* L 31, 29 giugno 2013, 180 ss.

le tra gli Stati membri³, l'accoglienza dei richiedenti asilo (direttiva "accoglienza")⁴, i criteri applicabili per il riconoscimento della protezione internazionale (direttiva "qualifiche")⁵ e le procedure finalizzate a tale riconoscimento (direttiva "procedure")⁶.

Un'importante riforma ha recentemente interessato la quasi totalità della normativa europea in materia di asilo⁷, in quella che è stata concepita dal Programma dell'Aja⁸ come la "seconda fase" di armonizzazione delle legislazioni interne. Le nuove direttive sono ora in fase di recepimento negli Stati membri, fatta eccezione per il regolamento Dublino III, entrato in vigore il 1° gennaio 2014, e per la nuova direttiva Qualifiche, il cui termine per il recepimento è scaduto il 21 dicembre 2013⁹. È certamente troppo presto per valutare gli effetti della recente riforma. Tuttavia, un'analisi neanche superficiale del testo delle nuove direttive è sufficiente per fare desistere da qualsiasi ottimismo in merito alla realizzazio-

³ Nella realizzazione di questo obiettivo il regolamento Dublino è assistito dal regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino, di recente sostituito dal regolamento (UE) n. 604/2013.

⁴ Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, *GUUE* L 31, 6 febbraio 2003, 31.

⁵ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, *GUUE* L 12, 30 settembre 2004, 304.

⁶ Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, *GUUE* L 326, 13 dicembre 2005, 13 ss. A completamento del sistema è altresì in vigore la Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, *GUCE* L 212, 7 agosto 2001, 12 ss. Per una panoramica degli strumenti adottati nella "prima fase" di attuazione del sistema comune d'asilo (così come delineata dal Programma di Tampere nel 1999) si veda FAVILLI, *I Principali atti adottati dall'Unione Europea in dieci anni di politica di immigrazione e di asilo*, in *Dir. imm. cit.*, 2009, n. 3, 13-28.

⁷ Non è stata interessata dalla riforma la direttiva 2001/55/CE, sulla protezione temporanea.

⁸ Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004, Programma dell'Aja, affiancato dal Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma dell'Aia inteso a rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia dell'Unione europea del 12 agosto 2005.

⁹ Art. 39, co. 1 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), *GUUE* L 337, 20 dicembre 2011, 9 ss. Per un'analisi delle principali novità introdotte dalla riforma si veda MORGESE, *La Direttiva 2011/95/UE sull'attribuzione e il contenuto della protezione internazionale*, in questa *Rivista*, 2012, 255-275. Tale direttiva è stata recepita in Italia con il d.lgs. n. 18 del 21 febbraio 2014.

ne dell'obiettivo di armonizzazione. La nuova legislazione, infatti, ripropone lo schema degli standard minimi e continua a lasciare ampio margine discrezionale agli Stati membri nella loro realizzazione. Pertanto, si può già da ora escludere che la piena armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di asilo verrà raggiunta con il recepimento delle nuove direttive.

Si noti che l'impulso per l'armonizzazione giunge in tempi relativamente recenti, con l'adozione delle prime direttive del SECA all'inizio del decennio scorso, mentre già nel 1990 la Convenzione Dublino¹⁰ prevedeva criteri e meccanismi atti a determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo. L'inclusione della Convenzione in un regime di asilo di matrice comunitaria ne ha lasciati intatti i caratteri sostanziali¹¹, gli stessi caratteri che hanno suscitato forti perplessità sul regolamento Dublino II. Neppure il regolamento Dublino III sembra in grado di ovviare alle numerose criticità del sistema di ripartizione delle competenze in materia di asilo, mantenendo, seppure con qualche marginale modifica¹², i criteri e i meccanismi dei suoi predecessori.

Tali criteri, come è noto, privano i richiedenti asilo della facoltà di scelta in merito al Paese in cui presentare domanda di protezione internazionale. La competenza è infatti determinata in base ad una gerarchia predefinita di criteri e ricade su un unico Stato membro¹³. Un siffatto meccanismo implica l'impossibilità, per il richiedente asilo, di ripresentare domanda di protezione in un secondo Stato membro, anche qualora le autorità dello Stato designato come competente la dichiarino infondata (c.d. *one chance rule*).

Ora, una regola atta a individuare un solo Stato competente dovrebbe sottintendere l'uniformità tra gli standard di accoglienza e di protezione garantiti dalle legislazioni nazionali. Si è detto, tuttavia, che il processo di armonizzazione inizia più di un decennio dopo l'adozione di tale

¹⁰ Convenzione di Dublino, del 15 giugno 1990, sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità Europee, *GUCE* C 254, 19 agosto 1997, 1 ss.

¹¹ Sulla continuità tra la Convenzione e il regolamento si veda BARBOU DES PLACES, *Le dispositif Dublin 2 ou les tribulations de la politique communautaire d'asile*, European University Institute Working Paper, LAW, No. 2004/06; e ADINOLFI, *Riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria: verso un sistema comune europeo?*, in *RDI*, 2009, 672.

¹² Nel caso in esame la Corte evidenzia come l'obiettivo del nuovo regolamento sia quello di rafforzare le garanzie procedurali per i richiedenti asilo, anche assicurando che le famiglie non vengano separate nell'attuazione dei criteri e dei meccanismi ivi previsti e che ai minori non accompagnati venga offerta una protezione speciale; si veda *Tarakhel c. Svizzera*, par. 35.

¹³ Art. 3, par. 1 del regolamento: «[...] Una domanda d'asilo è esaminata da un solo Stato membro, che è quello individuato come Stato competente in base ai criteri enunciati al capo III».

regola con la Convenzione Dublino e che tale processo è lungi dall'essersi concluso con l'ultima tornata di riforme¹⁴. Questa circostanza rende il sistema iniquo, data la diversità di condizioni in cui versano i richiedenti asilo e le diverse probabilità di vedersi accordata la protezione internazionale a seconda del Paese individuato come competente¹⁵. Il regolamento Dublino è inoltre tacciato di essere inefficiente e troppo costoso¹⁶, contrario al principio di solidarietà sancito dall'art. 80 TFUE¹⁷ e di penalizzare eccessivamente gli Stati di frontiera in ragione del criterio maggiormente applicato, che collega la competenza al "primo ingresso" nel territorio dell'UE¹⁸.

È indubbio che il sistema soffra di grave inadeguatezza e incoerenza. Tuttavia, ciò che ha attratto il regolamento Dublino sotto la lente di ingrandimento delle due Corti europee è il suo fondamento sul principio della c.d. *mutual trust*. L'intero impianto poggia sulla presunzione che i Paesi membri dell'Unione e i Paesi vincolati al regolamento in forza di accordi bilaterali con l'UE¹⁹ rispettino il diritto dell'Unione, in particola-

¹⁴ A sostenere l'incoerenza di un sistema così concepito è, *inter alia*, ADINOLFI (*op. cit.*, 673-674); si veda altresì GALETTA, *The european asylum policy: towards a common European asylum system?*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2008, 1339-1352. Sul punto, Evelien Brouwer opera un'interessante distinzione tra casi in cui il diritto dell'Unione elabora il principio di *mutual trust* nell'interesse dell'individuo (ad esempio la libera circolazione delle merci nel caso *Cassis de Dijon* e il principio del *ne bis in idem* nel processo penale nel caso *Gozutok and Brugge*) e casi in cui tale principio non tutela necessariamente i diritti individuali (come nel caso del Mandato di Arresto Europeo e del regolamento Dublino). Nella prima ipotesi, la Corte ha escluso la necessità di un alto livello di armonizzazione. Secondo la Brouwer, la circostanza che nella seconda categoria di casi sussista invece un rischio di violazione dell'art. 3 CEDU induce a ritenere che «in these fields of law the (higher level of the) harmonization of law is necessary for the implementation of mutual trust, or, where such a harmonized approach cannot be attained, a lower threshold for the applicant with regard to the burden of proof is necessary» (*Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof*, in *Utrecht LR*, 2013, 136-137).

¹⁵ BARBOUS DES PLACES parla di "protection loterie" (*op. cit.*, nota n. 13).

¹⁶ BARBOUS DES PLACES, *op. cit.*, 5; THIELEMANN, *Why Asylum Policy Harmonization Undermines Refugee Burden-Sharing*, in *Eur. Jou. Mig. L.*, 2004, n. 6, 58.

¹⁷ BIEBER, MAIANI, *Sans solidarité point d'Union européenne: Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2012, 295-32; MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in CAGGIANO (a cura di), *Percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, 365-405. Il principio di solidarietà di cui all'art. 80 TFUE dovrebbe informare il meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione in caso di crisi nel settore dell'asilo, introdotto dall'art. 33 del regolamento Dublino III (così il Preambolo del nuovo regolamento, 23° considerando).

¹⁸ THIELEMANN, *op. cit.*, 58; GIL-BAZO, *The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited*, in *Int. Jou. Ref. L.*, 2006, 578.

¹⁹ Si tratta di Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

re i diritti e le libertà fondamentali²⁰, e possano quindi considerarsi reciprocamente come “Paesi sicuri”²¹. Tale presunzione copre evidentemente anche il rispetto del principio di *non-refoulement* sancito dalla Convenzione di Ginevra relativa allo *status* di rifugiato²², dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo e dalla Carta dei diritti fondamentali dell’UE²³.

2. Il diritto d’asilo non è esplicitamente protetto dalla Convenzione europea sui diritti dell’uomo. Nondimeno, la Corte di Strasburgo è intervenuta a più riprese per garantire la protezione dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, definiti come membri di un «particularly underprivileged and vulnerable population group in need of special protection»²⁴. La Corte, interpretando il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti (art. 3 CEDU), il diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 5 CEDU), il diritto alla vita privata e familiare (art.8 CEDU) e il diritto ad un ricorso effettivo (art.13 CEDU) in senso particolarmente protettivo a favore di tale categoria di ricorrenti, agisce nei fatti come “asylum court”, pur in assenza di un’esplicita base legale in tal senso nelle disposizioni convenzionali²⁵.

²⁰ Sentenza della Corte di Giustizia (grande sezione) del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411 e 493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M.E. e altri c. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, in *Raccolta*, I-13905, punto 83.

²¹ Sulla stessa presunzione si fonda il Protocollo n. 24, sull’asilo per i cittadini degli Stati membri dell’Unione europea, allegato al TFUE.

²² Tuttavia, il principio di *non-refoulement* di cui all’art. 33 della Convenzione di Ginevra differisce da quelli elaborati nell’ambito del Consiglio d’Europa e dell’Unione europea per due ordini di ragioni. In primo luogo, la sua applicazione riguarda unicamente il “rifugiato” la cui «vita o [...] libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche»; nonostante sia pacifico che la protezione dal respingimento si estenda ai richiedenti asilo, la necessità che la minaccia sia motivata da uno dei cinque “grounds” convenzionali ne diminuisce considerevolmente la portata. In secondo luogo, il principio di *non-refoulement* ex art. 33, diversamente dall’art. 3 CEDU, non ha carattere assoluto poiché la stessa disposizione convenzionale, nel suo secondo comma, prevede esplicitamente una deroga alla sua applicabilità nel caso in cui «per motivi seri [il rifugiato] debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca [...] una minaccia per la collettività di detto paese».

²³ Il preambolo del regolamento sancisce che «[...] gli Stati membri, tutti rispettosi del principio di non respingimento, sono considerati Stati sicuri per i cittadini di paesi terzi» (seconda parte del 2° considerando).

²⁴ Corte europea dei diritti umani (GC), sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso n. 30696/09, par. 251.

²⁵ BOSSUYT, *The Court of Strasbourg Acting as an Asylum Court*, in *ECLR*, 2012, 203 ss. Per un’analisi sulla giurisprudenza della Corte in materia di asilo si veda altresì SACCUCCI, *Diritto d’asilo e Convenzione europea dei diritti umani*, in FAVILLI (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Padova, 2011, 147-184.

La disposizione centrale nella protezione dei richiedenti asilo rimane tuttavia l'art. 3 della Convenzione. Secondo la giurisprudenza costante della Corte europea dei diritti umani, questa norma sancisce implicitamente il principio di *non-refoulement*, cioè il divieto di respingere una persona verso un Paese in cui sussiste il rischio che venga sottoposta a pene o trattamenti inumani o degradanti²⁶. Tale principio ha carattere assoluto²⁷ e può essere violato anche in maniera indiretta²⁸, ossia tramite il respingimento verso un Paese da cui un richiedente asilo rischia di essere ulteriormente allontanato verso il proprio Paese d'origine. Al rispetto di tale principio è vincolata la stessa adozione del sistema europeo comune d'asilo in forza dell'art. 78 TFUE²⁹.

La Corte europea, in numerose decisioni, ha affermato che l'espulsione o il rimpatrio di un cittadino straniero da parte di uno Stato contraente può concretizzare una violazione dell'art. 3, e quindi implicare la responsabilità di tale Stato, quando sussistono «*substantial grounds* [...] for believing that the person in question, if expelled, would face a *real risk* of being subjected to treatment contrary to Article 3 in the receiving country. In such circumstances, Article 3 implies an obligation not to expel the individual to that country»³⁰.

Il principio di *non-refoulement*, così concepito dalla Corte di Strasburgo, ha spiegato i suoi effetti sul regolamento Dublino, il cui impianto è stato parzialmente «smantellato»³¹ nel noto caso *M.S.S. c. Belgio e*

²⁶ La Corte europea dei diritti umani ha dapprima affermato tale principio in un caso di estradizione (sentenza del 7 luglio 1989, *Soering c. Regno Unito*, ricorso n. 14038/8), per poi ribadirlo in materia di asilo (sentenza del 20 marzo 1991, *Cruz Varas c. Svezia*, ricorso n. 15576/89; sentenza del 30 ottobre 1991, *Vilvarajah c. Regno Unito*, ricorso n. 13163/87).

²⁷ Corte europea dei diritti umani, [GC], sentenza del 28 febbraio 2008, *Saadi c. Italia*, ricorso n. 37201/06, par. 127.

²⁸ Corte europea dei diritti umani, sentenza del 7 marzo 2000, *T.I. c. Regno Unito*, ricorso n. 43844/98; e, più recentemente, [GC], sentenza del 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa and others c. Italia*, ricorso n. 27765/09, par. 146.

²⁹ Si veda altresì il 2° considerando del Preambolo dello stesso regolamento Dublino II, ai sensi del quale «[i]l Consiglio europeo, nella riunione straordinaria di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, ha deciso di lavorare all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo basato sull'applicazione, in ogni sua componente, della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, integrata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967, e di garantire in tal modo che nessuno sia rinvio in un paese nel quale rischia di essere nuovamente esposto alla persecuzione, in ottemperanza al principio di non respingimento».

³⁰ Corsivo aggiunto. Si veda per esempio, oltre alla quasi totalità delle decisioni citate nelle note precedenti, sentenza del 17 dicembre 1996, *Ahmed c. Austria*, ricorso n. 25964/94, par. 39; sentenza del 15 novembre 1996, *Chahal c. Regno Unito*, ricorso n. 22414/93, paragrafi 73-74.

³¹ MORENO-LAX, *Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece*, in *Eur. Jou. Mig. L*, 2012, 1-31.

*Grecia*³². La Grande Camera della Corte ha infatti condannato il Belgio per avere violato gli articoli 3 e 13 della Convenzione rimpatriando un richiedente asilo in Grecia, in attuazione del regolamento Dublino II. Alla luce della grave inadeguatezza del sistema greco di protezione, la Corte ha rilevato il rischio, per i richiedenti asilo rimpatriati in tale Paese, di essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti. Numerosi rapporti di organizzazioni internazionali e non governative, presi in esame dalla Corte, attestavano le scarse condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, in gran numero detenuti in situazioni degradanti, e testimoniavano le difficoltà di accesso alla procedura, spesso risultanti in rimpatri verso i Paesi d'origine o Paesi terzi di transito. La violazione dell'art. 3 CEDU da parte del Belgio veniva dunque constatata sotto un duplice profilo: si trattava di una violazione diretta, nella misura in cui il rimpatrio esponeva il ricorrente al rischio di subire trattamenti inumani e degradanti in Grecia, e indiretta alla luce delle carenti garanzie procedurali offerte dal sistema greco che implicavano il serio rischio, per il ricorrente, di essere ulteriormente rimpatriato nel proprio Paese di origine.

Si noti che, rimpatriando il ricorrente in Grecia, il Belgio aveva agito in applicazione di un regolamento dell'Unione Europea, da cui è vincolato al pari degli altri Stati membri. Tale circostanza indurrebbe a ritenere applicabile la presunzione della protezione equivalente dei diritti umani nell'ambito dell'Unione europea, elaborata dalla Corte di Strasburgo nel celebre caso *Bosphorus*³³. Nondimeno, gli Stati conservano potere discrezionale quanto ai rimpatri da effettuarsi in forza del regolamento Dublino; essi, infatti, hanno la facoltà di avocare a se stessi la competenza per esaminare una domanda di protezione internazionale applicando la c.d. clausola di sovranità di cui all'art. 17, par. 1 del regolamento Dublino III (ex articolo 3, par. 2 del regolamento Dublino II)³⁴. Tale facoltà, afferma la Corte, rende gli Stati contraenti pienamente responsabili del

³² Corte europea dei diritti umani (GC), sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso n. 30696/09. Per un'analisi di tale pronuncia si veda MARCHEGIANI, *Regolamento "Dublino II" e Convenzione europea dei diritti umani: il caso M.S.S. c. Belgio e Grecia*, in *St. Int. Eur.*, 2011, 357-366; MORENO-LAX, *op.cit.*

³³ Sentenza del 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda*, ricorso n. 45036/98, paragrafi 152-165. Il Governo olandese, in qualità di Stato terzo interveniente nel caso *M.S.S. c. Grecia e Belgio*, aveva sollevato un'eccezione di incompetenza della Corte in base alla presunzione di tutela equivalente (par. 330 della sentenza).

³⁴ «In deroga al paragrafo 1, ciascuno Stato membro può esaminare una domanda d'asilo presentata da un cittadino di un paese terzo, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento. In tale ipotesi, detto Stato membro diventa lo Stato membro competente ai sensi del presente regolamento e assume gli obblighi connessi a tale competenza».

rispetto e dell'attuazione delle norme convenzionali quando pongono in essere rimpatri ai sensi del regolamento³⁵.

Alla valutazione "esterna" del sistema, operata dal giudice convenzionale, ha fatto seguito la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel caso *N.S.*³⁶. Prendendo atto della sentenza *M.S.S.*³⁷, il giudice dell'UE dichiara che la presunzione, sui cui si fonda il regolamento Dublino, che gli Stati membri dell'UE e gli Stati altrimenti vincolati dal regolamento rispettino i diritti fondamentali, ha carattere relativo³⁸ e può essere rovesciata in presenza di determinate circostanze. In particolare, la Corte afferma che l'art. 4 della Carta europea dei diritti fondamentali³⁹ «deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri, compresi gli organi giurisdizionali nazionali, sono tenuti a non trasferire un richiedente asilo verso lo 'Stato membro competente' ai sensi del regolamento n. 343/2003 quando non possono ignorare che le *carenze sistemiche* nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi di tale disposizione»⁴⁰.

La Corte dell'UE definisce inoltre l'obbligo che incombe sugli Stati vincolati dal regolamento qualora si verificano circostanze idonee a rovesciare la presunzione. Se la pronuncia nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia* imponeva un generico obbligo di astensione dalla misura di

³⁵ *M.S.S.*, cit., paragrafi 339-340. Così anche la sentenza *Tarakhel*, paragrafi 88-91.

³⁶ Sentenza della Corte di Giustizia (grande sezione) del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411 e 493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M.E. e altri c. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, in *Raccolta*, I-13905

³⁷ A prendere atto di questa sentenza e della sua portata non è solo la Corte, ma anche lo stesso legislatore dell'Unione Europea. Nel regolamento Dublino III si legge infatti che «[p]er quanto riguarda il trattamento di persone che rientrano nell'ambito di applicazione del presente regolamento, gli Stati membri sono vincolati dagli obblighi che a essi derivano dagli strumenti giuridici internazionali, compresa la pertinente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo» (Preambolo, 23° considerando).

³⁸ Sentenza *N.S.*, cit., punto 104. La Corte afferma che l'applicazione di una presunzione assoluta non sarebbe conforme al diritto dell'Unione (punto 105) e sarebbe altresì «incompatibile con l'obbligo degli Stati membri di interpretare e di applicare il regolamento n. 343/2003 in conformità ai diritti fondamentali» (punto 99).

³⁹ L'art. 4 della Carta sancisce il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti. Conformemente all'art. 52, par. 3 della Carta, la Corte di Lussemburgo conferisce a tale disposizione lo stesso significato e la stessa portata dell'art. 3 CEDU. Nondimeno, viene spontaneo chiedersi per quale motivo la Corte non abbia preferito applicare l'art. 19 della stessa Carta, il quale sancisce espressamente il principio di *non-refoulement*. Sul punto si veda GRASSO, *Rispetto dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo ed operatività della sovereignty clause del Regolamento Dublino II*, in *DPCE*, 2012, 739.

⁴⁰ *N.S.*, cit., punto 106 (corsivo aggiunto).

allontanamento⁴¹, quello che emerge dalla sentenza della Corte di Giustizia si configura come un obbligo specifico da adempiere in due fasi. In via principale, gli Stati sono tenuti a verificare la possibilità di determinare la competenza di un altro Stato in virtù del regolamento; qualora questo non sia possibile o risulti particolarmente gravoso per il richiedente asilo, gli Stati devono esercitare la clausola di sovranità⁴². L'esistenza di un siffatto obbligo in capo agli Stati membri è stata successivamente consacrata dall'art. 3, par. 2 del regolamento Dublino III.

I principi affermati in queste due sentenze trovano parziale applicazione nel caso *Tarakhel*, in cui, tuttavia, la Corte europea dei diritti umani ribadisce la necessità di un esame individuale per verificare la sussistenza di una violazione delle disposizioni convenzionali (*infra*, par. 4) ed elabora una nuova forma di obbligo in capo allo Stato rimpatriante (*infra*, par. 5).

3. Nel 2012 il sig. Tarakhel, di nazionalità afgana, introduce un ricorso davanti alla Corte europea dei diritti umani a nome suo e della sua famiglia (composta dalla moglie e dai 6 figli) chiedendo di sospendere la misura di rimpatrio nel territorio italiano⁴³ disposta nei loro confronti dalle autorità elvetiche, in quanto in contrasto con gli articoli 3, 8 e 13 della Convenzione. La Svizzera è vincolata dal regolamento Dublino in forza di un accordo bilaterale con l'UE⁴⁴ ma non lo è dalle direttive adottate nell'ambito del SECA (*supra* par. 1). La Corte riconosce un potenziale rischio di trattamenti inumani e degradanti in caso di rimpatrio e, con quattordici voti favorevoli e tre contrari, dichiara che la Svizzera incorrerebbe in una violazione dell'art. 3 CEDU qualora rimpatriasse i ricorrenti in Italia senza previamente ottenere la garanzia, da parte delle

⁴¹ Nel senso che la Corte europea dei diritti umani ha imposto agli Stati membri di applicare obbligatoriamente la clausola di sovranità di cui all'art. 3, par. 2 del regolamento Dublino II laddove sussista il rischio di trattamenti inumani e degradanti nel Paese designato come competente MORGESE, *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *St. Int. Eur.*, 2012, 158. È sottinteso che sugli Stati parte del regolamento incombe l'obbligo in informarsi e di verificare l'assenza di un rischio di trattamenti inumani e degradanti nel Paese di destinazione.

⁴² *N.S.*, cit., punto 107.

⁴³ Il 16 luglio 2011 infatti, il sig. Tarakhel, la moglie e i loro cinque figli maggiori venivano identificati in Italia, nella regione Calabria, dove erano arrivati via mare dalla Turchia, e le loro impronte digitali venivano inserite nel sistema EURODAC dalle autorità italiane. L'Italia risultava quindi essere il Paese competente per l'esame della loro domanda di protezione ai sensi dell'art. 10, co. 1 del regolamento Dublino II.

⁴⁴ Accordo di associazione del 26 ottobre 2004 tra la Comunità europea e la Svizzera sui criteri e i meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri o in Svizzera, *GUUE L 53*, 27 febbraio 2008.

autorità italiane, che questi saranno presi in carico in maniera adeguata all'età dei figli minori e che verrà garantita l'unità del nucleo familiare. La Corte dichiara invece manifestamente infondata la domanda dei ricorrenti tesa a fare valere la violazione del loro diritto ad un ricorso effettivo ex art. 13 della Convenzione⁴⁵ e ritiene di non esaminare il caso sotto il profilo dell'art. 8.

Tale decisione viene curiosamente resa pubblica a pochi giorni di distanza dalla pronuncia della Seconda Camera della Corte sul caso *Sharifi*, in cui l'Italia veniva condannata per avere violato l'art. 3 della CEDU rimpatriando dei richiedenti asilo in Grecia⁴⁶. La sentenza *Tarakhel* rappresenta quindi il secondo monito lanciato, in un brevissimo lasso di tempo, dal giudice di Strasburgo all'Italia circa i malfunzionamenti del suo sistema di protezione di richiedenti asilo e rifugiati. È infatti innegabile il valore politico che tale condanna riveste per l'Italia, sebbene questo caso veda come unico Stato convenuto la Svizzera. Contrariamente al caso *M.S.S.*, in cui sia il Paese di destinazione (la Grecia) che il Paese rimpatriante (il Belgio) erano parti in causa, la famiglia *Tarakhel* non ricorre contro lo Stato italiano⁴⁷. Nondimeno, al fine di pronunciarsi sulla domanda dei ricorrenti, la Corte esamina un considerevole numero di rapporti e raccomandazioni, di organizzazioni internazionali⁴⁸ e non go-

⁴⁵ *Tarakhel*, paragrafi 127-132.

⁴⁶ Sentenza del 21 ottobre 2014, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, ricorso n. 16643/09. Il problema della violazione "indiretta" del principio di *non-refoulement* da parte della Svizzera non si pone nel caso *Tarakhel*. La Corte fa anzi espressa menzione, riportandone degli estratti, delle *Raccomandazioni dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) su importanti aspetti della protezione dei rifugiati in Italia*, del luglio 2013, in base alle quali «[f]ollowing the European Court of Human Rights Judgment *MSS vs Belgium and Greece*, no returns under Dublin Regulation are being implemented in practice» (par. 47 della sentenza). Nondimeno, in alcuni ricorsi introdotti precedentemente a quello della famiglia *Tarakhel*, e dichiarati inammissibili dalla Corte, i ricorrenti sollevavano esplicitamente il problema dalla violazione indiretta; si veda per esempio decisione del 2 aprile 2013, *Mohammed Hussein e altri c. Paesi Bassi e Italia*, ricorso n. 27725/10; decisione del 10 settembre 2013, *Hussein Diirshi e altri c. Paesi Bassi e Italia*, ricorso n. 2314/10.

⁴⁷ Diversamente dai ricorrenti del caso *M.S.S.*, la famiglia *Tarakhel* si trovava infatti in territorio svizzero al momento dell'istaurazione del ricorso e della pronuncia della sentenza, la misura di rimpatrio essendo stata sospesa dalla stessa Corte. Precedentemente al deferimento del caso *Tarakhel* alla Grande Camera, un numero di ricorsi, dichiarati inammissibili dalla Corte, chiamavano in causa l'Italia congiuntamente allo Stato rimpatriante. Si veda decisione del 2 aprile 2013, *Mohammed Hussein e altri c. Paesi Bassi e Italia*, ricorso n. 27725/10; decisione del 18 giugno 2013, *Abubeker c. Austria e Italia*, ricorso n. 73874/11; decisione del 18 giugno 2013, *Halimi c. Austria e Italia*, ricorso n. 53852/11; decisione del 27 agosto 2013, *Miruts Hagos c. Paesi Bassi e Italia*, ricorso n. 9053/10; decisione del 27 agosto 2013, *Mohammed e altri c. Paesi Bassi e Italia*, ricorso n. 40524/10; decisione del 10 settembre 2013, *Hussein Diirshi e altri c. Paesi Bassi e Italia*, ricorso n. 2314/10.

⁴⁸ Sono già state citate le *Raccomandazioni dell'ACNUR su importanti aspetti della protezione dei rifugiati in Italia*. La Corte prende altresì in esame il Rapporto del

vernative⁴⁹, sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e sulle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale in Italia. Accertare la responsabilità *ex art. 3* dello Stato rimpatriante significa infatti verificare la sussistenza del rischio che i ricorrenti subiscano trattamenti inumani e degradanti nel Paese di destinazione.

La pronuncia della Grande Camera è preceduta da una serie di decisioni di inammissibilità di ricorsi aventi lo stesso *petitum* del caso *Tarakhel*⁵⁰. Al contrario, a partire dal 2012, diverse giurisdizioni nazionali hanno sospeso i rimpatri “Dublino” verso l’Italia⁵¹, imponendo alle autorità amministrative di esercitare la clausola di sovranità e di procedere all’esame delle domande di protezione internazionale. A questa giurisprudenza si aggiungono la dimostrata incapacità del sistema di accoglienza italiano di far fronte al consistente flusso migratorio proveniente dai Paesi nordafricani, che ha interessato i confini meridionali dell’Europa a partire dal 2011, nonché le pessime condizioni e i degradanti trattamenti nei centri di accoglienza italiani, documentati anche dalla stampa nazionale ed europea⁵². Si capisce, quindi, come la decisione della Corte nel caso *Tarakhel* non sia stata particolarmente sorprendente.

4. La Corte europea osserva che l’attuale situazione in Italia non è in alcun modo paragonabile a quella rilevata in Grecia nel caso *M.S.S.* Il sistema di accoglienza greco metteva a disposizione meno di mille posti

Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d’Europa, Nils Muizneks, pubblicato il 18 settembre 2012 a seguito di una visita in Italia dal 3 al 6 luglio 2012 (CommDH(2012)26).

⁴⁹ In particolare, Defence for Children, Centre for Advice on Individual Rights in Europe (AIRE), European Council on Refugees and Exiles (ECRE) e Amnesty International, autorizzati dal Presidente della Corte ai sensi dell’art. 36, co. 2 della Convenzione, hanno presentato osservazioni scritte nel procedimento.

⁵⁰ Si veda *supra*, note 44 e 45. La Corte prende nota delle constatazioni operate in questi casi circa la capacità del sistema di accoglienza italiano (par. 70 della sentenza).

⁵¹ Decisioni di questo tipo sono state dapprima adottate da diversi tribunali amministrativi tedeschi, cfr. BETHKE, BANDER, *The Living Conditions of Refugees in Italy*, Frankfurt am Main, 2011, reperibile *online*, in particolare 10. La Corte ne richiama alcune nel par. 51 della sentenza *Tarakhel* sottolineando come, nella maggior parte di esse, il trasferimento del richiedente asilo fosse sospeso anche in assenza di particolari cause di vulnerabilità. La sentenza che più ha influenzato il giudizio della Corte, soprattutto ove si è trattato di ridefinire il criterio interpretativo delle carenze sistemiche, è senza dubbio quella adottata dalla Corte Suprema del Regno Unito il 19 febbraio 2014, nel caso *EM (Eritrea)*. Nel caso in esame, la Corte si riferisce altresì ad un numero di decisioni adottate dalla Corte Amministrativa Federale Svizzera che escludevano o condizionavano i rimpatri verso l’Italia di richiedenti asilo in condizioni di particolare vulnerabilità (par. 26).

⁵² Ci si riferisce in particolare allo scioccante servizio sui trattamenti antiscabbia condotti nel CIE di Lampedusa, a cui è seguita la reazione indignata di numerose personalità, tra le quali in particolare la Commissaria UE per gli Affari Interni Cecilia Malmström; v. “Lampedusa, via i responsabili”. *Dall’Europa critiche a Roma*, PICCOLILLO, *Corriere della Sera*, 19 dicembre 2013, 21.

per decine di migliaia di richiedenti asilo, che vivevano in condizioni di grave povertà⁵³. È curioso come il governo chiamato in causa⁵⁴, i governi intervenuti nel procedimento⁵⁵ e la minoranza dei giudici⁵⁶ abbiano rilevato, quale prova ulteriore della diversità di circostanze dal caso ellenico, l'assenza di raccomandazioni in merito ai rimpatri verso l'Italia e il mancato intervento nel procedimento dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR). Dall'inazione di quest'ultimo i rappresentanti dei vari governi e i giudici sembrano erroneamente dedurre l'insussistenza di un rischio di violazione dell'art. 3 CEDU nel caso in esame⁵⁷.

Del pari, non sono comparabili le circostanze individuali della famiglia Tarakhel e quelle del ricorrente nel caso *M.S.S.*⁵⁸. I membri della famiglia, infatti, sono stati immediatamente presi in carico dalle autorità italiane, che li hanno tempestivamente trasferiti in un centro di accoglienza.

Le insufficienze lamentate dai ricorrenti riguardano la lentezza della procedura di identificazione, l'insufficienza di posti nei centri di accoglienza e le condizioni di vita in tali centri.

Il primo reclamo viene considerato infondato soprattutto alla luce dell'esperienza individuale dei ricorrenti, che sono stati tempestivamente identificati dalle autorità italiane. La Corte riconosce, invece, che dai rapporti sottoposti alla sua attenzione emergono gravi difficoltà in termini di accesso alle strutture e di adeguatezza delle condizioni di accoglienza. Secondo la Corte, «the possibility that a significant number of asylum seekers removed to [Italy] may be left without accommodation or

⁵³ *Tarakhel*, par. 114.

⁵⁴ *Ibidem*, par. 71.

⁵⁵ *Ibidem*, par. 79.

⁵⁶ Si veda l'opinione congiunta parzialmente dissenziente dei giudici Casadevall, Berro-Lefèvre and Jäderblom.

⁵⁷ È curioso che si deduca dall'assenza di intervento o di raccomandazioni da parte dell'ACNUR l'insussistenza di un rischio individuale per i richiedenti asilo. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha recentemente affermato, in risposta alla questione pregiudiziale sollevata dal tribunale bulgaro nel caso *Halaf*, che «lo Stato membro in cui si trova il richiedente asilo non è tenuto, nel corso del procedimento di determinazione dello Stato membro competente, a chiedere il parere dell'UNHCR qualora dagli atti di tale Ufficio emerga che lo Stato membro individuato come Stato competente in base ai criteri enunciati al capo III del regolamento viola le norme di diritto dell'Unione in materia di asilo»; v. sentenza del 30 maggio 2013, causa 528/2011, *Halaf c. Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, non ancora pubblicata in *Raccolta*, punto 47. Un parere dell'ACNUR, nel senso suggerito dai governi intervenuti e dai giudici della minoranza, risulta quindi non necessario quando i rapporti dell'Alto Commissariato evidenziano, come sembra essere il caso per l'Italia, una violazione della legislazione europea in materia di asilo.

⁵⁸ *Tarakhel*, par. 117.

accommodated in overcrowded facilities without any privacy, or even in insalubrious or violent conditions, is not unfounded»⁵⁹.

Nondimeno, contrariamente a quello greco, il sistema di protezione italiano non sembra soffrire di “carenze sistemiche”⁶⁰. Nonostante la Corte non si esprima espressamente in questi termini, la sua opinione è deducibile dall’affermazione, ricorrente nella pronuncia *Tarakhel*, dell’assoluta incomparabilità tra il caso italiano e il caso ellenico⁶¹, nonché dal riferimento a precedenti decisioni in cui si escludeva esplicitamente la sussistenza di carenze strutturali nelle procedure e nelle condizioni di accoglienza in Italia⁶². Su questo punto non sembra condivisibile l’opinione parzialmente dissenziente, firmata congiuntamente dalla minoranza dei giudici, secondo cui la Corte avrebbe operato un *revirement* ingiustificabile dato soprattutto il breve lasso di tempo trascorso dalle ultime decisioni summenzionate⁶³. La Corte non si discosta dalle sue precedenti pronunce, di cui anzi ribadisce i rilievi, ma giunge a conclusioni parzialmente diverse in base alla valutazione delle circostanze individuali dei ricorrenti.

È proprio la differenza con il caso ellenico che spinge la Corte ad adottare un approccio diverso da quello adoperato nel caso *M.S.S.*⁶⁴. Rilevato che la situazione complessiva del sistema di accoglienza italiano non rappresenta di per sé un ostacolo all’esecuzione del rimpatrio, la Corte osserva che persistono tuttavia seri dubbi circa la capacità di tale sistema di rispondere adeguatamente ai bisogni specifici dei ricorrenti⁶⁵, per cui si rende necessaria una valutazione della loro situazione individuale. La sentenza *M.S.S.* è da leggersi come una riaffermazione, nell’ambito di applicazione del regolamento Dublino, della giurisprudenza della Corte in base alla quale, in una situazione di rischio generalizzato, la responsabilità ex art. 3 è accertata senza che il ricorrente sia tenuto a dimostrare la sussistenza di un rischio individuale⁶⁶. In altri termini, la

⁵⁹ *Ibidem*, paragrafi 115 e 120.

⁶⁰ Tantomeno sembra che la situazione italiana possa configurarsi come “crisi” che necessita l’istaurazione del meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione di cui all’articolo 33 del regolamento Dublino III.

⁶¹ In questo senso MARCHEGIANI, *Il sistema di Dublino*, cit., 1111.

⁶² Soprattutto la Corte fa riferimento alla decisione nel caso *Hussein*, cit. (par. 106 della sentenza *Tarakhel*).

⁶³ Nella loro opinione congiunta parzialmente dissenziente, i giudici Casadevall, Berro-Lefèvre and Jäderblom affermano: «we cannot see how it is possible to depart from the Court’s findings in numerous recent cases and to justify a reversal of our case-law within the space of a few months».

⁶⁴ *Tarakhel*, par. 114.

⁶⁵ *Ibidem*, par. 115.

⁶⁶ Cfr. *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, par. 359, e sentenza del 28 giugno 2011, *Sufi e Elmi c. Regno Unito*, ricorsi n. 8319/07 e 11449/07, par. 293.

presenza di carenze sistemiche dispensa il richiedente asilo dall'onore di provare un rischio individuale. Al contrario, l'assenza di carenze sistemiche nel regime di accoglienza dello Stato di destinazione non solleva in alcun modo lo Stato rimpatriante dall'obbligo di valutare le circostanze individuali del richiedente asilo⁶⁷.

Per giungere a tale conclusione, la Corte si discosta dall'interpretazione elaborata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel caso *N.S.*⁶⁸. Quest'ultimo giudice, interno al sistema UE, ha optato per una soluzione interpretativa capace di salvaguardare l'efficacia del regolamento, escludendo che ogni violazione della normativa europea in materia di asilo possa implicare il superamento della presunzione, su cui è fondato il regolamento Dublino, che tutti gli Stati vincolati dalle sue disposizioni rispettino i diritti fondamentali⁶⁹. La sentenza *N.S.* fissa una "soglia di incompatibilità" superata la quale la presunzione viene rovesciata e il sistema di ripartizione delle competenze si inceppa. Tale soglia è determinata dall'esistenza di «carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo nello Stato membro competente, che implicino un trattamento inumano o degradante, ai sensi dell'art. 4 della Carta, dei richiedenti asilo trasferiti nel territorio di questo Stato membro»⁷⁰.

Un'interpretazione rispettosa degli articoli 52, par. 3, e 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE⁷¹ imporrebbe di considerare il criterio delle "carenze sistemiche" non come una soglia al di sotto della quale non sussiste violazione del principio di *non-refoulement*, ma piuttosto come una condizione in presenza della quale tale rischio è accertato senza

⁶⁷ *Ibidem*, par. 104.

⁶⁸ *Supra*, nota n. 36.

⁶⁹ *N.S.*, cit., punto 85: «se ogni violazione delle singole disposizioni delle direttive 2003/9, 2004/83 o 2005/85 da parte dello Stato membro competente dovesse avere la conseguenza che lo Stato membro in cui è stata presentata una domanda di asilo non possa trasferire il richiedente in tale primo Stato, ciò avrebbe l'effetto di aggiungere ai criteri di determinazione dello Stato membro competente enunciati nel capo III del regolamento n. 343/2003 un criterio supplementare di esclusione in base al quale violazioni minime delle regole delle direttive summenzionate commesse in un determinato Stato membro potrebbero avere l'effetto di esonerare quest'ultimo dagli obblighi che derivano da detto regolamento. Una tale conseguenza svuoterebbe detti obblighi del loro contenuto e comprometterebbe la realizzazione dell'obiettivo di designare rapidamente lo Stato membro competente a conoscere di una domanda di asilo presentata nell'Unione».

⁷⁰ *Ibidem*, punto 86.

⁷¹ Tali disposizioni sanciscono, rispettivamente, l'obbligo di conferire ai diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU lo stesso significato e la stessa portata di quelli convenzionali e il divieto di interpretare le disposizioni della Carta come limitative o lesive dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sancite dalle convenzioni internazionali, tra cui la CEDU.

che sia necessario procedere all'esame delle circostanze individuali⁷². Possono infatti esistere, come nel caso di specie, fondati motivi di ritenere sussistente un rischio effettivo di trattamenti inumani e degradanti anche in un Paese in cui non siano rilevabili carenze sistemiche del meccanismo di accoglienza. Secondo la giurisprudenza costante della Corte europea dei diritti umani, del resto, per accertare una violazione dell'art. 3 è necessario esaminare il caso concreto e le circostanze individuali del ricorrente⁷³.

Tuttavia, in una successiva sentenza pronunciata nel caso *Abdullahi*, la Corte di Giustizia dell'UE avalla la prima delle due ipotesi interpretative, affermando che un richiedente asilo può rovesciare la presunzione di compatibilità «soltanto deducendo l'esistenza di carenze sistemiche della procedura d'asilo e delle condizioni di accoglienza» nel Paese designato come competente ai sensi del regolamento⁷⁴. Alla luce di quella che sembra essere quantomeno un'interpretazione particolare della sentenza *M.S.S.*, si potrebbe dubitare dell'effettiva considerazione riservata dal giudice dell'UE alla giurisprudenza di Strasburgo⁷⁵. Al contrario, sembra che il dialogo tra le due Corti europee abbia avuto conseguenze negative sull'applicazione del regolamento Dublino⁷⁶.

Gli effetti negativi di tale dialogo sembrano riflettersi anche nelle decisioni di manifesta inammissibilità che precedono il caso *Tarakhel*, con cui la Corte ha «rigettato sistematicamente»⁷⁷ un numero consistente di ricorsi che le chiedevano di dichiarare l'incompatibilità con l'art. 3 della CEDU dei rimpatri «Dublino» verso l'Italia. Sebbene in queste pronunce la Corte abbia operato un esame delle circostanze individuali dei

⁷² Così COSTELLO, *Dublin-case NS/ME: Finally, an end to blind trust across the EU?*, in *A&MR*, 2012, n. 2, 89. Un'interpretazione di questo tipo è offerta dalla Corte Suprema del Regno Unito nel caso *EM (Eritrea)*, cit., che ha certamente avuto un'influenza sulla decisione della Corte di Strasburgo nel caso *Tarakhel* (si veda par. 104 della sentenza). Secondo la Corte inglese, «[v]iolation of article 3 does not require (or, at least, does not necessarily require) that the complained of conditions said to constitute inhuman or degrading conditions are the product of systemic shortcomings» (par. 42).

⁷³ *M.S.S.*, par. 219.

⁷⁴ Sentenza del 10 dicembre 2013, causa C-394/12, *Abdullahi c. Bundesasylamt*, non ancora pubblicata in *Raccolta*, punto 62. Nel caso di specie, si trattava dell'identificazione della Grecia come Paese competente ex art. 10, co. 1 del regolamento (quindi come Paese di primo ingresso). La Corte sosteneva quindi che l'applicazione di tale criterio potesse essere contestata dai richiedenti solo adducendo la presenza di carenze sistemiche.

⁷⁵ *Supra*, nota 35.

⁷⁶ *Contra* MORGESE, *Regolamento Dublino II*, cit., 159. Per un'analisi delle divergenze interpretative tra le due Corti circa l'applicazione del regolamento si veda MARCHEGIANI, *Sistema di Dublino e tutela dei diritti fondamentali: il rilievo della clausola di sovranità nella giurisprudenza europea recente*, in *DUDI*, 2014, 164-169.

⁷⁷ MARCHEGIANI, *Il sistema Dublino*, cit., 1113.

ricorrenti⁷⁸, quasi tutti i ricorsi sono stati dichiarati manifestamente infondati con un'identica formula che riprende il linguaggio della Corte del Lussemburgo: «while the general situation and living conditions in Italy of asylum seekers, accepted refugees and aliens who have been granted a residence permit for international protection or humanitarian purposes may disclose some shortcomings [...], it has not been shown to disclose a *systemic failure* to provide support or facilities catering for asylum seekers as members of a particularly vulnerable group of people, as was the case in *M.S.S. v. Belgium and Greece*»⁷⁹.

La sentenza in esame interviene in questo complesso dialogo tra le due Corti per chiarire il netto rifiuto, da parte del giudice della Convenzione, di «fissare una barriera elevata alla violazione del principio della fiducia reciproca»⁸⁰.

Come nel caso *M.S.S.*, nella sentenza *Tarakhel* la Corte ricostruisce l'obbligo di *non-refoulement* che incombe sugli Stati parte della Convenzione per arrivare ad affermare la sua potenziale violazione nel caso di specie. Secondo la giurisprudenza costante della Corte, per concretizzare una violazione dell'art. 3, il trattamento subito o rischiato dal ricorrente deve raggiungere un certo livello di gravità. La valutazione di tale livello è relativa e, si è già visto, dipende dall'insieme delle circostanze del caso concreto, quali ad esempio la durata del trattamento, i suoi effetti fisici e mentali e, in alcuni casi, il sesso, l'età e lo stato di salute del ricorrente⁸¹.

La Corte ricorda che l'art. 3 della Convenzione non impone agli Stati parte l'obbligo di assicurare un alloggio⁸² o assistenza finanziaria⁸³ ai richiedenti asilo e ai rifugiati che si trovano sotto la loro giurisdizione. Nondimeno, la situazione di particolare vulnerabilità dei richiedenti asilo

⁷⁸ Si trattava nondimeno di un esame superficiale. CELLAMARE (*op. cit.*) evidenzia come le circostanze del caso in esame non differiscono in maniera sostanziale da quelle del ricorrente nel caso *Hussein*, in cui tuttavia la Corte ha dichiarato manifestamente infondato il ricorso.

⁷⁹ Corsivo aggiunto. Si veda per esempio *Hussein*, cit., par. 78. Tuttavia, tali dichiarazioni di inammissibilità possono considerarsi altresì imputabili all'eccessivo onere della prova posto a carico dei richiedenti asilo (sul punto si veda MORGESE, *Regolamento Dublino II*, cit., 157). La formula prosegue infatti in questo modo: «[a]gainst this background, the Court considers that the applicant has not shown that her future prospects if returned to Italy, whether taken from a material, physical or psychological perspective, disclose a sufficiently real and imminent risk of hardship severe enough to fall within the scope of Article 3».

⁸⁰ Conclusioni dell'Avvocato generale Jääskinen presentate il 18 aprile nella causa C-4/11, *Puid*, par. 62.

⁸¹ *Tarakhel*, cit., par. 94; si veda altresì la sentenza del 26 ottobre 2000 (GC), *Kudla c. Polonia*, ricorso n. 30210/96, par. 91.

⁸² Corte europea dei diritti umani, sentenza del 18 gennaio 2001 (GC), *Chapman c. Regno Unito*, ricorso n. 27238/95, par. 99.

⁸³ Corte europea dei diritti umani, sentenza del 26 aprile 2005, *Muslim c. Turchia*, ricorso n. 53566/99, par. 85; sentenza *M.S.S.*, cit., par. 249.

li rende bisognosi di una protezione speciale⁸⁴. L'inerzia delle autorità nazionali si pone in contrasto con l'art. 3 se, in conseguenza di essa, i richiedenti asilo sono costretti a vivere in situazioni di estrema povertà, incompatibili con il rispetto della dignità umana⁸⁵. *A fortiori*, quando ad essere in gioco è l'interesse di un richiedente asilo minore, la soglia di responsabilità degli Stati aderenti alla CEDU deve essere più elevata⁸⁶.

La motivazione della Corte nel caso *Tarakhel* si basa quindi sulla situazione di particolare vulnerabilità dei ricorrenti e non sullo stato di salute complessivo del sistema di accoglienza italiano. Tale circostanza è ulteriormente confermata dalla più recente decisione di inammissibilità nel caso *A.M.E. c. Paesi Bassi*⁸⁷. A soli tre mesi di distanza dalla sentenza in esame, la Corte, pur avendo riaffermato i principi e le valutazioni del caso *Tarakhel*⁸⁸, ha rilevato la diversa situazione individuale del ricorrente, un uomo adulto senza problemi di salute né familiari a carico, e ha ritenuto non sufficientemente dimostrato che il suo rimpatrio in Italia avrebbe implicato «a sufficiently real and imminent risk of hardship severe enough to fall within the scope of Article 3»⁸⁹.

5. La situazione complessiva del sistema di accoglienza italiano, che diversamente da quella greca non fa automaticamente da ostacolo all'esecuzione dei rimpatri verso tale Stato membro, può nondimeno implicare degli obblighi in capo agli Stati parte della Convenzione che intendono eseguire una misura di rimpatrio in base al regolamento Dublino. Nel caso della famiglia *Tarakhel*, incombe sulle autorità elvetiche l'obbligo di ottenere «*assurances from their Italian counterparts that on their arrival in Italy the applicants will be received in facilities and in conditions adapted to the age of the children, and that the family will be kept together*»⁹⁰.

⁸⁴ *M.S.S.*, cit., par. 251.

⁸⁵ *Tarakhel*, cit., par. 98.

⁸⁶ *Ibidem*, par. 99. La Corte ritiene che sussistano bisogni specifici per richiedenti minori, accompagnati o non accompagnati, in ragione della loro età e della mancanza di indipendenza ma anche in ragione del loro status di richiedenti la protezione internazionale.

⁸⁷ Decisione del 5 febbraio 2015, *A.M.E. c. Paesi Bassi*, ricorso n. 51428/10.

⁸⁸ *Ibidem*, paragrafi 28 e 35.

⁸⁹ *Ibidem*, par. 36. La Corte quindi, al di fuori di situazioni di particolare vulnerabilità, riprende la formula delle decisioni di inammissibilità precedenti il caso *Tarakhel* e prosegue affermando che non ci sono elementi per ritenere «that the applicant will not be able to benefit from the available resources in Italy for asylum seekers or that, in case of difficulties, the Italian authorities would not respond in an appropriate manner». Per il momento, sembra potersi escludere l'ipotesi paventata da CELLAMARE (*op. cit.*) che il cumularsi di giudizi negativi circa il sistema di accoglienza italiano finiscano per incidere sull'apprezzamento della tenuta complessiva del sistema.

⁹⁰ *Tarakhel*, cit., par. 120 (corsivo aggiunto).

La Corte ritiene necessario che la Svizzera ottenga delle “garanzie individuali” circa la presa in carico dei ricorrenti in Italia⁹¹. Non è sufficiente l'intento, espresso dalle autorità italiane e reso noto dal Governo svizzero durante l'udienza⁹², di ospitare la famiglia ricorrente in un centro di accoglienza sito in Bologna e finanziato dal Fondo Europeo per i Rifugiati⁹³. Tale orientamento sembra confermare quello già espresso dalla Corte nel caso *M.S.S.*, secondo cui risultano insufficienti gli accordi formulati in termini vaghi e standardizzati, in assenza di garanzie individuali che tengano conto della situazione specifica del ricorrente⁹⁴. Sembra invece superato l'approccio meno garantista che aveva condotto la Corte, nel caso *K.R.S. c. Regno Unito*, a riconoscere la validità e gli effetti dell'assicurazione che l'Unità Dublino greca aveva fornito alle autorità britanniche circa il diritto dei richiedenti asilo in Grecia «to appeal against any expulsion decision and to seek interim measures from this Court under Rule 39 of the Rules of Court»⁹⁵.

La Corte europea, tuttavia, non definisce i requisiti minimi che tali garanzie devono rispettare per essere considerate valide e affidabili, e quindi per sollevare lo Stato rimpatriante dalle responsabilità che sorgono dalla Convenzione. Curiosamente, il giudice convenzionale omette altresì ogni riferimento alla sua pregressa giurisprudenza in materia di assicurazioni diplomatiche⁹⁶. Ancora una volta, il rispetto del principio di *non-refoulement* nell'attuazione del regolamento Dublino è lasciato in larga misura alla valutazione discrezionale degli Stati membri.

⁹¹ *Ibidem*, par. 122.

⁹² *Ibidem*, par. 75.

⁹³ *Ibidem*, par. 121. La Corte ritiene che non siano offerti sufficienti dettagli sulle specifiche condizioni di accoglienza dei richiedenti.

⁹⁴ *M.S.S.*, cit., par. 354. Tuttavia, la sentenza del 2011 sembra suggerire che le assicurazioni, per essere valide e sollevare lo Stato rimpatriante dalle responsabilità che gli impone la Convenzione, devono essere ottenute dalle autorità nazionali preventivamente all'adozione del provvedimento con cui si dispone il rimpatrio.

⁹⁵ Corte europea dei diritti umani, sentenza del 2 dicembre 2008, *K.R.S. c. Regno Unito*, ricorso n. 32733/08. L'accettazione di una garanzia posta in termini vaghi e dal contenuto minimo è da imputarsi al fatto che, in questo caso, la Corte non aveva riconosciuto la sussistenza del rischio, per i richiedenti asilo rimpatriati in Grecia, di essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti o di essere ulteriormente rimpatriati nei propri Paesi di origine.

⁹⁶ Ci si riferisce in particolare al caso *Saadi*, cit., in cui la Corte elabora dei requisiti minimi per le assicurazioni diplomatiche, quali ad esempio una valutazione circa la generale situazione di protezione dei diritti umani nel Paese di destinazione o circa l'affidabilità dell'autorità che rilascia tale assicurazione; sul punto si veda IZUMO, *Diplomatic Assurances against Torture and Ill Treatment: European Court of Human Rights Jurisprudence*, in *Colum. HRLR*, 2010, 233-277. È tuttavia ragionevole ritenere che questi criteri siano troppo stringenti per essere applicati ai rimpatri Dublino, che sono rimpatri intra-UE sorretti, seppur non in maniera assoluta, dal principio di *mutual trust* tra gli Stati membri.

6. Con la sentenza in esame, la Corte europea dei diritti dell'uomo chiarisce che il novero delle ipotesi in cui l'attuazione del regolamento Dublino si pone in contrasto con le norme della Convenzione è molto più complesso di quello delineato dalla Corte di Giustizia dell'UE. Prima nel caso *N.S.* e poi in quello *Abdullahi*, il giudice del Lussemburgo ha sostenuto che i criteri e i meccanismi previsti dal regolamento possono essere disapplicati solo in circostanze del tutto eccezionali, che si manifestano in sostanza con il collasso di un sistema nazionale di accoglienza. Nella sentenza qui esaminata, invece, la sussistenza di carenze sistemiche è identificata come condizione sufficiente ma non necessaria per rovesciare la presunzione di rispetto dei diritti fondamentali.

Tra l'attuazione regolare dei rimpatri "Dublino" e l'ipotesi che il sistema di accoglienza di uno Stato membro sia afflitto da carenze strutturali, esiste una vastissima gamma di circostanze capaci di compromettere i diritti e le libertà fondamentali dei richiedenti asilo⁹⁷. Tali circostanze devono essere debitamente considerate dallo Stato che intende applicare il regolamento nel rispetto della Convenzione europea dei diritti umani (nonché della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea). È ovvio che, a seconda della gravità del rischio che i diritti del richiedente asilo vengano violati nello Stato di destinazione, sugli Stati rimpatrianti incombono degli obblighi più o meno stringenti. Si è visto che la sussistenza di carenze sistemiche implica l'obbligo di non procedere al rimpatrio e, qualora non sia possibile identificare un altro Stato competente ai sensi del regolamento, di esercitare la clausola di sovranità. Diversamente, il pericolo che una famiglia di richiedenti asilo non riceva un'accoglienza adeguata all'età dei figli minori e che i membri della famiglia vengano separati nel Paese di destinazione implica l'obbligo, per lo Stato rimpatriante, di ottenere garanzie individuali circa le condizioni di presa in carico dei richiedenti. La situazione meno grave nello Stato di destinazione giustifica l'imposizione di un obbligo attenuato in capo allo Stato rimpatriante.

⁹⁷ In tal senso PEERS, *Tarakhel v Switzerland: Another nail in the coffin of the Dublin system?*, in *EU Law Analysis*, 4 novembre 2014, reperibile *online*.

ABSTRACT

Dublin Regulation and Principle of Non-Refoulement, the Neverending Story: the Tarakhel v. Switzerland Case

The recent judgment of the European Court of Human Rights (ECtHR) in *Tarakhel v. Switzerland* offers a pretext for reconsidering whether the EU Dublin regulation complies with the protection of fundamental rights. This regulation establishes a hierarchy of criteria in order to identify a single Member State responsible for the examination of an asylum claim lodged by a third-country national. The *Tarakhel* case does not represent the first time that these criteria have fallen under judicial scrutiny. Indeed, both the ECtHR and the Court of Justice of the European Union (CJEU) have delivered judgements on the Dublin regulation. This article argues that a high degree of inconsistency has affected the dialogue between these two Courts: the CJEU has in fact elaborated an autonomous standard to rebut the mutual trust presumption on which the Dublin system is grounded. In the *Tarakhel* judgement, the ECtHR has refused to endorse the EU Court approach and has instead emphasized the relevance of the asylum seeker's individual situation.

OSSERVATORIO EUROPEO

AUTONOMIA O CONTROLLO ESTERNO? IL DILEMMA DELL'ADESIONE DELL'UE ALLA CEDU ALLA LUCE DEL PARERE 2/13

VALERIA DI COMITE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I negoziati per l'adesione. – 3. La posizione della Corte di Giustizia nei documenti antecedenti al progetto di accordo. – 4. La domanda di parere, la presa di posizione dell'Avvocato Generale e la decisione della Corte. – 5. Le motivazioni a fondamento del parere: l'autonomia e la specificità dell'ordinamento dell'UE – 6. *Segue*: i problemi relativi al Protocollo n. 16 e ai ricorsi interstatali. – 7. *Segue*: il convenuto aggiunto e la responsabilità congiunta. – 8. *Segue*: il previo coinvolgimento della Corte. – 9. *Segue*: il controllo giurisdizionale nell'ambito PESC. – 10. Conclusioni.

1. Dalla fine degli anni '60 del secolo scorso, anche in assenza di qualsiasi riferimento testuale nei Trattati originari, la Corte di Giustizia ha riconosciuto che i diritti fondamentali formano «parte integrante dei principi generali di diritto dell'ordinamento comunitario» di cui essa si fa garante. Nell'evoluzione giurisprudenziale che ha portato all'affermazione della tutela dei diritti fondamentali, la Corte si è ispirata oltre che alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri anche agli strumenti internazionali e in particolare alla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (CEDU)¹.

¹ In un primo momento la Corte di Giustizia aveva negato che i diritti fondamentali garantiti nelle Costituzioni degli Stati membri potessero costituire un parametro di valutazione della legittimità degli atti comunitari, cfr. sentenze del 4 febbraio 1959 causa 1/58, *Stork c. Alta Autorità*, *Raccolta*, 47; 15 luglio 1960, *Präsident e a. c. Alta Autorità*, *ivi*, 857. Nella sentenza del 1° aprile 1965, causa 40/64, *Sgarlata e a. c. Commissione*, *ivi*, 4 la Corte non considerò necessario un bilanciamento tra le regole sulla legittimazione attiva delle persone fisiche e giuridiche ai sensi dell'ex art. 173 CEE e il diritto alla tutela giurisdizionale previsto quale principio fondamentale in tutti gli ordinamenti nazionali degli Stati membri. I ricorrenti avevano precisato che: «i singoli sarebbero privati di ogni tutela giurisdizionale, sia nell'ordinamento comunitario, sia nell'ordinamento interno, il che sarebbe in contrasto coi principi fondamentali vigenti in tutti i paesi membri». La Corte invece dichiarò: «Senza addentrarsi in questo argomento, la Corte ritiene di non potergli attribuire un peso prevalente rispetto al tenore chiaramente restrittivo dell'articolo 173 ch'essa ha il compito di applicare».

Una decisiva svolta rispetto all'iniziale orientamento giurisprudenziale si produsse con le sentenze della Corte di Giustizia del 12 novembre 1969, causa 29/69, *Stauder*, *ivi*, 419; del 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, *ivi*, 1125; del 14 maggio

È stato necessario attendere vari anni per vedere “codificare” la giurisprudenza della Corte: solo con il Trattato di Maastricht, nell’allora art. F, par. 2, TUE, fu finalmente riconosciuto che: «L’Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario».

Non si può quindi in alcun modo affermare genericamente che la Corte di Giustizia non intenda rispettare e promuovere la tutela dei diritti fondamentali nell’ordinamento UE, né tantomeno che disconosca il valore pregnante della CEDU e specialmente della giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

L’adesione dell’UE alla CEDU pone però una serie di profonde e complesse questioni giuridiche che vanno ben oltre un semplicistico approccio su “quanto” siano rilevanti i diritti fondamentali per la Corte. Il punto focale della questione riguarda piuttosto l’autonomia dell’ordinamento dell’Unione europea che come è palese “non è uno Stato” né intende esserlo (almeno nella fase attuale del processo di integrazione europea).

L’adesione alla CEDU richiederebbe, infatti, la sottoposizione del sistema giuridico UE a un “controllo esterno” in relazione alla tutela dei diritti fondamentali garantiti da tale Convenzione e dai suoi protocolli, con evidenti ripercussioni sul funzionamento del “controllo interno”.

1974, causa 4/73, *Nold*, *ivi*, 491. Con queste tre sentenze la Corte giunge ad affermare che i diritti fondamentali formano parte integrante dei principi generali di diritto dell’ordinamento comunitario. Nel salvaguardare tali diritti fondamentali la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, tuttavia è nell’ambito del diritto comunitario che la Corte intende garantirne la tutela venendo così a rafforzare l’*autonomia* dell’ordinamento comunitario e del suo sistema giurisdizionale rispetto a quello degli Stati membri e alla competenza delle Corti costituzionali nazionali. Secondo la Corte infatti: «La salvaguardia di questi diritti, pur essendo informata alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, va garantita entro l’ambito della struttura e delle finalità della Comunità». A tal fine, proprio nel famoso caso *Nold* la Corte sottolinea la rilevanza degli strumenti internazionali di cui gli Stati membri sono parte quale “fonte” di ispirazione per la salvaguardia dei diritti fondamentali. In particolare, in relazione ai trattati internazionali, essa afferma: «La Corte, garantendo la tutela di tali diritti, è tenuta ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e non potrebbe, quindi, ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalle costituzioni di tali Stati. I trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell’uomo, cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito possono del pari fornire elementi di cui occorre tenere conto nell’ambito del diritto comunitario» (sentenza *Nold*, punto 13). Da quel momento sono innumerevoli le pronunce in cui la Corte ha fatto riferimento a tali trattati internazionali e in particolare alla CEDU, espressamente richiamata a partire dalle sentenze del 28 ottobre 1975, causa 36/75, *Rutili*, *ivi*, 1219, punto 32, e del 13 dicembre 1979, causa 44/79, *Hauer*, *ivi*, 3727, punto 15.

Con il parere 2/13, del 18 dicembre 2014², reso in seduta plenaria, la Corte di Giustizia ha infatti dichiarato “l'accordo sull'adesione”³ dell'Unione Europea alla CEDU incompatibile con l'art. 6, par. 2, TUE e con il Protocollo n. 8, relativo a tale disposizione, suscitando immediatamente un nutrito dibattito in dottrina⁴. Dall'esame del parere si possono evincere le ragioni che hanno indotto la Corte a pronunciarsi negativamente in merito alla compatibilità del progetto rivisto di accordo di adesione alla CEDU con i Trattati sull'Unione Europea e sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Come è noto, nell'ambito della sua funzione consultiva, la Corte di Giustizia si era già pronunciata sulla questione dell'adesione alla CEDU, quando con il parere 2/94 del 28 marzo del 1996 aveva affermato che all'epoca, in assenza di una specifica base giuridica, l'UE non avesse

² Il parere è pubblicato anche in *Foro it.*, 2015, n. 2, parte IV, cc. 61-74, con note di PARDOLESI, cc. 74-77; TESAURO, *Bocciatura del progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla Cedu: nessuna sorpresa, nessun rammarico*, cc. 77-87; ALBENZIO, *L'adesione dell'Unione europea alla Cedu «It's a long long way ...»*, cc. 87-89.

³ Si evidenzia come, probabilmente, per un “*lapsus freudiano*” il parere si riferisca all'accordo previsto piuttosto che al “progetto rivisto di accordo”, ALBENZIO, *op. cit.*, c. 87.

⁴ La dottrina ha immediatamente manifestato le prime riflessioni sui siti internet, tra i primi commenti, si vedano LOCK, *Oops! We did it again – the CJEU's Opinion on EU Accession to the ECHR*, 18 dicembre; BESSELINK, *Acceding to the ECHR notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13*, 23 dicembre; DOUGLAS-SCOTT, *Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: a Christmas bombshell from the European Court of Justice*, 24 dicembre, tutti in www.verfassungblog.de; PEERS, *The CJEU and the EU's accession to the ECHR: a clear and present danger to the ECHR*, 18 dicembre, eulawanalysis.blogspot.it; BUYSE, *CJEU Rules: Draft Agreement on EU Accession to ECHR Incompatible with EU Law*, 20 dicembre, www.echrblogspot.it; LABAYLE, *La guerre des juges n'aura pas lieu. Tant mieux? Libres propos sur l'avis 2/13 de la Cour de justice relatif à l'adhésion de l'Union à la CEDH*, www.gdr-elsj.eu, 22 dicembre; ANRÒ, *Il parere 2/13 della Corte di Giustizia sul progetto di accordo di adesione dell'Unione europea alla CEDU: una bocciatura senza appello?*, 22 dicembre www.eurojus.it; ROSSI, *Il parere 2/13 della CGUE sull'adesione dell'UE alla CEDU: scontro tra Corti?*, 22 dicembre, e VEZZANI, “*Gl'è tutto sbagliato, gl'è tutto da rifare!*”: *la Corte di Giustizia frena l'adesione dell'UE alla CEDU*, 23 dicembre, entrambi su www.sidi-isil.org/sidiblog; JACQUÉ, *Non à l'adhésion à la Convention Européenne des Droits de l'Homme?*, 23 dicembre, www.droit-union-europeenne.be. Commenti disponibili altresì su www.eurojus.it. Sul *forum* della SIDI, con carattere più generale, cfr. CONFORTI, *L'adhésion de l'Union Européenne à la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, e in merito al parere, v. ZAGREBELSKY, *L'UE e il controllo esterno della protezione dei diritti e delle libertà fondamentali in Europa. La barriera elevata dalla Corte di Giustizia*. Sul parere si vedano altresì i commenti pubblicati in numerose riviste, tra cui, Editorial comments, *The EU's Accession to ECHR - a “NO” from ECJ!*, in *CMLR*, 2015, 1-15; GAJA, *Una mancata disconnessione relativamente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, 2015, 148 ss.; JACQUÉ, *CJUE - CEDH : 2-0*, in *RTD eur.*, 2014, 823-831; SAURON, *L'avis 2/13 de la Cour de justice de l'Union européenne: la fin d'une idée anachronique?*, in *Gazette du Palais*, 2014, n° I Jur., 4-6; SPAVENTA, *A Very Fearful Court? The Protection of Fundamental Rights in the European Union after Opinion 2/13*, in *Maastricht JECL*, 2015, 35-56; ZANGHÌ, *La mancata adesione dell'Unione europea alla CEDU nel parere negativo della Corte di giustizia UE*, in *St. Int. Eur.*, 2015, 33 ss.

alcuna competenza per aderire alla CEDU, neanche fondandosi sull'art. 235 TCE (attualmente art. 352 TFUE). In tale occasione, tuttavia, la Corte statò che una siffatta competenza si sarebbe potuta attribuire all'Unione qualora fossero stati modificati i Trattati istitutivi.

Seguendo tale orientamento, il Trattato di Lisbona del 2007 ha appunto introdotto una modifica al TUE diretta a stabilire tale specifica competenza, di modo che l'attuale versione dell'art. 6, par. 2, TUE recita: «L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». Come ulteriormente precisato nello stesso par. 2, l'adesione non può però «modificare le competenze dell'Unione definite nei Trattati». Il Protocollo n. 8, relativo all'art. 6, par. 2, TUE, indica inoltre che l'accordo di adesione deve «garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione»⁵ sia in relazione alle modalità per la partecipazione dell'UE agli organi di controllo della CEDU, sia rispetto ai «meccanismi necessari per garantire che i procedimenti avviati da Stati non membri e le singole domande siano indirizzate correttamente, a seconda dei casi, agli Stati membri o all'Unione».

Anche nel contesto del Consiglio d'Europa sono state apportate le necessarie modifiche alla CEDU per consentire l'adesione dell'UE. L'art. 17 del Protocollo n. 14, firmato a Strasburgo il 13 maggio 2004 ed entrato in vigore il 1° giugno 2010, infatti, ha introdotto nel testo della CEDU una nuova disposizione – il par. 2 dell'art. 59 – che stabilisce: «The European Union may accede to this Convention».

2. Al fine di conseguire l'obiettivo di aderire alla CEDU, pochi mesi dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e precisamente il 17 marzo 2010, la Commissione Europea aveva presentato al Consiglio dell'Unione una raccomandazione affinché le fosse conferito il mandato a negoziare, successivamente attribuitole con la decisione del Consiglio del 10 giugno che fissava le direttive da seguire nel corso delle trattative.

I negoziati tra UE e le parti contraenti della CEDU (alcune delle quali sono anche Stati membri dell'UE) si sono svolti in seno al Consiglio d'Europa e sono stati condotti nell'ambito del *Steering Committee for Human Rights* (CDDH). In un primo momento le trattative sono state affidate a un *informal group* di 14 membri (composto da 7 rappresentanti di Stati dell'Unione e di 7 rappresentanti di Stati non membri dell'UE), che il 14 ottobre 2011 ha presentato una prima stesura dei testi. Succes-

⁵ Sulle implicazioni del rispetto delle specificità dell'ordinamento UE nella prospettiva dell'adesione cfr. MENGOZZI, *Les caractéristiques spécifiques de l'Union européenne dans la perspective de son adhésion à la CEDH*, in *Dir. Un. Eur.*, 2010, 232 ss.

sivamente, i negoziati sono continuati nel gruppo *ad hoc*, il c.d. “47+1”, presieduto dalla norvegese Tonje Meinich e composto dai 47 Stati del Consiglio d'Europa e dalla Commissione Europea.

Nel corso della quinta e ultima sessione di negoziati, 3-5 aprile 2013, si è giunti alla definitiva predisposizione del progetto rivisto di accordo, composto dal Preambolo e da 12 articoli. Contestualmente sono stati approvati altri quattro documenti, allegati al *Final Report*: il progetto di dichiarazione dell'UE, il progetto di regole da aggiungere alle regole del Comitato dei Ministri, il progetto di *memorandum* di accordo tra l'UE e ciascuna parte contraente; e infine il progetto di relazione illustrativa dell'accordo di adesione⁶. Il progetto di accordo e questi atti, secondo i negoziatori, avrebbero formato un “insieme inscindibile” in quanto tutti necessari per l'adesione⁷.

Dal documento finale dei “47+1” si evince come già nel corso dei negoziati i rappresentanti dell'UE avevano messo in luce che l'approvazione del trattato di adesione dell'Unione europea alla CEDU avrebbe richiesto il previo parere di compatibilità della Corte di Giustizia oltre che l'approvazione all'unanimità nel Consiglio dell'Unione⁸.

3. Ancor prima dell'inizio dei negoziati la Commissione Europea aveva potuto conoscere una prima posizione della Corte di Giustizia dell'UE, la quale nel suo documento di riflessione del 5 maggio 2010 aveva posto l'attenzione su una serie di aspetti da valutare attentamente nel corso dei negoziati.

Si trattava in particolare di alcune problematiche concernenti: le modalità di attuazione dell'azione dell'UE affidata agli Stati membri nel rispetto del principio di sussidiarietà; la funzione dei giudici nazionali quali “giudici comuni” del diritto dell'Unione Europea; la “competenza esclusiva” della medesima Corte di Giustizia in relazione all'interpretazione e alla valutazione della validità degli atti dell'UE al fine di

⁶ V. *Final Report to the CDHH*, 47+1(2013)008rev2, Strasburgo, 10 giugno 2013. Al *Final Report* sono allegati il progetto rivisto di accordo e gli altri strumenti giuridici su cui avrebbe dovuto basarsi l'adesione: Appendix I - Draft revised agreement on the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; Appendix II - Draft declaration by the European Union to be made at the time of signature of the Accession Agreement; Appendix III - Draft rule to be added to the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements in cases to which the European Union is a party; Appendix IV - Draft model of memorandum of understanding between the European Union and X [State which is not a member of the European Union]; Appendix V - Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

⁷ *Final Report to the CDHH*, cit., punto 9.

⁸ *Final Report to the CDHH*, cit., punto 8.

garantire l'uniformità del diritto dell'Unione, prerogativa costituente una specifica "competenza" non modificabile dall'adesione alla CEDU.

Nel suo documento la Corte di Giustizia aveva posto enfasi sulla rilevanza del rinvio pregiudiziale nella strutturazione del sistema giurisdizionale dell'UE, rimedio che però – non essendo nella disponibilità delle parti – non poteva considerarsi compreso nella regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne prevista dal sistema CEDU. Situazione che destava forti preoccupazioni per la Corte di Lussemburgo, secondo la quale il "controllo interno" sulla validità degli atti dell'UE avrebbe dovuto precedere il "controllo esterno" da parte della Corte di Strasburgo.

Per garantire il rispetto del principio di sussidiarietà, della specificità dell'ordinamento UE e del suo sistema giurisdizionale, secondo la Corte di Giustizia l'accordo di adesione avrebbe dunque dovuto garantire, tra l'altro, il previo coinvolgimento della medesima Corte di Giustizia nei procedimenti portati alla cognizione della Corte EDU, qualora quest'ultima avesse dovuto pronunciarsi sulla conformità di atti dell'UE con i diritti garantiti dalla CEDU o dai suoi protocolli.

Le peculiarità dell'ordinamento dell'UE, la distinzione tra azioni dirette ed azioni indirette e il conseguente diverso coinvolgimento della Corte di Giustizia, erano state prese in considerazione anche nel comunicato congiunto dei Presidenti delle due Corti, ove si evidenziava la grande rilevanza dell'adesione dell'UE alla CEDU che avrebbe costituito «*une étape majeure-a major step*» nell'evoluzione della protezione dei diritti fondamentali. Nella comunicazione si sottolineava la necessità di trovare soluzioni efficaci ai problemi giuridici che l'adesione avrebbe potuto comportare, pertanto i Presidenti affermavano l'impegno a «*poursuivre leur dialogue-continue their dialogue*» su tali questioni che rivestono un grande importanza per la «*qualité-quality*» e la «*cohérence-coherence*» della giurisprudenza relativa ai diritti fondamentali⁹.

4. Il 4 luglio 2013 la Commissione Europea ha presentato alla Corte di Giustizia una richiesta di parere ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE affinché quest'ultima si pronunciasse sulla compatibilità con i Trattati del progetto riveduto di accordo presentato a Strasburgo il 10 giugno 2013.

Nella domanda di parere la Commissione chiedeva "semplicemente" di valutare «se il progetto di accordo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sia compatibile con i Trattati».

⁹ Comunicazione comune dei Presidenti Costa e Skouris, del 24 gennaio 2011, reperibile su curia.europa.eu.

A tal fine la Commissione non solo ha allegato il testo del progetto ma anche tutti gli altri documenti «formanti» – secondo i negoziatori – «un insieme inscindibile» con il progetto rivisto di accordo¹⁰. Documenti che sarebbero potuti risultare utili per chiarire le modalità e gli effetti dell'adesione.

L'Avvocato Generale Juliane Kokott nella sua presa di posizione del 13 giugno 2013 concludeva per una compatibilità «avec réserve»¹¹, subordinandola a una serie di condizioni da definirsi «con modalità vincolanti ai sensi del diritto internazionale».

Come evidenziato dall'Avvocato Generale con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona l'Unione «si è vista imporre dagli Stati membri l'obbligo di attivarsi» per l'adesione alla CEDU. L'obiettivo dell'adesione riveste pertanto «rango costituzionale», tuttavia «come spesso accade, il diavolo si annida nei dettagli»¹².

Una “semplice domanda” di parere si è infatti tradotta in una difficilissima problematica per la quale è stato necessario affrontare una serie di complesse questioni giuridiche. Nei 280 punti che compongono la presa di posizione, l'Avvocato Generale ha attentamente valutato le differenti questioni sottese al problema della compatibilità del progetto di accordo in base al quale l'Unione Europea si sarebbe sottoposta al “controllo esterno” di un'altra organizzazione internazionale, il Consiglio d'Europa, in relazione al rispetto di standard minimi di tutela dei diritti fondamentali¹³.

Attraverso un approfondito esame delle questioni giuridiche sottese l'Avvocato Generale, in estrema sintesi, ha concluso che il progetto rivisto di accordo necessitasse di alcune modifiche e integrazioni, ma che non fosse opportuno dichiararlo “incompatibile” con i Trattati. L'Avvocato Generale ha pertanto concluso che il progetto rivisto di accordo, presentato a Strasburgo il 10 giugno 2013, potesse considerarsi compatibile alla condizione che venisse «garantito, con modalità vincolanti ai sensi del diritto internazionale» che: a) ai fini di eventuali interventi in giudizio sia l'UE sia i suoi Stati Membri venissero «informati sistematicamente e senza eccezioni» di tutti i ricorsi pendenti davanti alla CEDU non appena gli stessi siano notificati al rispettivo convenuto; b) che le domande di intervento proposte da UE e Stati membri ai sensi dell'art. 3, par. 5 del progetto di accordo non siano sottoposte ad alcun «esame di plausibilità» dalla Corte EDU; c) che il previo coinvolgimento della Corte di Giustizia

¹⁰ I documenti allegati al *Final Report to the CDHH* sono richiamati *supra*, nota 5.

¹¹ Cfr. JACQUÉ, *op. cit.*, 2.

¹² Presa di posizione dell'Avvocato Generale Juliane Kokott nel procedimento di parere 2/13, del 13 giugno 2014, punto 4.

¹³ *Ivi*, punto 25.

UE, ai termini dell'art. 3, par. 6, del progetto di accordo si estenda a «tutte» le questioni sull'interpretazione delle norme di diritto originario e derivato dell'UE; d) che sia possibile escludere detto previo coinvolgimento solo laddove sia «evidente» che la Corte di Giustizia si sia già pronunciata sulla questione; e) che il principio della responsabilità congiunta del convenuto e del convenuto aggiunto ai sensi dell'art. 3, par. 7, non pregiudichi eventuali riserve formulate dalle parti contraenti alla CEDU; f) infine che in nessun caso la Corte EDU si possa discostare dal principio della responsabilità congiunta di convenuto e convenuto aggiunto.

La Corte di Giustizia con il parere 2/13 si è pronunciata in modo inequivoco¹⁴, dichiarando l'incompatibilità del progetto di accordo per l'adesione alla CEDU con l'art. 6, par. 2, TUE e il Protocollo n. 8.

Nel suo lungo e articolato parere, la Corte ha individuato tutta una serie di motivi di incompatibilità che rendono davvero difficile ipotizzare un'adesione dell'UE alla CEDU, almeno nel breve periodo.

Nel parere 2/13 la compatibilità del progetto rivisto di accordo per l'adesione è valutata alla luce di diversi elementi – che saranno oggetto di analitico esame nel prosieguo della trattazione – concernenti sia le caratteristiche dell'ordinamento dell'Unione in sé considerato, sia le conseguenze dell'adesione alla CEDU sul medesimo ordinamento. In particolare, l'*iter* argomentativo della Corte si sofferma su diversi aspetti, alcuni dei quali si riferiscono principalmente alla struttura dell'ordinamento dell'UE e altri più orientati a valutare le modalità di partecipazione dell'UE alla CEDU e ai suoi organi e procedimenti. Inoltre, alcuni aspetti delle incompatibilità evidenziate dalla Corte, a nostro parere, non riguardano il progetto di accordo di adesione in sé, in quanto si tratta di problemi di coordinamento tra i due sistemi giuridici che già sussistono per la semplice circostanza che tutti gli Stati membri dell'Unione sono parti della CEDU e che potrebbero trovare un'efficace soluzione anche nell'ambito del sistema UE.

La Corte UE – come vedremo – si sofferma sulle specificità dell'ordinamento UE e sul livello di tutela previsto dalla Carta dei diritti fondamentali, come interpretata dalla medesima Corte; sulle peculiarità del sistema giurisdizionale dell'UE, basato anche sulla cooperazione tra organi giurisdizionali nazionali e Corte di Giustizia nell'ambito del meccanismo del rinvio pregiudiziale e sulla competenza esclusiva della Corte di Giustizia nel giudicare le controversie tra Stati membri inerenti al diritto UE.

¹⁴ La Corte si è dunque discostata dalla presa di posizione dell'Avvocato Generale che aveva invece dichiarato una compatibilità con riserva. Come sottolineato da autorevole dottrina si tratta di una distinzione di «pura forma» in quanto sotto il profilo giuridico le conseguenze sono le medesime, poiché in entrambi i casi si rende necessaria una modifica del progetto di accordo che elimini le incompatibilità, cfr. TESAURO, *op. cit.*, c. 84.

La Corte affronta, altresì, i problemi concernenti il meccanismo del convenuto aggiunto e la procedura di previo coinvolgimento della Corte di Giustizia nei giudizi pendenti davanti alla Corte EDU. Infine, si esamina la questione dalla specificità dell'ambito PESC, in cui è assente un "controllo interno" in quanto in tale ambito non è riconosciuta una piena competenza giurisdizionale della Corte UE.

5. L'analisi della Corte di Giustizia diretta a valutare la compatibilità del progetto rivisto di accordo con i Trattati UE e FUE parte dall'esame delle specificità dell'Unione Europea e del suo ordinamento giuridico. A tale fine si richiamano la sentenza *Van Gend en Loos*¹⁵ e gli altri principali *leading cases* che hanno portato ad affermare l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione sia da quello degli Stati membri sia da quello internazionale. Appare utile soffermarsi sui passaggi più rilevanti del parere 2/13 inerenti a tale aspetto, per mettere in luce le principali motivazioni che hanno indotto la Corte UE ad escludere la compatibilità di tale progetto di accordo con i Trattati.

La Corte premette, opportunamente, che «l'Unione, dal punto di vista del diritto internazionale, non può, per sua stessa natura, essere considerata come uno Stato» e prosegue l'analisi richiamando la sua consolidata giurisprudenza secondo la quale «i Trattati fondativi dell'Unione hanno dato vita, diversamente dai trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati, ma anche i cittadini degli stessi [...]. Orbene, la circostanza che l'Unione sia dotata di un ordinamento giuridico di nuovo genere, avente una sua specifica natura, un quadro costituzionale e principi fondativi che sono suoi propri, una struttura istituzionale particolarmente elaborata, nonché un insieme completo di norme giuridiche che ne garantiscono il funzionamento, determina delle conseguenze quanto alla procedura e ai presupposti per un'adesione alla CEDU»¹⁶.

Nell'analisi della natura dell'UE, la Corte rimarca le peculiarità della sua "struttura costituzionale" e sottolinea che l'UE si fonda sul principio di attribuzione delle competenze e dispone di un apposito quadro istituzionale definito nel Trattato UE. Si pone enfasi, altresì, sulla circostanza che il diritto dell'Unione, da un lato, si basa su trattati internazionali e, dall'altro, si caratterizza per il suo primato sul diritto degli Stati membri e

¹⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos*, in *Raccolta*, p. 63.

¹⁶ Parere 2/13, cit., punti 156-158.

per il principio dell'effetto diretto, riconosciuto a numerose disposizioni di diritto originario e derivato.

L'appartenenza all'Unione comporta la condivisione da parte degli Stati membri di "valori comuni", ossia di quei valori sui quali, ai sensi dell'art. 2 TUE, la medesima Unione si fonda. L'appropriato funzionamento di questo specifico sistema di diritto implica, peraltro, che gli Stati membri basino i loro rapporti su una "fiducia reciproca" che si riferisca anche al rispetto dei valori fondanti dell'UE, tra i quali sono compresi i diritti fondamentali. La Corte UE, infatti, sottolinea: «Al centro di tale costruzione giuridica si collocano proprio i diritti fondamentali, quali riconosciuti dalla Carta – che ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1, TUE, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati –, e il *rispetto di tali diritti costituisce un presupposto di legittimità degli atti dell'Unione*, sicché non possono ammettersi in quest'ultima misure incompatibili con questi medesimi diritti [...]». Sulla base di tale ricostruzione la Corte afferma: «l'autonomia di cui gode il diritto dell'Unione rispetto al diritto dei singoli Stati membri nonché rispetto al diritto internazionale *esige* che l'interpretazione di tali diritti fondamentali venga garantita *nell'ambito della struttura e degli obiettivi dell'Unione*». Il rispetto della Carta – come precisato dalla Corte – si impone «non soltanto alle istituzioni, organi e organismi, ma anche agli Stati membri» allorché attuino il diritto UE¹⁷.

Queste prime considerazioni sono già tutte palesemente orientate a suggerire che il "controllo" del rispetto dei diritti fondamentali negli atti dell'Unione vada valutato "nell'ambito" di tale ordinamento. Per rafforzare tale impostazione la Corte prosegue con l'esame delle caratteristiche del sistema giurisdizionale «destinato ad assicurare la coerenza e l'unità nell'interpretazione del diritto dell'Unione». Sistema in cui un ruolo centrale è affidato al meccanismo del rinvio pregiudiziale stabilito dall'art. 267 TFUE in base al quale – come espressamente ricordato – si instaura un "dialogo" tra giudici nazionali e Corte UE che consente di «assicurare l'unità di interpretazione» del diritto UE e di preservare la «coerenza, la piena efficacia e l'autonomia di tale diritto, in ultima istanza, il carattere peculiare dell'ordinamento istituito dai Trattati»¹⁸.

Al fine di valutare la compatibilità del progetto rivisto di accordo per l'adesione alla CEDU con le «caratteristiche specifiche e l'autonomia» del diritto UE, la Corte UE osserva che, anche se ai termini del par. 3 dell'art. 6 TUE i diritti garantiti della CEDU formano parte del diritto UE in quanto *principi generali*, tuttavia «*in assenza di adesione dell'Unione a tale Convenzione, quest'ultima non costituisce uno strumento giuridico*

¹⁷ *Ivi*, punti 169-171, corsivo aggiunto.

¹⁸ *Ivi*, punti 174-176.

formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione». Essa quindi sottolinea che, ai sensi dell'art. 216, par. 2, TFUE, l'adesione alla CEDU avrebbe l'effetto di vincolare sia gli Stati membri sia le istituzioni europee al suo rispetto, di modo che la CEDU formerebbe «parte integrante del diritto dell'Unione» e di conseguenza l'Unione «al pari di qualsiasi altra Parte contraente, sarebbe sottoposta al controllo esterno avente ad oggetto il rispetto dei diritti e delle libertà che l'Unione si impegnerebbe a rispettare a norma dell'art. 1 della CEDU. In tale contesto, l'Unione e le sue istituzioni, ivi compresa la Corte, sarebbero sottoposte ai meccanismi di controllo previsti da tale convenzione e, in particolare, alle decisioni e alle sentenze della Corte EDU»¹⁹.

La Corte di Giustizia sembra poi affermare che, in astratto, non sarebbe di per sé incompatibile con il diritto UE la conclusione di un accordo internazionale il quale istituisca un apposito organo dotato di competenza giurisdizionale per l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni di quell'accordo. Tuttavia, essa precisa che «un accordo internazionale può incidere sulle sue competenze soltanto a condizione che siano soddisfatte le condizioni essenziali per la preservazione della natura di tali competenze e che dunque non venga pregiudicata l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione»²⁰.

Le caratteristiche del sistema instaurato dalla CEDU, che ha appunto la precipua funzione di garantire – attraverso il “controllo esterno” della Corte EDU – che i diritti fondamentali riconosciuti dalla Convenzione e dai protocolli siano rispettati dalle parti, verrebbe ovviamente ad incidere proprio sull'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'UE.

La Corte di Giustizia evidenzia come l'interpretazione fornita dalla CEDU sui diritti riconosciuti a livello convenzionale «vincolerebbe l'Unione e le sue istituzioni», compresa la medesima Corte UE mentre, al contrario, l'interpretazione da essa fornita sui diritti riconosciuti dalla CEDU non vincolerebbe «i meccanismi di controllo previsti da quest'ultima e, in particolare, la Corte EDU», come previsto dall'art. 3, par. 6, del progetto rivisto di accordo. Secondo la Corte di Giustizia una tale situazione non dovrebbe potersi produrre con riferimento al «diritto dell'Unione, ivi compresa la Carta». Nel parere 2/13 si afferma infatti: «[...] le valutazioni della Corte relative all'ambito di applicazione sostanziale del diritto dell'Unione, al fine in particolare di stabilire se uno Stato membro sia tenuto a rispettare i diritti fondamentali dell'Unione, non dovrebbero poter essere messe in discussione dalla Corte EDU»²¹.

¹⁹ *Ivi*, punti 179-181, corsivo aggiunto.

²⁰ *Ivi*, punto 183, corsivo aggiunto.

²¹ *Ivi*, punto 186, corsivo aggiunto.

La Corte UE, quindi, rifiuta l'idea che le proprie valutazioni possano essere messe in discussione dalla Corte EDU, mentre tale effetto, come è evidente, è insito nella stessa essenza della partecipazione alla CEDU, il cui "valore aggiunto" rispetto ad altri sistemi di tutela dei diritti dell'uomo risiede proprio nel "controllo esterno" e nella sua grande efficacia.

La Corte di Giustizia giustifica la sua posizione, sotto il profilo giuridico, facendo ricorso al *principio di fiducia reciproca* tra gli Stati membri, alla *propria posizione* espressa nel caso *Melloni* e all'assenza, nel progetto rivisto di accordo, di forme di coordinamento tra l'art. 53 della Carta e l'art. 53 CEDU. Secondo la giurisprudenza *Melloni*, l'art. 53 della Carta andrebbe interpretato nel senso che «[...] l'applicazione di standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali non deve compromettere il livello di tutela previsto dalla Carta, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione»²².

La Corte UE osserva: «Poiché l'art. 53 della CEDU riserva, in sostanza, la facoltà delle Parti contraenti di prevedere standard di tutela dei diritti fondamentali più elevati di quelli garantiti da detta convenzione, occorre assicurare il coordinamento tra tale norma e l'art. 53 della Carta, come interpretato dalla Corte, affinché la facoltà concessa dall'art. 53 della CEDU agli Stati membri resti limitata, per quanto riguarda i diritti riconosciuti dalla Carta corrispondenti a diritti garantiti dalla citata convenzione, a quanto è necessario per *evitare di compromettere il livello di tutela previsto dalla Carta medesima, nonché il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione*»²³.

In questa parte del parere si evidenzia, dunque, che il livello di tutela garantito dalla Carta non può essere compromesso, con la conseguenza quindi che, in un ambito oggetto di una regolazione compiuta nel diritto dell'Unione, uno *standard* nazionale di tutela dei diritti fondamentali *maggior*e rispetto a quello stabilito a livello UE non possa realizzarsi, il tutto in ossequio al principio della fiducia reciproca tra Stati membri dell'UE, nonché dei principi del primato, effettività ed unità del diritto dell'Unione.

Questa posizione non ci sembra adeguata a motivare il rifiuto di un controllo esterno il cui obiettivo sarebbe proprio quello di garantire *standard* elevati di tutela dei diritti fondamentali, perché la conseguenza di questa specifica argomentazione giuridica, da una parte, potrebbe compromettere la credibilità dell'Unione Europea nello scenario internazionale, dall'altra, pone in rischio quel fecondo dialogo che si cercava di instaurare proprio nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali tra

²² Sentenza del 26 febbraio 2013, causa C-399/11, *Melloni*, punto 60.

²³ Parere 2/13, punto 189, corsivo aggiunto.

Corte di Giustizia, Corte EDU e Corti costituzionali. Dialogo che si basa sulla “reciproca fiducia” tra Corti.

6. I motivi che hanno portato la Corte di giustizia a negare la compatibilità del progetto rivisto di accordo per l'adesione attengono anche ad altri aspetti, che come sopra indicato, si riferiscono a dei meccanismi di funzionamento del sistema CEDU che in realtà già dispiegano gli effetti “temuti” dalla Corte di Giustizia, essendo tutti gli Stati membri dell'UE già parti della CEDU. Tuttavia, chiaramente, tali effetti acquisterebbero una maggiore rilevanza giuridica e politica se l'UE fosse una parte della Convenzione, in quanto le sentenze della Corte di Strasburgo dovrebbero avere esecuzione all'interno dell'ordinamento UE.

Si tratta di due diverse situazioni, entrambe riguardanti il coordinamento della competenza giurisdizionale della Corte di Giustizia con quello della Corte EDU: la prima concerne il Protocollo n. 16, la seconda i ricorsi interstatali *ex art. 55 CEDU*.

Per quanto attiene al Protocollo n. 16 alla CEDU, che prevede una competenza consultiva della Corte EDU, la Corte di Giustizia evidenzia che tale competenza consultiva della Corte EDU potrebbe pregiudicare «l'autonomia e l'efficacia della procedura di rinvio pregiudiziale prevista dall'art. 267 TFUE»²⁴.

La facoltà dei giudici interni degli Stati membri dell'UE di ricorrere alla competenza consultiva della Corte EDU in base al Protocollo n. 16 (che non è ancora in vigore) esisterebbe a prescindere dall'adesione dell'UE alla CEDU. Il problema dell'eventuale violazione delle regole previste dall'art. 267 TFUE, che stabilisce per i giudici di ultima istanza “l'obbligo” di rivolgersi alla Corte di Giustizia per l'interpretazione del diritto UE e la valutazione della validità degli atti dell'UE, potrebbe inoltre essere risolto all'interno del sistema UE, che contiene gli strumenti giuridici – compresa la procedura di infrazione – per garantire il rispetto delle proprie regole. Peraltro, bisogna sottolineare che la Corte di Strasburgo ha manifestato particolare attenzione nella sua giurisprudenza relativa all'art. 6 CEDU al rispetto del meccanismo del rinvio pregiudiziale e in particolare, nel recente caso *Dhahbi*²⁵, ha sancito la violazione dell'art. 6 al fine di rafforzare l'obbligo dei giudici nazionali di ultima istanza chiamati a rivolgersi alla Corte di Giustizia.

²⁴ *Ivi*, punti 196-197.

²⁵ Sentenza della Corte EDU dell'8 aprile 2014, *Dhahbi c. Italy* (ric. 17120/09), in cui la Corte di Strasburgo ha constatato una violazione dell'art. 6 CEDU in quanto la Corte di Cassazione italiana non aveva motivato il suo rifiuto di sollevare una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia in merito all'interpretazione dell'Accordo Euromediterraneo con la Tunisia.

Per quanto concerne i ricorsi interstatali, la Corte UE evidenzia la loro incompatibilità con l'art. 344 TFUE, in base al quale gli Stati membri dell'Unione si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione dei Trattati dell'Unione a modi di composizione diversi da quelli stabiliti nei medesimi Trattati²⁶.

Premesso che, come noto, i ricorsi interstatali previsti dall'art. 55 CEDU non sono frequenti, l'esclusione del diritto di presentare siffatti ricorsi non dovrebbe necessariamente essere prevista dal progetto di accordo di adesione, ma potrebbe essere sancita all'interno del sistema UE. Peraltro, gli Stati membri dell'UE attualmente – in assenza di adesione – già potrebbero avvalersi dell'art. 55 CEDU.

Negli ambiti di applicazione del diritto UE, inoltre, l'eventuale ricorso degli Stati membri a sistemi di composizione diversi da quelli previsti dai Trattati UE e FUE potrebbe essere oggetto di una procedura di infrazione, come insegna peraltro il caso *MOX Plant* in cui la Corte di Giustizia ha dichiarato l'inadempimento dell'Irlanda per la violazione dell'art. 344 TFUE²⁷.

Come evidenziato da autorevole dottrina, la Corte UE sembrerebbe invece volere che «l'accordo per l'adesione rimuova per gli Stati membri la possibilità di tenere condotte non conformi al diritto dell'Unione»²⁸.

Le preoccupazioni della Corte però non sono infondate in considerazione del fatto che sebbene i ricorsi interstatali siano poco frequenti non sono del tutto assenti²⁹ e che questioni politiche, oltre che giuridiche, potrebbero indurre gli Stati membri dell'UE a presentare ricorsi che creerebbero un grande imbarazzo. Nel noto caso *Ungheria c. Slovacchia*, risolto completamente all'interno del sistema UE, la Corte di Giustizia con grande abilità ha interpretato il diritto di circolazione dei cittadini europei alla luce del diritto internazionale e delle limitazioni fondate su tale diritto, in particolare quelle derivanti dallo *status* di capo di Stato³⁰, ma quale sarebbe stato l'esito se una questione simile fosse stata posta davanti a

²⁶ Parere 2/13, in particolare punti 206-208.

²⁷ Sentenza della Corte di Giustizia del 30 maggio 2006, causa C-459/03, *Commissione c. Irlanda (MOX Plant)*.

²⁸ GAJA, *op. cit.*, 148.

²⁹ Nella prassi più recente merita di essere segnalato il reclamo presentato il 4 novembre 2013 dalla Danimarca, in nome delle Isole Faroe, contro l'Unione Europea davanti all'Organo di soluzione delle controversie dell'OMC (WT/DS469, *EU-Measures on Atlanto-Scandian Herring*). Bisogna sottolineare che le Isole Faroe non sono comprese nell'ambito territoriale dell'UE e che la controversia è stata composta in via amichevole nell'agosto 2014. Tuttavia anche questo reclamo conferma l'idea che eventuali ricorsi interstatali o ricorsi contro la medesima UE non siano meramente ipotetici.

³⁰ Sentenza della Corte di Giustizia del 16 ottobre 2012, causa C-364/10, *Ungheria c. Repubblica slovacca*, in particolare punti 44-50.

un'altra giurisdizione? Sulla base della prassi, anche recente, non si può quindi escludere che gli Stati possano presentare ricorsi interstatali proprio per vedersi riconoscere delle posizioni che non hanno trovato riscontro positivo all'interno del sistema giuridico dell'UE.

La partecipazione dell'UE ad accordi misti, provvisti di specifici meccanismi, non ha comportato che eventuali divergenze interpretative ponessero problemi di conflitti di giudicato in virtù dei sistemi di coordinamento convenzionalmente previsti. Ad esempio, nel caso *MOX Plant* tale situazione non si è verificata per effetto delle regole della medesima Convenzione di Montego Bay sui limiti alla competenza giurisdizionale degli organi convenzionalmente istituiti³¹. In altri casi, invece, la Corte di Lussemburgo ha evitato di “dare esecuzione” a decisioni di altri organi “quasi-giurisdizionali” come l'Organo di soluzione delle controversie dell'OMC, per le asserite peculiarità di quel sistema giuridico e in considerazione di un interesse generale dell'Unione³².

La situazione sarebbe del tutto differente se una controversia relativa alla violazione dei diritti garantiti dalla CEDU fosse portata davanti alla Corte di Strasburgo. Non solo infatti, questa avrebbe la competenza per giudicare, ma l'UE dovrebbe garantire l'esecuzione delle sue sentenze anche se contenenti un'interpretazione divergente rispetto a quella formulata dalla medesima Corte di Giustizia, venendo in tal modo inevitabilmente a incidere sulla competenza esclusiva della Corte UE nell'interpretazione del diritto UE e nella valutazione della validità degli atti di diritto derivato.

7. Particolari problematiche tecnico-giuridiche di coordinamento emergono chiaramente in relazione al meccanismo del convenuto aggiunto previsto dall'art. 3 del progetto rivisto di accordo. Tale meccanismo ha la finalità di garantire che i ricorsi presentati davanti alla Corte EDU siano indirizzati correttamente, a seconda dei casi, all'Unione Europea o agli Stati membri. In base al par. 5 dell'art. 3 si può divenire “convenuti ag-

³¹ In particolare nel caso *Mox Plant* la posizione dell'International Tribunal for the Law of the Sea si basava sull'art. 282 della Convenzione di Montego Bay, infatti, come ricordato nella sentenza «il Tribunale arbitrale ha ritenuto che esistesse una reale possibilità che la Corte dovesse conoscere della controversia e decidesse che essa rientrava nell'ambito del diritto comunitario, escludendo in tal modo la competenza giurisdizionale del detto tribunale in virtù dell'art. 282 della Convenzione. Il Tribunale arbitrale ha inoltre rilevato che le questioni sollevate a proposito della sua competenza riguardano essenzialmente il funzionamento interno di un ordinamento giuridico distinto, vale a dire l'ordinamento giuridico comunitario, e debbono essere risolte nell'ambito istituzionale della Comunità, in particolare dalla Corte», sentenza *MOX Plant*, punti 44-45.

³² Sentenze della Corte di Giustizia del 30 settembre 2003, causa C-93/02 P, *Biret International c. Consiglio*; del 1° marzo 2005, causa C-377/02, *Van Parys c. BIRB*; del 9 settembre 2008, cause riunite C-120/06 e C-121/06 P, *FIAMM e Fedon c. Consiglio*.

giunti” o su “invito” della Corte EDU o su “richiesta” di una parte contraente della Convenzione, in quest’ultima ipotesi la richiesta è sottoposta però alla decisione della Corte EDU³³.

La circostanza che in questa seconda situazione l’effettiva partecipazione al giudizio del “convenuto aggiunto” dipenda dalla valutazione della Corte EDU non convince la Corte di Giustizia. Nel parere 2/13, infatti, si evidenzia che mentre nel caso di “invito” formulato dalla Corte EDU la decisione è rimessa all’Unione e agli Stati membri, nel rispetto dunque dell’autonomia dell’Unione e delle sue regole di ripartizione delle competenze³⁴, la soluzione è diversa qualora la “richiesta” provenga dall’Unione o da uno Stato membro dell’UE. In questa situazione UE e Stati membri devono «presentare argomenti idonei a dimostrare il soddisfacimento delle condizioni necessarie per la loro partecipazione al procedimento, e la Corte EDU statuisce su tale richiesta alla luce della plausibilità di tali argomenti»³⁵. Secondo la Corte UE tale soluzione presenta elementi di incompatibilità con i Trattati, in quanto sebbene il controllo della Corte EDU non verta sulla fondatezza degli argomenti, tuttavia implica necessariamente un esame delle norme del diritto UE sulla ripartizione di competenze tra l’Unione e gli Stati membri.

Inoltre, in base al par. 7 dell’art. 3³⁶ del progetto rivisto di accordo, l’UE e uno Stato che siano “convenuti aggiunti” potrebbero essere ritenuti responsabili congiuntamente per la violazione delle norme CEDU e una siffatta decisione potrebbe porsi in contrasto con le riserve eventualmente formulate dallo Stato in conformità all’art. 57 CEDU. Secondo la Corte di giustizia tale situazione non sarebbe conforme all’art. 2 del Protocollo n. 8 al TUE, ai termini del quale l’accordo di adesione deve garantire che «nessuna delle sue disposizioni incida sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della CEDU».

³³ L’art. 3, par. 5, del progetto di accordo dispone: «A High Contracting Party shall become a co-respondent either by accepting an invitation from the Court or by decision of the Court upon the request of that High Contracting Party. When inviting a High Contracting Party to become co-respondent, and when deciding upon a request to that effect, the Court shall seek the views of all parties to the proceedings. When deciding upon such a request, the Court shall assess whether, in the light of the reasons given by the High Contracting Party concerned, it is plausible that the conditions in paragraph 2 or paragraph 3 of this article are met».

³⁴ Parere 2/13, cit., punti 221-222.

³⁵ *Ivi*, punto 223.

³⁶ L’art. 3, par. 7, del progetto di accordo prevede: «If the violation in respect of which a High Contracting Party is a co-respondent to the proceedings is established, the respondent and the co-respondent shall be jointly responsible for that violation, unless the Court, on the basis of the reasons given by the respondent and the co-respondent, and having sought the views of the applicant, decides that only one of them be held responsible».

Secondo la Corte di Lussemburgo, presenta elementi di incompatibilità anche la regola del par. 7 dell'art. 5 del progetto rivisto di accordo, in quanto la Corte EDU potrebbe decidere che uno solo dei convenuti aggiunti sia responsabile per la violazione. Anche in questo caso la valutazione della Corte EDU inciderebbe sulle regole interne al sistema UE che disciplinano la ripartizione di competenze³⁷.

L'incompatibilità sussisterebbe pure qualora la suddivisione della responsabilità si fondi su un accordo tra convenuto aggiunto e convenuto. Secondo la Corte di Giustizia, infatti, «la questione della ripartizione della responsabilità deve essere risolta unicamente in applicazione delle pertinenti norme del diritto dell'Unione, eventualmente, sotto il controllo della Corte, cui spetta la competenza esclusiva a sincerarsi che l'accordo tra il convenuto aggiunto e il convenuto rispetti le norme suddette. Permettere alla Corte EDU di convalidare un eventuale accordo tra l'Unione e i suoi Stati membri in merito alla suddivisione della responsabilità finirebbe per consentirle di sostituirsi alla Corte nella definizione di una questione rientrante nella competenza esclusiva di quest'ultima»³⁸.

In definitiva, i tre aspetti suindicati del meccanismo del “convenuto aggiunto” inciderebbero sull'autonomia del diritto UE e pertanto secondo la Corte di Lussemburgo «non garantiscono la preservazione delle caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione»³⁹.

Come si evince dalla presa di posizione dell'Avvocato Generale Kokott, si può comunque sottolineare che tali questioni che effettivamente presentano elementi di incompatibilità avrebbero potuto portare a una dichiarazione di “compatibilità con riserva”, che sarebbe risultata meno “amara” anche se gli effetti giuridici in base all'art. 218, par. 11, TFUE sarebbero stati i medesimi.

8. Nel parere 2/13 la Corte di Giustizia si sofferma anche sull'analisi della «procedura di previo coinvolgimento della Corte» stabilita dal par. 6 dell'art. 3 del progetto di accordo⁴⁰, mettendo in luce che la sua funzio-

³⁷ Parere 2/13, cit., punti 230-231.

³⁸ *Ivi*, punto 234, corsivo aggiunto.

³⁹ *Ivi*, punto 235.

⁴⁰ L'art. 3, par. 6, del progetto di accordo stabilisce: «In proceedings to which the European Union is a co-respondent, if the Court of Justice of the European Union has not yet assessed the compatibility with the rights at issue defined in the Convention or in the protocols to which the European Union has acceded of the provision of European Union law as under paragraph 2 of this article, sufficient time shall be afforded for the Court of Justice of the European Union to make such an assessment, and thereafter for the parties to make observations to the Court. The European Union shall ensure that such assessment is made quickly so that the proceedings before the Court are not unduly delayed. The provisions of this paragraph shall not affect the powers of the Court».

ne dovrebbe essere quella di garantire «il buon funzionamento del sistema giurisdizionale UE», oltre che di rispettare il «carattere sussidiario» che caratterizza il sistema di controllo istituito dalla CEDU. Il coinvolgimento delle Corte di Giustizia in una causa instaurata davanti alla Corte di Strasburgo in cui si pone in questione il diritto UE sarebbe pertanto volto a soddisfare «l'esigenza di preservare le competenze dell'Unione medesima e le attribuzioni delle sue istituzioni, segnatamente quelle della Corte, come richiesto dall'art. 2 del Protocollo n. 8 UE»⁴¹.

Per questo motivo la Corte di Lussemburgo afferma: «è necessario [...] che la questione di sapere se la Corte si sia già pronunciata su una questione di diritto identica a quella costituente l'oggetto del procedimento dinanzi alla Corte EDU venga risolta soltanto dalla competente istituzione dell'Unione, la cui decisione dovrebbe vincolare la Corte EDU. Infatti, permettere alla Corte EDU di statuire su tale questione finirebbe per attribuirle la competenza a interpretare la giurisprudenza della Corte»⁴².

Secondo la Corte di Giustizia dall'art. 3 del progetto rivisto di accordo e dai paragrafi 65 e 66 del progetto di relazione illustrativa *non* si evince che una siffatta possibilità sia esclusa. Bisognerebbe, invece, garantire che la Corte UE sia sistematicamente informata, e in modo completo, dei procedimenti relativi al diritto UE, in modo da poter valutare se si sia già pronunciata sulla questione e in caso contrario poter ottenere l'attivazione della procedura di previo coinvolgimento.

Inoltre, la Corte di Giustizia rileva che dal progetto rivisto di accordo è esclusa la possibilità di rivolgersi alla Corte UE in relazione all'interpretazione del diritto derivato, poiché dal par. 66 della relazione illustrativa risulta che l'espressione «esaminare la compatibilità della disposizione» significa, in sostanza, «statuire sulla validità di una norma del diritto derivato oppure sull'interpretazione di una norma del diritto primario»⁴³.

Escludere l'interpretazione del diritto derivato dal meccanismo di previo coinvolgimento della Corte di Lussemburgo comporterebbe che laddove questioni relative all'interpretazione degli atti di diritto derivato siano portate alla cognizione della Corte EDU solo quest'ultima potrebbe pronunciarsi e tale situazione andrebbe ad incidere sulla competenza esclusiva della Corte di Giustizia.

In definitiva anche le modalità di funzionamento del meccanismo del previo coinvolgimento della Corte di Giustizia, secondo quest'ultima

⁴¹ Parere 2/13, cit., punti 236-237.

⁴² *Ivi*, punti 238-239.

⁴³ *Ivi*, punto 242.

«non consentono di preservare le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione»⁴⁴.

9. L'ultimo aspetto considerato nel parere 2/13 riguarda il controllo giurisdizionale in materia di politica estera e di sicurezza comune. La Corte di Giustizia ricorda che, in base ai Trattati, in ambito PESC la sua competenza giurisdizionale è limitata al controllo del rispetto dell'art. 40 TUE e alla valutazione della legittimità delle misure restrittive nei confronti delle persone fisiche e giuridiche, prevista dall'art. 275, co. 2, TFUE.

A tal proposito si sottolinea come alcuni Stati avessero contestato la posizione della Commissione Europea⁴⁵ secondo cui l'estensione del controllo giurisdizionale della Corte di Lussemburgo dovesse considerarsi abbastanza ampia da comprendere "tutte le situazioni" che potrebbero costituire oggetto di un ricorso davanti alla Corte di Strasburgo. La Corte di Giustizia, invece, evidenzia di non aver «ancora avuto l'opportunità di precisare» la portata delle limitazioni alla propria competenza, ma che ai fini della sua presa di posizione in merito alla richiesta di parere fosse «sufficiente constatare che, allo stato attuale del diritto dell'Unione, taluni atti adottati nell'ambito della PESC sfuggono al controllo giurisdizionale della Corte»⁴⁶.

La Corte di Giustizia quindi afferma che per effetto dell'adesione, nei termini contemplati nel progetto di accordo, «la Corte EDU sarebbe legittimata a pronunciarsi sulla conformità alla CEDU di determinati atti, azioni od omissioni, posti in essere nell'ambito della PESC e, in particolare, di quelli per i quali la Corte non ha competenza a verificare la loro legittimità in rapporto ai diritti fondamentali». Secondo la Corte una simile situazione equivarrebbe ad affidare in *via esclusiva* il controllo giurisdizionale degli atti PESC a un organo giurisdizionale esterno all'Unione⁴⁷. Una siffatta situazione derivante dal progetto di accordo di adesione lederebbe le caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione.

10. Il parere 2/13 nega a chiare lettere la compatibilità del progetto di accordo di adesione alla CEDU con i Trattati UE e FUE. La prospettiva di allontanamento da un progetto di accordo che non rispetta le «caratteristiche specifiche del diritto dell'Unione europea» si evince dall'esame di ogni singolo aspetto giuridico trattato dalla Corte. Eppure non tutte le questioni oggetto di valutazione negativa dovrebbero necessariamente es-

⁴⁴ *Ivi*, punto 248.

⁴⁵ *Ivi*, punti 97-100.

⁴⁶ *Ivi*, punti 249-253.

⁴⁷ *Ivi*, punti 254-255.

sere risolte nel progetto di accordo. Alcuni aspetti che sicuramente riguardano i rapporti tra Stati membri e Unione potrebbero trovare una più adeguata soluzione all'interno del sistema dell'UE. Sicuramente la questione dei ricorsi interstatali potrebbe essere efficacemente risolta nell'ambito dell'ordinamento UE senza necessità di aggiustamenti nel più ampio contesto del Consiglio d'Europa. Altre questioni esaminate nel parere, come in particolare il meccanismo del convenuto aggiunto e il previo coinvolgimento della Corte, potrebbero invece essere tecnicamente risolte in un futuro (ed eventuale) progetto di accordo per assicurare un migliore coordinamento tra il sistema giuridico dell'Unione e quello instaurato con la CEDU.

Una breve considerazione merita la questione del controllo giurisdizionale della Corte EDU in relazione agli atti PESC, in quanto proprio in un ambito in cui la tutela dei diritti fondamentali è di importanza primaria, e la competenza giurisdizionale della Corte UE è "limitata", un controllo esterno potrebbe rivelarsi di grande utilità per le vittime di violazioni di diritti umani.

Dal parere 2/13 emerge con chiarezza che la posizione della Corte si fonda sulla rilevante esigenza di garantire l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione, ma una presa di posizione così netta potrebbe creare una frattura in quel dialogo tra Corti che sinora si stava instaurando e che dovrebbe costituire la forza del sistema giuridico europeo.

La tutela dei diritti fondamentali dovrebbe essere un elemento centrale e fondante di quell'Unione Europea che – anche grazie alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona – vorrebbe porsi come baluardo della pace e della tutela dei diritti fondamentali nell'intera Comunità internazionale. È evidente che anche per la Corte di Giustizia la tutela dei diritti fondamentali costituisce un elemento centrale della struttura del sistema e tale aspetto non può essere messo in dubbio. Tuttavia, l'accettazione di un "controllo esterno", seppure con le appropriate cautele dirette a preservare l'autonomia e la specificità dell'ordinamento dell'Unione Europea, rafforzerebbe l'idea e la percezione anche esterna dell'UE quale "Unione di diritto".

Il dilemma resta però irrisolto perché un giusto punto di equilibrio tra autonomia e controllo esterno è quasi impossibile da raggiungere.

ABSTRACT

Autonomy or External Control? The Dilemma of the EU Accession to the ECHR after Opinion No. 2/13.

The question of the compatibility of the Agreement for the EU accession to the ECHR with the EU Treaty had a negative response in Opinion No. 2/13. The ECJ considers the draft of the agreement for the accession contrary to the specificity of the EU Legal Order.

In its Opinion, the Court analyses several questions, all of them concerning different legal aspects of the accession. This paper explains all the different issues considered by the ECJ. Hence, it emerges that the main question deals with the autonomy of the EU Legal Order and the rejection of an external judicial control by the European Court of Human Rights.

NOTE E COMMENTI

QUO VADIS PEACE-KEEPING? LA COMPATIBILITÀ DELL'INTERVENTION BRIGADE IN CONGO CON I PRINCIPI REGOLANTI LE OPERAZIONI DI PACE

MARCO LONGOBARDO, FEDERICA VIOLI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La creazione dell'*Intervention Brigade* e la sua azione nella Repubblica Democratica del Congo. – 3. L'azione della Brigata e l'evoluzione delle operazioni di *peace-keeping*: uso della forza oltre la legittima difesa? – 4. Segue: il requisito del consenso delle parti e l'imparzialità della Brigata. – 5. La questione dell'attribuzione all'*Intervention Brigade* della qualifica di parte al conflitto. – 6. La ripartizione della responsabilità fra *Troop Contributing Countries* e Nazioni Unite: in particolare, l'attribuzione della condotta. – 7. Conclusioni.

1. Nel novembre del 2012 uno dei gruppi ribelli presenti nella Repubblica Democratica del Congo (di seguito RDC), noto come M23 (*Mouvement du 23 Mars*), ha sequestrato la città di Goma, sita nella parte orientale dello Stato, nonostante la presenza di 1500 *peace-keepers* e 7000 soldati congolesi¹. Le atrocità commesse in occasione del sequestro si inseriscono nel contesto di un conflitto ormai risalente e considerato il più atroce dalla Seconda guerra mondiale ad oggi.

La missione di pace ONU è attiva nella RDC da circa quattordici anni; le forze di *peace-keeping* hanno, tuttavia, conseguito sinora risultati poco significativi².

* Il presente lavoro è frutto di comune riflessione dei due autori. Tuttavia, i paragrafi 2, 3 e 4 sono attribuibili a Marco Longobardo, i paragrafi 1, 5 e 6 sono da ascrivere a Federica Violi, il par. 7 è comune. Gli autori desiderano ringraziare i Professori Maurizio Arcari, Marcella Distefano e Pietro Gargiulo per i preziosi suggerimenti scientifici. Ogni errore od omissione è attribuibile esclusivamente agli autori. L'articolo tiene conto dei fatti verificatisi fino al 15 febbraio 2015.

¹ Per una puntuale ricostruzione degli attacchi del M23 nell'area di Goma, vedi CAMMAERT, *The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo*, in *International Peace Institute Issue Brief*, July 2013, 2 ss.

² Il Consiglio di Sicurezza è stato, infatti, particolarmente attivo nella gestione del conflitto. La maggior parte delle risoluzioni da esso adottate regolano la Missione di pace in Congo e il progressivo ampliamento del suo mandato. Sulla ricostruzione dell'intera vicenda e il progressivo rafforzamento del mandato MONUC, si rinvia al sito: monusco.unmissions.org.

Per far fronte all'emergenza generata dalle nuove ondate di violenza, il Consiglio di Sicurezza ha quindi autorizzato con la risoluzione 2098 (2013) del 28 marzo 2013 lo spiegamento di una Brigata di intervento (*Intervention Brigade*), posta sotto il diretto comando della MONUSCO (*United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*), con significativi compiti offensivi, che a breve saranno esaminati nei dettagli.

Il rafforzamento del mandato della Missione e, in particolare, l'istituzione della Brigata sollevano alcune questioni sotto il profilo squisitamente giuridico. Il presente contributo mira, *in primis*, ad analizzare come la risoluzione 2098 (2013) si inserisca nel quadro delle operazioni di mantenimento della pace; se, in altri termini, quest'ultima costituisca un segno di discontinuità rispetto all'istituto del *peace-keeping* tradizionalmente inteso, o se, piuttosto, essa non si allinei ad una naturale evoluzione dei canoni normalmente applicati alle missioni di pace. La risoluzione andrà, quindi, interpretata tentando di individuare normativamente la portata dell'espressione "*neutralizing armed groups*" ivi contenuta e le conseguenze che immediatamente derivano dall'attribuzione di un simile mandato. Lo spiegamento di forze offensive nell'ambito di tale conflitto armato solleva l'ulteriore questione dell'attribuibilità all'*Intervention Brigade* della qualifica di "parte al conflitto"; andranno, dunque, verificate le condizioni necessarie per operare tale attribuzione e procedere, di conseguenza, alla corretta identificazione delle norme applicabili nel caso di specie. Da ultimo, verrà analizzata la delicata questione della responsabilità internazionale per eventuali illeciti commessi dalle forze dell'*Intervention Brigade*, ragionando sulla corretta imputazione della condotta allo Stato fornitore dei contingenti o alle Nazioni Unite.

2. La risoluzione 2098 (2013), adottata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza sulla base del capitolo VII della Carta³, cerca di rendere più efficace il mandato della MONUSCO, al fine di garantire maggiore sicurezza ai civili presenti nella regione e di porre un freno alle attività violente e destabilizzanti dei gruppi armati ivi presenti⁴. Per fare ciò, il Consiglio di Sicurezza ha istituito un corpo d'intervento o Brigata con a capo il Comandante delle forze della MONUSCO. Il mandato della Missione è stato rinnovato ed esteso ulteriormente fino al 31 maggio 2015 dalla risoluzione 2147 (2014), che non ne modifica i caratteri essenziali⁵.

³ Consiglio di Sicurezza, ris. 2098 (2013), 28 marzo 2013, ultimo cons.

⁴ *Ivi*, cons. 8, 9, 11, 12 e par. 7. Per una ricostruzione degli attacchi a Goma, vedi CAMMAERT, *op. cit.*, 2 ss.

⁵ Consiglio di Sicurezza, ris. 2147 (2014), 28 marzo 2014, par. 1. Anche questa risoluzione è stata adottata dal Consiglio all'unanimità.

L'azione della Brigata si inserisce nel più generale mandato dell'intera Missione, che vede come scopo ultimo la protezione dei civili⁶, finalità già presente nelle precedenti risoluzioni sul mandato della MONUSCO⁷. Dalla lettera delle risoluzioni sembra che la protezione dei civili sia un compito che la Brigata dovrà portare avanti congiuntamente alle altre componenti della MONUSCO⁸.

Il par. 12(b) della ris. 2098 e il par. 4(b) della ris. 2147 sono rubricati *Neutralizing armed groups through the Intervention Brigade*, e fin dal titolo sembra evincersi che il compito di neutralizzare le fazioni ribelli spetti solamente alla Brigata, la quale agisce comunque sotto il diretto comando della MONUSCO.

Le disposizioni qui prese in esame hanno suscitato tra gli studiosi perplessità, principalmente in relazione all'esatto significato della locuzione "neutralizzazione di un gruppo armato"⁹, a fronte del rischio che ciascuno Stato impegnato nella Missione interpreti unilateralmente il significato di questa espressione, col pericolo di azioni divergenti e, in fine, contrastanti con l'intenzione del Consiglio di Sicurezza¹⁰.

Interpretare il mandato di un'operazione di mantenimento della pace è sempre un problema delicato, perché le risoluzioni istitutive spesso impiegano termini eccessivamente generici al fine di raggiungere il consenso necessario in seno al Consiglio di Sicurezza¹¹. Ad ogni modo, si può affermare che la Brigata è autorizzata a utilizzare la forza per rendere inoffensivi i membri dei gruppi armati indicati nelle due risoluzioni, espressamente anche al di fuori dei casi in cui la Brigata sia sotto attacco o vi siano civili in pericolo imminente di vita¹².

⁶ Consiglio di Sicurezza, ris. 2098, par. 12(a); ris. 2147 (2014), par. 4(a)(i).

⁷ La protezione dei civili costituisce il nucleo delle missioni di pace moderne, come evidenziato ad esempio da PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, Padova, 1998; CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, 1999; GARGIULO, *Le Peace Keeping Operations delle Nazioni Unite*, Napoli, 2000; FRULLI, *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite: continuità di un modello normativo*, Napoli, 2012, 183 ss.

⁸ Consiglio di Sicurezza, ris. 2098, par. 12.

⁹ Secondo l'U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, *Dictionary of Military and Associated Terms*, versione aggiornata al 15 agosto 2014, 180, www.dtic.mil, neutralizzare significa: «1. As pertains to military operations, to render ineffective or unusable. 2. To render enemy personnel or materiel incapable of interfering with a particular operation».

¹⁰ Vedi CAMMAERT, *op. cit.*, 7 ss. e OSWALD, *The Security Council and the Intervention Brigade: Some Legal Issues*, in *ASIL Insights*, 6 June 2013.

¹¹ Cfr. GESTRI, *Le forze di pace e l'uso della forza armata: ius ad bellum e ius in bello*, in CENTRO MILITARE STUDI STRATEGICI (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane impregnate in operazioni "fuori area" condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali*, Roma, 1996, 103 ss., 119-120.

¹² Nessuna fonte internazionale specifica quali siano le norme relative all'interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Secondo la Corte Internazionale di Giustizia possono applicarsi le norme della Convenzione di Vienna del 1969 relative all'interpretazione dei trattati, tenendo in debita considerazione la natura diversa delle risoluzioni; vedi *Legal*

La forza così autorizzata non è generalizzata e indiscriminata, ma strettamente collegata ai fini specifici previsti dalle risoluzioni¹³. Essa, inoltre, non è tipizzata, nel senso che per raggiungere le finalità perseguite la Brigata può adottare *all necessary measures*. Tale formula, spesso usata dal Consiglio di Sicurezza, non può essere interpretata nel senso di conferire una delega in bianco ai membri della Brigata¹⁴, ma il giudizio circa la necessità delle azioni da intraprendere deve essere fatto *ex ante* sulla base del fine concreto della singola operazione, e cioè la neutralizzazione dei gruppi armati, a sua volta funzionale alla protezione dei civili nell'area interessata dalla Missione. Tale valutazione appare quindi sottratta all'arbitrio degli Stati in quanto criterio suscettibile di valutazione giuridica¹⁵. In particolare, si segnala che nessuna operazione che violi il diritto internazionale umanitario può essere ritenuta necessaria, sia per il richiamo delle risoluzioni alla «strict compliance with international law, including international humanitarian law»¹⁶, sia perché la formula «tutte le misure necessarie» non è mai stata intesa, nella prassi internazionale, nel senso di derogare al diritto internazionale umanitario¹⁷.

In concreto, la Brigata è stata protagonista di numerosi scontri nel territorio della RDC, affiancando l'esercito congolese in operazioni militari

Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, 21 giugno 1971, par. 114, e *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion*, 22 luglio 2010, par. 94. In argomento, vedi WOOD, *The Interpretation of Security Council Resolutions*, in *Max Planck YUNL*, 1998, 73 ss.; PALCHETTI, *L'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité à la lumière de l'avis de la Cour Internationale de Justice sur le Kosovo*, in ARCARI, BALMOND (dirs.), *Questions de droit international autour de l'avis consultatif de la Cour Internationale de Justice sur le Kosovo*, Milano, 2011, 155 ss.; FRANZINA, *L'interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza alla luce del parere sul Kosovo*, in GRADONI, MILANO (a cura di), *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo*, 2011, Padova, 59 ss.

¹³ In particolare, il Consiglio di Sicurezza, ha descritto l'uso della forza da parte della Brigata come «targeted offensive operations [...] either unilaterally or jointly with the FARDC, in a robust, highly mobile and versatile manner»¹³; vedi ris. 2098, par. 12(b) e ris. 2147, par. 4(b).

¹⁴ Per il significato da dare a questa espressione, vedi ad esempio LEHMANN, *All Necessary Means to Protect Civilians: What the Intervention in Libya Says About the Relationship Between the Jus in Bello and the Jus ad Bellum*, in *Jou. Conf. Sec. L.*, 2012, 117 ss.

¹⁵ Cfr. CONDORELLI, *La responsabilité de protéger. Nouvelle norme du droit international?*, in CHAUMETTE, THOUVENIN (dirs.), *La responsabilité de protéger, dix ans après*, Paris, 2013, 163 ss., 168.

¹⁶ Consiglio di Sicurezza, ris. 2098, par. 12(b); ris. 2147, par. 4(b). Le stesse disposizioni richiamano anche il rispetto dei diritti umani, in linea con l'opinione ormai diffusa secondo cui le operazioni militare sono assoggettate sia al diritto internazionale umanitario che alle norme a tutela dei diritti umani.

¹⁷ Così HAJJAMI, *Que signifie l'expression "prendre toutes les mesures nécessaires" dans la pratique du Conseil de Sécurité des Nations Unies?*, in *RBDI*, 2013, 232 ss., 249, con specifico riferimento al mandato della MONUSCO.

contro il M23 che hanno visto l'uso di truppe di terra, elicotteri e fuoco d'artiglieria da parte della Brigata¹⁸. Simili operazioni si sono dimostrate efficaci e hanno portato alla sconfitta del M23 nel novembre 2013, mentre la sola minaccia di un nuovo intervento militare da parte della MONUSCO ha portato al tavolo delle trattative col Governo congolese diversi gruppi di ribelli, a dimostrazione dell'efficacia di deterrente offerta dalla Missione¹⁹. Ancora a metà 2014 si riteneva che la componente militare della MONUSCO fosse di vitale importanza per il mantenimento della stabilità della regione e la Brigata è stata di nuovo coinvolta in operazioni aeree (con elicotteri d'assalto) e terrestri a supporto delle forze congolesi²⁰.

3. Le risoluzioni 2098 e 2147 nel loro preambolo riaffermano i tradizionali principi alla base delle operazioni di *peace-keeping* – e cioè consenso delle parti, imparzialità e non uso della forza salvo che in legittima difesa o in difesa del mandato –, sottolineando però al contempo che «each peacekeeping mission is specific to the need and situation of the country concerned»²¹. Le tensioni fra principi tradizionali ed esigenze specifiche, unitamente alla definizione della Brigata offerta dal comunicato stampa del Consiglio di Sicurezza («first-ever 'offensive' combat force» istituita nel quadro di un'operazione di pace²²) hanno portato alcuni commentatori a chiedersi se la Brigata rappresenti una rottura dell'istituto del *peace-keeping* o possa considerarsi un precedente importante per l'evoluzione delle missioni di pace; alcuni Stati si sono espressi contro il valore di precedente della Brigata²³, opinione rinvenibile anche nel testo delle risoluzioni²⁴.

Ora, come si ricava anche dalla lettera delle risoluzioni, che parlano di «*offensive operations*», non sembra potersi dubitare che le azioni della Brigata siano operazioni militari e non semplici azioni di polizia per il manteni-

¹⁸ *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo*, 30 September 2013, UN Doc. S/2013/581, par. 37; *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo*, 17 dicembre 2013, UN Doc. S/2013/757, par. 39-40.

¹⁹ *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo*, 5 marzo 2014, UN Doc. S/2014/157, par. 18.

²⁰ *Ivi*, par. 88; *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo*, 30 giugno 2014, UN Doc. S/2014/450, par. 53 ss.

²¹ Consiglio di Sicurezza, ris. 2098, cons. 2; ris. 2147, cons. 2.

²² *UN Press Release*, UN Doc. SC/10964, 28 March 2013. Parla di «unprecedentedly aggressive humanitarian combat force that arguably is the first of its kind» SCHILDT, *Distinction without a Difference – The UN's Attempt to Fight a War without Fighting a War*, in *Opiniojuris.org*, 29 July 2013.

²³ Vedi ad esempio le dichiarazioni dei rappresentanti di Guatemala, Argentina, Pakistan, Marocco, Cina e Federazione Russa, in Security Council, 6943rd meeting, 28 marzo 2013, UN Doc. S/PV.6943, 4 ss.

²⁴ Consiglio di Sicurezza, ris. 2098, par. 9; ris. 2147, par. 1.

mento dell'ordine²⁵, in considerazione dei mezzi impiegati (artiglieria, elicotteri d'assalto), della finalità perseguita (la sconfitta di gruppi armati ribelli) e della cooperazione con l'esercito congolese²⁶, benché sia difficile tracciare un confine per le singole azioni intraprese, che devono essere valutate caso per caso. Tali azioni paiono in contrasto con il modello di *peace-keeping* originariamente concepito, secondo il quale i *peace-keepers* avrebbero potuto usare la forza solo in legittima difesa²⁷, senza mai farsi coinvolgere in "combat operations"²⁸.

Ciò che occorre, però, verificare è se le azioni della Brigata siano in concreto compatibili con la prassi successivamente sviluppatasi in materia di uso della forza da parte dei *peace-keepers*. In altre parole, fermo il contrasto col modello originario prefigurato più di mezzo secolo fa, è necessario confrontare il mandato della Brigata con le più recenti operazioni di mantenimento della pace.

È infatti noto che le operazioni di *peace-keeping* hanno subito un'evoluzione significativa di cui non si può qui dare compiutamente conto, segnata da un progressivo aumento della forza autorizzata²⁹, al punto che il Consiglio di Sicurezza, pur in presenza del consenso dello Stato ospite, ha utilizzato il capitolo VII della Carta ONU quale base giuridica (anche per la MONUSCO). Una simile evoluzione dell'istituto del *peace-keeping* non

²⁵ Possono definirsi operazioni di polizia quelle condotte al fine di fare rispettare le leggi in vigore in un territorio ed eseguire i provvedimenti delle autorità giudiziaria ed amministrativa; le operazioni militari, al contrario, non sono caratterizzate dall'esercizio di funzioni giudiziali né hanno come fine la lotta alla criminalità, ma invece mirano all'imposizione della pace e alla sconfitta di un nemico, che può essere rappresentato da gruppi di ribelli con rivendicazioni territoriali. Cfr., benché in un contesto diverso, le pertinenti osservazioni di KOLB, VITÉ, *Le droit de l'occupation militaire. Perspectives historiques et enjeux juridiques actuelles*, Bruxelles, 2009, 348 ss.

²⁶ Vedi in tal senso FETT, *Tudo de novo no front: MONUSCO, uma nova era nas peacekeeping operations?*, in *Rev. dir. int.*, 2013, 168 ss., 174.

²⁷ Ci si riferisce qui alla legittima difesa individuale dei caschi blu e non alla possibilità di uno Stato di agire invocando la legittima difesa contro gli attacchi subiti da propri cittadini impegnati in operazioni di pace; in argomento, da ultimo, PALCHETTI, *Azioni in legittima difesa in risposta ad attacchi armati contro contingenti impegnati in operazioni di pace*, in LANCIOTTI, TANZI (a cura di), *Uso della forza e legittima difesa nel diritto internazionale contemporaneo*, Napoli, 2012, 79 ss.

²⁸ *Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force: Report of the Secretary-General*, 9 ottobre 1958, UN Doc. A/3943, par. 179.

²⁹ Vedi in generale *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, UN Doc. A/47/277-S/24111, 17 giugno 1992. Sull'evoluzione dell'istituto, oltre agli Autori citati *supra*, nota 7, vedi GAJA, *Use of Force Made or Authorized by the United Nations*, in TOMUSCHAT (ed.), *The United Nations at Age Fifty. A Legal Perspective*, The Hague/London/Boston, 1995, 39 ss., 47 ss.; PICONE, *Il peace-keeping nel mondo attuale fra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *RDI*, 1996, 5 ss., 6 ss.; CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, VIII ed., Padova, 2010, 267 ss.; MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, II ed., Bologna, 2012, 243 ss.; BOTHE, *Peace-keeping*, in SIMMA *et al.* (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, III ed., Oxford, 2012, 1171 ss., 1176 ss.

deve sorprendere più di tanto: stando a gran parte della dottrina, dette operazioni sono frutto dell'emersione di una pratica particolare all'interno del quadro giuridico disegnato dalla Carta delle Nazioni Unite³⁰ e, pertanto, è naturale che la rilevante prassi in materia muti e che l'istituto si evolva, rispondendo anche ai bisogni contingenti che si presentano in ogni specifica operazione³¹ e mettendo in crisi i principi tradizionali³².

In materia di uso della forza, già negli anni sessanta si assistette all'allargamento del concetto di legittima difesa, in relazione alla prima missione inviata in Congo, l'ONUC, il cui mandato prevedeva che la forza potesse essere usata anche per garantire la libertà di movimento dei membri dell'operazione, necessaria alla realizzazione del mandato e contro coloro che volevano limitare gli spostamenti dei membri della Missione³³. In un secondo momento, l'ONUC fu chiamata a prevenire lo scatenarsi della guerra civile in Congo e fu autorizzata ad impiegare tutti i mezzi appropriati, compreso l'uso della forza *as last resort*, rimanendo coinvolta in autentiche operazioni militari³⁴.

Tale evoluzione subì un'impennata negli anni novanta, soprattutto a seguito delle missioni in Somalia, Bosnia-Erzegovina e Liberia, e si iniziò a parlare di operazioni di *peace-keeping* "robuste" o "muscolari", per le quali la formula della legittima difesa veniva espressamente abbandonata³⁵. In simili operazioni la forza può essere utilizzata anche in difesa del mandato, riducendo, in alcuni casi, significativamente le differenze con le operazioni di *peace-enforcement*, attraverso un modello che richiede l'adozione dei

³⁰ In tal senso vedi, con accenti diversi, TANZI, *Prospect of Revision of the U.N. Charter, in Prospects for Reform of the United Nations System*, Padova, 1993, 455 ss., 467; PINESCHI, *op. cit.*, 61; PICONE, *op. cit.*, 7; CELLAMARE, *op. cit.*, 230 ss.; TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, 2005, Milano, 457; CONFORTI, FOCARELLI, *op. cit.*, 272-273.

³¹ Così MARCHISIO, *op. cit.*, 247, ove si sottolinea il carattere flessibile dell'istituto.

³² Per TSAGOURIAS, *Consent, Neutrality/Impartiality and the Use of Force in Peacekeeping: Their Constitutional Dimension*, in *Jou. Conf. Sec. L*, 2006, 465 ss., 482: «consent, neutrality/impartiality and the use of force in self-defence oscillate between legal fiction and legal reality. Even as a fiction, they are important ontological myths».

³³ Vedi la conclusione del *Basic Agreement* e del SOFA tra le Nazioni Unite e il Governo del RDC, UN Doc. S/4389Add.5, 29 luglio 1960 e *UN Treaty Series*, vol. 414, 1961, p. 230 ss. Per GARGIULO, *op. cit.*, 354, in questo caso è possibile parlare di espansione e superamento del principio dell'uso della forza solo in legittima difesa.

³⁴ Riguardo all'intensità e ai fini della forza impiegata, si vedano le critiche mosse dal Governo belga e la replica del Segretario Generale, UN Doc. S/5078, 16 febbraio 1962. Per una panoramica relativa a «freedom of movement and the limits of self-defence» nel mandato ONU, vedi ABI-SAAB, *The United Nations Operation in the Congo 1960-1964*, Oxford, 1978, 174 ss.

³⁵ Vedi KÜHNE, *The United Nations, Fragmenting States, and the Need for Enlarged Peacekeeping*, in TOMUSCHAT (ed.), *op. cit.*, 91 ss.; PINESCHI, *L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies "robustes": conditions et limites juridiques*, in ARCARI, BALMOND (dirs.), *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*, Milano, 2008, 139 ss.; SLOAN, *The Militarisation of Peacekeeping in the Twenty-First Century*, Oxford, 2011.

relativi mandati sulla base del capitolo VII della Carta ONU e che è stato descritto e istituzionalizzato nel c.d. rapporto Brahimi³⁶.

Come esempi più recenti di questo *trend*, possono citarsi la risoluzione 1975 (2011) che, nel prolungare il mandato della missione UNOCI in Costa d'Avorio, sottolinea l'esigenza di proteggere i civili con ogni mezzo possibile, al fine di prevenire l'uso di artiglieria pesante contro di essi (ma di fatto i membri della forza di pace sono stati coinvolti attivamente in operazioni militari contro le forze leali al presidente Laurent Gbagbo)³⁷; la risoluzione 2100 (2013), con la quale si istituisce la MINUSMA in Mali, autorizzando le componenti civili e militari della Missione ad adottare tutte le misure necessarie alla protezione dei civili³⁸; infine, la risoluzione 2155 (2014), che prevede il ricorso ad ogni misura necessaria per proteggere i civili da parte dell'UNMISS in Sud Sudan³⁹.

Venendo specificatamente alla RDC, già prima dell'istituzione della Brigata la MONUSCO poteva considerarsi dotata di un mandato robusto, anzi il principio dell'uso della forza in legittima difesa era già stato ampiamente superato quando la Missione si chiamava ancora MONUC. Benché, infatti, il mandato iniziale prevedesse solo funzioni di osservatore⁴⁰, fin dal 2000 il Consiglio di Sicurezza aveva qualificato la situazione in Congo quale minaccia alla pace e sicurezza internazionale, autorizzando la MONUC a prendere tutte le misure necessarie per proteggere i membri della Missione e i civili dagli attacchi dei gruppi ribelli⁴¹. Nel 2003 alla MONUC fu inoltre affidato il compito di approntare una «tactical brigade-size force» nella regione dell'Ituri, col compito di mantenere l'ordine, difendere i civili e il personale ONU⁴²; nel 2008, il Consiglio di Sicurezza parlò inoltre apertamente di «undertaking all necessary operations to prevent attacks on civilians and disrupt the military capability of illegal armed group»⁴³.

La creazione della Brigata s'inserisce pertanto nel contesto di un mandato di per sé già robusto e quindi, sotto il profilo dell'uso della forza, non ci sembra possa ravvisarsi una rottura radicale rispetto all'istituto del *peace-keeping* nella sua più recente evoluzione. È vero infatti che, come osservato da parte della dottrina, la MONUSCO con la creazione della Brigata può considerarsi un esperimento circa i futuri sviluppi delle missioni di manteni-

³⁶ *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN Doc. A/55/305-S/2000/809, 21 agosto 2000.

³⁷ Consiglio di Sicurezza, ris. 1975, 30 marzo 2011, par. 6. Vedi anche DE GUTTRY, *Recent Trends in Peacekeeping Operations Run by Regional Organisations and the Resulting Interplay with the United Nations System*, in *African JCR*, 2011, 27 ss., 39.

³⁸ Consiglio di Sicurezza, ris. 2100, 25 aprile 2013, par. 16 (per gli obiettivi) e 17 (per l'autorizzazione a impiegare tutte le misure necessarie).

³⁹ Consiglio di Sicurezza, ris. 2155, 27 maggio 2014, par. 4.

⁴⁰ Consiglio di Sicurezza, ris. 1279 (1999), 30 novembre 1999, par. 5.

⁴¹ Consiglio di Sicurezza, ris. 1291 (2000), 24 febbraio 2000, par. 7 s.

⁴² Consiglio di Sicurezza, ris. 1493 (2003), 28 luglio 2003, par. 17.

⁴³ Consiglio di Sicurezza, ris. 1856 (2008), 22 dicembre 2008, par. 3(f).

mento della pace, in virtù anche del fatto che l'intera Missione dura da circa quindici anni ed è la più estesa e dispendiosa mai intrapresa dalle Nazioni Unite⁴⁴; d'altra parte, sulla base delle risoluzioni e del concreto svolgimento del mandato, ci sembra che il Consiglio di Sicurezza abbia semplicemente individuato un'unità specifica all'interno di una più vasta missione per affidarle compiti implicanti l'uso della forza già previsti in altri recenti mandati⁴⁵.

Non sembra che l'istituzione di un'unità specifica con i compiti offensivi descritti sia in contraddizione con la necessità da parte delle missioni di pace di ricorrere alla forza solo quale *extrema ratio*. La Brigata è stata infatti creata dopo quindici anni di tentativi falliti da parte della MONUC-MONUSCO di proteggere la popolazione civile congolese dalle barbarie perpetrate dai gruppi armati ribelli, nonostante il progressivo irrobustimento del mandato⁴⁶. La formula "tutti i mezzi necessari" si era dimostrata inefficace, poiché lasciava i membri della Missione nel dubbio circa le modalità consentite di usare la forza a protezione dei civili⁴⁷; solo dopo un considerevole periodo di tempo ed elevate perdite di vite umane è stata istituita la Brigata, in pieno rispetto del principio dell'*extrema ratio*, da valutarsi rispetto alla durata dell'intera Missione. A conferma di ciò è stato più volte ribadito dagli organi dell'ONU che la Brigata smetterà di funzionare allorché il Governo congolese, soggetto principalmente responsabile del mantenimento dell'ordine e della sicurezza all'interno dello Stato⁴⁸, creerà una forza simile di pronto intervento⁴⁹.

⁴⁴ Così JANIK, *Putting Security Council Resolution 2098 on the Democratic Republic of Congo in Context: The Long Way of Peacekeeping*, in HSP, 2014, 142 ss., 168-169.

⁴⁵ *Ivi*, 168-169; rispetto alla MONUSCO, prima dell'istituzione della Brigata, si era espressa in tal senso già FRULLI, *op. cit.*, 180. La portata rivoluzionaria della Brigata sull'uso della forza sembra doversi ridimensionare anche in virtù del fatto che, a parere della Corte Internazionale di Giustizia, le disposizioni delle rilevanti risoluzioni devono essere interpretata alla luce di «other resolutions of the Security Council on the same issue» (*Accordance with International Law of the Unilateral Declaration*, cit., par. 94). L'insieme delle risoluzioni relative al mandato della MONUC-MONUSCO, quindi, non solo dimostra che già prima della creazione della Brigata vi era un mandato robusto, ma serve anche da contesto interpretativo delle risoluzioni 2098 e 2147.

⁴⁶ L'iniziale irrobustimento del mandato della MONUC-MONUSCO è stato accompagnato dal mancato raggiungimento dello scopo prefissato, cioè la protezione dei civili, e ciò ha fatto dubitare alcuni dell'efficacia *tout court* dei mandati robusti; vedi ad esempio TULL, *UN Peacekeeping Missions During the Past Two Decades. How Effective Have They Been?*, in KRAUSE, RONZITTI (eds.), *The EU, the UN and Collective Security. Making Multilateralism Effective*, London/New York, 2012, 117 ss., 134-135.

⁴⁷ Così, condivisibilmente, PINESCHI, *L'emploi*, cit., 156-157; FRULLI, *op. cit.*, 177-178.

⁴⁸ *Report of the Secretary-General*, 28 giugno 2013, cit., par. 84; *Report of the Secretary-General*, 30 settembre 2013, cit., par. 89.

⁴⁹ Si parla espressamente di un'*exit strategy* in Consiglio di Sicurezza, ris. 2098, par. 10; ris. 2147, par. 3, *Report of the Secretary-General*, 5 marzo 2014, cit., par. 85, *Report of the Secretary-General*, 30 giugno 2014, cit., par. 89.

L'uso della forza da parte della Brigata non è infatti lo scopo principale dell'intera Missione. La MONUSCO ha il compito di perseguire determinati obiettivi (protezione dei civili, neutralizzazione di gruppi armati, embargo delle armi, supporto alla creazione di un sistema giudiziario nazionale solido) e per farlo ha a sua disposizione diversi strumenti, *in primis* le sue diverse componenti civili e militari; la Brigata è solo uno di questi strumenti, esplicitamente volto alla realizzazione di uno soltanto degli obiettivi della Missione.

Si può quindi concludere sul punto che l'irrobustimento per così dire "marginale" apportato dall'istituzione della Brigata è minimo, atteso che il Consiglio di Sicurezza sembra avere affidato a un determinato battaglione compiti già previsti nelle precedenti formulazioni del mandato. Pertanto, anche ammesso che la creazione della Brigata ampli il mandato della MONUSCO rispetto all'uso della forza, lo fa in misura ristretta e nel solco di un irrobustimento progressivo e continuo di questa e di altre simili operazioni.

4. Venendo agli altri due caratteri tradizionali del *peace-keeping*, consenso e imparzialità, mette conto osservare che anche in questi casi l'istituzione della Brigata si inserisce in un processo di progressivo irrobustimento dei mandati, senza giungere a un punto di rottura dell'istituto per quanto riguarda il primo profilo. Maggiori problemi sono posti invece dal carattere dell'imparzialità.

Riguardo al principio della natura consensuale delle operazioni di mantenimento della pace, in origine il consenso richiesto era quello di tutte le parti coinvolte nel conflitto, essenzialmente gli Stati, trattandosi per lo più all'epoca di conflitti internazionali⁵⁰. In seguito al coinvolgimento delle missioni di pace in conflitti armati interni sempre più complessi, ci si è posti la domanda se tutte le parti del conflitto dovessero prestare il consenso all'operazione, inclusi gli attori non statali: la prassi depone nel senso che, in caso di mandati robusti, si consideri *necessario* solo il consenso del soggetto ritenuto dalle Nazioni Unite "sovrano territoriale" e non anche dei gruppi ribelli che vi si contrappongono, in forza anche del capitolo VII della Carta, ora utilizzato quale base giuridica⁵¹. In caso di scenari complessi dove allo

⁵⁰ Corte Internazionale di Giustizia, *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, *Advisory Opinion*, 20 luglio 1962, 23 ss., dove il consenso di attori non statali non viene preso in considerazione. Per un'analisi del consenso nelle operazioni di pace più risalenti, vedi DI BLASE, *The Role of the Host State's Consent with Regard to Non-Coercive Actions by the United Nations*, in CASSESE (ed.), *United Nations Peace Keeping: Legal Essays*, Alphen aan den Rijn, 1978, 55 ss.

⁵¹ Vedi in tal senso GARGIULO, *op. cit.*, 336; IGLESIAS VELASCO, *El marco jurídico de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, in *Foro, Nueva época*, 2005, 127 ss., 144-145; CARDONA LLORENS, *Universalismo y regionalismo en el mantenimiento de la paz a inicios del siglo XXI*, in *XXXVI Curso de Derecho Internacional (2009): Universalismo y Regionalismo a Inicios del Siglo XXI*, Rio de Janeiro, 2010, 47 ss., 98;

Stato centrale si contrappongono gruppi armati dotati di una base territoriale, le Nazioni Unite hanno ritenuto però *opportuno* ottenere il consenso anche dei principali attori non statali, al fine di potere dispiegare con efficacia la missione⁵². Al contrario, non è mai stato considerato necessario il consenso dei gruppi armati irregolari⁵³.

Venendo alla MONUSCO occorre preliminarmente notare che sussiste il consenso della RDC: la Brigata, in particolare, è stata istituita sulla base del *Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of Congo and the Region*, firmato da tutti i principali Stati e organizzazioni internazionali della regione, RDC inclusa; in questo documento si chiedeva al Segretario Generale uno sforzo maggiore da parte della MONUSCO nel supportare le sfide poste alla sua sovranità e sicurezza nazionale⁵⁴. Il consenso è stato prestato anche da parte dei principali gruppi armati congolese, che nel 1999 si erano espressi di comune accordo col governo centrale per il dispiegamento di una missione di pace, come attestato dal *Lusaka Ceasefire Agreement*, stipulato dalla RDC e da numerosi gruppi ribelli⁵⁵. Non si può certo ritenere che l'M23 e gli altri movimenti simili abbiano espresso il consenso al dispiegamento della Brigata, ma questo non può ritenersi necessario ai fini della legittimità della Missione: sarebbe infatti paradossale ritenere necessario il consenso di quei gruppi armati che la Brigata ha il compito di neutralizzare e che si configurano quali "spoilers". Pertanto, sembra che l'istituzione della Brigata non pregiudichi la natura consensuale del mandato della MONUSCO.

I mandati robusti mettono in crisi anche il tradizionale criterio dell'imparzialità della missione di pace⁵⁶, nato in un'epoca in cui i caschi blu svolgevano principalmente compiti di interposizione, non ravvisabili nel mandato della MONUSCO. Ad ogni modo, la funzione di supporto al Governo congolese svolta dalla MONUSCO non deve apparire una novità nell'ambito delle missioni di pace: la prima forza internazionale dispiegata nel Congo, l'ONUC, aveva infatti sopperito identicamente alla crisi del governo centra-

FRULLI, *op. cit.*, 72 ss. È questa l'opinione anche di GAJA, *op. cit.*, 51, il quale sottolinea come il consenso sia richiesto agli Stati parti al conflitto o nel cui territorio avvengono gli scontri, affermando che l'assenza del consenso delle singole fazioni richiama la sussistenza di un elemento di coercizione riconducibile ai poteri di cui al capitolo VII. *Contra*, vedi SPAGNOLO, *The Crime of Attacking Peacekeepers*, in POCAR, PEDRAZZI, FRULLI (eds.), *War Crimes and the Conduct of Hostilities. Challenges to Adjudication and Investigation*, Cheltenham/Northampton, 2013, 153 ss., 160-161.

⁵² Cfr. FRULLI, *op. cit.*, 42 ss. e 69.

⁵³ Vedi in tal senso JOHNSTONE, *Managing Consent in Contemporary Peacekeeping Operations*, in *International Peacekeeping*, 2011, 168 ss., 171-172.

⁵⁴ Il testo dell'accordo è disponibile all'indirizzo web opinionscan.files.wordpress.com.

⁵⁵ Vedi Consiglio di Sicurezza, ris. 1279, preambolo.

⁵⁶ Sulle tensioni fra il principio di neutralità e quello di effettività nel caso specifico della MONUSCO, vedi TULL, *op. cit.*, 128-129.

le, evitando che lo Stato, da poco resosi indipendente, si trasformasse in un *failed State*⁵⁷.

Senza poterci soffermare in questa sede su complessi approfondimenti teorici in materia, occorre rilevare che, in operazioni di questo tipo, il criterio dell'imparzialità non può essere inteso tradizionalmente ma, secondo il rapporto Brahimi, deve intendersi quale «adherence to the principles of the Charter and to the objectives of a mandate that is rooted in those Charter principles»⁵⁸; ciò varrebbe anche per la MONUSCO e l'azione della Brigata⁵⁹. Tale formula lascia perplessi circa il suo reale significato: è vero infatti che il criterio di imparzialità sembra doversi interpretare in maniera piuttosto elastica, alla luce dell'evoluzione dell'istituto delle operazioni di pace, ma «gli obiettivi della Carta e del singolo mandato» non sono parametri sufficientemente chiari e utili al fine di stabilire l'esatto contenuto normativo del criterio dell'imparzialità. Sembra davvero difficile affermare che un mandato offensivo come quello della MONUSCO, per il solo fatto di essere stato adottato sulla base della Carta ONU, debba considerarsi «imparziale»⁶⁰. La formula suddetta di imparzialità quindi non convince⁶¹, e ha anzi portato alcuni commentatori a ritenere questa «una categoria impossibile da definire giuridicamente», in quanto dovrebbe valutarsi a sua volta in base a criteri politici⁶². Si può quindi concludere che ciò che conta, e può essere valutato caso per caso, è la percezione di imparzialità della missione, rispetto a quanto avvertito dalle parti del conflitto, dalla popolazione locale e dalla Comunità internazionale⁶³.

Ciò posto, non sembra potersi affermare che l'istituzione della Brigata rispetti pienamente il criterio dell'imparzialità, pur inteso in senso evolutivo e alla luce della prassi più recente. Il fine principale della Brigata è la neutralizzazione di gruppi armati e lo persegue – come si è visto – attraverso operazioni militari vere e proprie: ciò da solo sembrerebbe escludere un rispetto pieno del principio in esame⁶⁴, soprattutto in considerazione dell'at-

⁵⁷ La prima missione in Congo istituita con la risoluzione 143 (1960) è considerata un precedente fondamentale per comprendere i poteri e la qualificazione più adatta al MONUSCO ad esempio da JANIK, *op. cit.*, 147 ss.

⁵⁸ Così *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, cit., par. 50.

⁵⁹ Cfr. JANIK, *op. cit.*, 180-181.

⁶⁰ Sulla necessità di valutare il carattere di imparzialità di una missione di pace nonostante la «copertura» del capitolo VII vedi TSAGOURIAS, *op. cit.*, 478 ss.

⁶¹ Per una disamina del problema e delle ambiguità della formula adottata dal rapporto Brahimi, vedi YAMASHITA, *'Impartial' Use of Force in United Nations Peacekeeping*, in *Int. Pk.*, 2008, 615 ss., 617 ss.

⁶² Vedi FRULLI, *op. cit.*, 120.

⁶³ Cfr. VOHRA, *Impartiality in United Nations Peacekeeping*, in *Leiden JIL*, 1996, 63 ss., 68.

⁶⁴ Vedi LAMONT, SKEPPSTRÖM, *The United Nations at War in the DRC? Legal Aspects of the Intervention Brigade*, Stockholm, 2013, 27-28.

tivo supporto prestato all'esercito congolese, difficile da qualificare come attività imparziale⁶⁵.

Occorre quindi verificare se il superamento del concetto tradizionale di imparzialità ad opera della MONUSCO in generale e delle specifiche attività militari della Brigata in particolare, seppure in linea col progressivo irrobustimento di missioni simili, renda quest'ultima "parte" al conflitto secondo il diritto internazionale umanitario.

5. La multidimensionalità delle operazioni di pace non consente di rilevare, allo stato dell'arte, un quadro normativo ed istitutivo coerente ed uniforme, che riesca a disciplinare la complessità di simili operazioni. L'evoluzione di cui si è dato finora conto dà dimostrazione di un progressivo ampliamento di mandati *robust, versatile and complex* relativi alle operazioni di pace, che sempre più spesso implicano – ed evidentemente implicheranno – un uso della forza nell'ambito delle *peace-keeping operations* non più esclusivamente inquadrato negli angusti spazi imposti dalla legittima difesa personale.

Di particolare rilevanza in proposito è la classificazione delle truppe speciali coinvolte in simili operazioni; lo spiegamento di forze istituzionalmente operative sotto l'egida di un'operazione di pace, che eseguono azioni *offensive* nell'ambito di un conflitto, solleva, infatti, la questione dell'attribuibilità ad esse della qualifica di *parte al conflitto*.

Come è noto, tradizionalmente, solo gli Stati e gli *armed groups* vengono considerati tali e, di conseguenza, titolari di diritti ed obblighi chiari discendenti dal diritto umanitario. Per le *multinational forces* è, quindi, usualmente esclusa l'estensione di simile qualificazione.

In passato, le stesse organizzazioni internazionali non hanno mai preso posizione in merito⁶⁶, in quanto riluttanti ad accettare che il diritto internazionale umanitario potesse *direttamente* regolare le loro azioni, anche quan-

⁶⁵ In tal senso, vedi LABBÉ, BOUTELLIS, *Peace Operations by Proxy: Implications for Humanitarian Action of UN Peacekeeping Partnerships with Non-UN Security Forces*, in *IRRC*, 2013, 539 ss., 544.

⁶⁶ Nel caso delle Nazioni Unite, esse non hanno mai affermato esplicitamente che i contingenti di *peace-keeping* potessero divenire parte ad un conflitto armato, pur ammettendo in numerose occasioni che essi fossero di fatto coinvolte in operazioni offensive; vedi, ad esempio, *Report of the Secretary General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*, UN Doc. S/2005/631, 6 ottobre 2005; *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*, UN Doc. S/2012/355, 23 maggio 2012; *Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*, UN Doc. S/2013/96, 15 febbraio 2013; sul punto cfr. anche NKUSI, *Legal Implications of Shifting Paradigm: Intervention Brigade – Monusco's Enforcement Action in the DRC*, in *East African Journal of Science and Technology*, 2014, disponibile su ejournal.inilak.ac.rw.

do i criteri di applicabilità fossero soddisfatti⁶⁷. Lo standard normativo che le forze multinazionali rispettano è, infatti, generalmente fondato su una doppia costruzione: gli obblighi dei singoli Stati membri dell'organizzazione coinvolta nel conflitto, da un lato, e gli obblighi imposti ai singoli individui ai sensi del diritto dei conflitti armati, dall'altro⁶⁸.

La logica del ragionamento va, tuttavia, invertita: il dibattito circa l'applicabilità del diritto internazionale umanitario alle operazioni delle *multinational forces* è infatti *successivo* e non *preventivo* alla determinazione della qualifica di esse come parte al conflitto. Rispetto all'*Intervention Brigade* si tratta, quindi, di capire preliminarmente quale sia lo *status* che essa assume ai fini dell'applicabilità del diritto internazionale umanitario.

Tendenzialmente, l'ONU ha sempre rigettato l'ipotesi che le operazioni di *peace-keeping* potessero implicare la qualifica di parte dei contingenti coinvolti o di "powers" ai fini delle Convenzioni di Ginevra⁶⁹. È frequentemente sostenuto, infatti, che le forze di pace, in virtù della loro legittimità, fondata sul consenso della Comunità internazionale, devono essere considerate imparziali, obiettive e neutrali rispetto al conflitto: il loro unico interesse è il ripristino ed il mantenimento della pace e della stabilità. Ciò escluderebbe, evidentemente, la possibilità che esse si contrappongano ad un'altra parte. A tal riguardo, sembrerebbe, quindi, vigere una presunzione in forza della quale i contingenti di *peace-keeping* godono della protezione accordata ai civili, finché essi non siano direttamente coinvolti nelle ostilità⁷⁰.

Il rischio è che un simile approccio possa eliminare la distinzione fra *ius in bello* e *ius ad bellum*. Il mandato e la legittimità di una missione affidata a forze di pace può, infatti, ascrivere alla categoria dello *ius ad bellum*. Tale ultima circostanza non dovrebbe, tuttavia, spiegare alcun effetto sull'applicabilità dello *ius in bello* alle *conduct of hostilities*, nel caso in cui esse siano intraprese nell'ambito di una operazione di pace. La distinzione tra il diritto internazionale umanitario e lo *ius ad bellum* è essenziale, infatti, per preservare l'obiettivo principe dello *ius in bello*, che è quello di garantire una protezione efficace per le vittime dei conflitti armati. Come è noto, il fatto che il ricorso all'uso della forza sia legittimo o meno non può assolvere

⁶⁷ Sul punto vedi CONDORELLI, *Le Statut des forces de l'ONU et le droit international humanitaire*, in RDI, 1995, 903 ss.

⁶⁸ Vedi VAN HEGELSOM, *Coalition Warfare: Who is a Party to Armed Conflict in Joint Missions*, in *Proceedings of the Bruges Colloquium, Armed Conflicts and Parties to Armed Conflicts under IHL: Confronting Legal Categories to Contemporary Realities*, Bruges, 2010, 110.

⁶⁹ Sul punto estensivamente ENGDAHL, *Multinational Peace Operations Forces Involved in Armed Conflict: Who Are the Parties?*, in LARSEN, COOPER, NYSTUEN (eds.), *Searching for a Principle of Humanity in International Humanitarian Law*, Cambridge, 2012, 233 ss.; AKANDE, *Classification of Armed Conflicts: Relevant Legal Concepts*, in WILMSHURST (ed.), *International Law and the Classification of Conflicts*, Oxford, 2012, 64 ss.

⁷⁰ Sul punto vedi HENCKAERTS, DOSWALD-BECK (eds.), *Customary International Humanitarian Law Volume I: Rules*, Cambridge, 2009, 113-114.

le forze operative dai propri obblighi in materia di diritto internazionale umanitario, né privare gli altri soggetti coinvolti della protezione fornita da questo corpo di norme⁷¹. L'argomento che le forze multinazionali di mantenimento della pace non siano soggette al diritto internazionale umanitario non pare, quindi, riposare su alcuna base giuridica solida⁷².

D'altronde nessuna norma di diritto internazionale umanitario esclude la possibilità che i contingenti delle forze di pace diventino parte ad un conflitto, nel caso in cui sia possibile rilevare i requisiti necessari nel caso di specie. L'inverarsi delle condizioni di cui agli articoli 2 e 3 delle Convenzioni di Ginevra andrà, quindi, esaminato indipendentemente dal mandato internazionalmente assegnato a tali forze dal Consiglio di Sicurezza. La qualificazione *formale* può, semmai, fornire un indizio in un senso o nell'altro. Come detto, quindi, una simile determinazione non potrà che essere *oggettivamente* orientata, indipendentemente dalla percezione soggettiva delle entità coinvolte. Si tratta, quindi, di effettuare un'analisi delle circostanze sulla base delle quali fondare normativamente l'estensione a tali forze di detta qualifica ed evidentemente di determinare il regime giuridico cui sono sottoposte. I presupposti della qualità di parte al conflitto prima d'essere di natura giuridica sono, infatti, nozioni fattuali⁷³. Sarà,

⁷¹ La dicotomia garantisce inoltre la tutela del principio di uguaglianza dei belligeranti, posto a fondamento del diritto umanitario. In argomento vedi, fra gli altri GREENWOOD, *The Relationship between Jus ad Bellum and Jus in Bello*, in *Review of International Studies*, 1983, 221 ss.; SASSÖLI, *Ius ad Bellum and Jus in Bello, the Separation between the Legality of the Use of Force and Humanitarian Rules to be Respected in Warfare: Crucial or Outdated?*, in *International Law and Armed Conflict: Exploring the Fault Lines, Essays in Honour of Yoram Dinstein*, Boston, 2007, 241 ss.; ORAKHELASHVILI, *Overlap and Convergence: the Interaction Between Jus ad Bellum and Jus in Bello*, in *Jou. Conf. Sec. L.*, 2007, 167 ss.; PIETROPAOLI, *Ius ad bellum e ius in bello. La vicenda teorica di una «grande dicotomia» del diritto internazionale*, in *Quaderni Fiorentini*, 2009, 1169 ss.; FERRARO, *The Applicability and Application of International Humanitarian Law to Multinational Forces*, in *IRRC*, 2014, 561 ss.

⁷² La necessità di tenere distinti i due ambiti sembra, d'altronde, strettamente legata a quanto prescritto dal *corpus* convenzionale in materia di diritto umanitario, in particolare agli articoli 1 e 2 comuni alle quattro Convenzioni di Ginevra. Nulla nelle presenti disposizioni lascia, infatti, ritenere che l'applicabilità delle norme di diritto umanitario possa dipendere da una preventiva disamina della legittimità delle operazioni intraprese. In questo senso vedi PICTET (ed.), *Commentary to the Fourth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, *International Committee of the Red Cross*, Ginevra, 1958, 16 ss.

⁷³ Sul punto vedi CONDORELLI, *Le Statut*, cit., 903; BOTHE, *op. cit.*, 695; KOLB, HYDE, *An Introduction to the International Law of Armed Conflicts*, Oxford, 2008, 75 ss. È vero che tale corpo di norme è stato originariamente pensato come un diritto per Stati, e che un'evoluzione in questo senso sarebbe auspicabile, ma ragionare tramite l'assunto *a priori* che le forze di *peace-keeping* non possono essere qualificate come parti al conflitto implicherebbe le derive viste *supra* (sulla distinzione fra *ius ad bellum* e *in bello*), con la conseguenza di privare i soggetti coinvolti dalla protezione garantita da tale complesso di norme, privando di responsabilità internazionale coloro i quali agiscono; sul punto vedi ultimo paragrafo del presente lavoro.

dunque, necessario stabilire se le forze di pace siano o meno, *di fatto*, impegnate in operazioni caratterizzate dall'uso della forza armata⁷⁴.

È essenziale verificare, allora, quali siano le *prevailing circumstances* necessarie perché una certa situazione possa raggiungere la soglia necessaria al fine di essere qualificata come conflitto armato, alla luce delle Convenzioni di Ginevra, e soddisfare i criteri di cui all'art. 2 per gli *International Armed Conflicts* (di qui IAC) e l'art. 3 per i *Non International Armed Conflicts* (di qui NIAC), che prevede, come è noto, dei requisiti più stringenti⁷⁵.

La questione non è di poco conto: quando sono coinvolte forze multinazionali, si tende, infatti, ad invocare un maggior grado di intensità ai fini della sussistenza di un conflitto armato⁷⁶.

Lo stesso Bollettino del Segretario Generale rimane piuttosto ambiguo rispetto alle condizioni di applicabilità del diritto umanitario e alla nozione di conflitto armato necessaria, affinché le *peace-keeping forces* possano ritenersi parte al conflitto. In particolare, la sez. 1.1. prevede che i principi e le norme fondamentali del diritto umanitario si applichino ai contingenti ONU «when in situations of armed conflict they are actively engaged therein as combatants, to the extent and for the duration of peacekeeping operations when the use of force is permitted in self-defence».

V'è da chiedersi quale sia la portata dell'avverbio “*actively*”, ossia se esso contempra un più intenso grado di conflitto o se si conformi agli articoli 2 e 3 delle Convenzioni di Ginevra. In generale, la sez. 1.1 è stata interpretata nel senso di richiedere un “*double key test*”⁷⁷, ai sensi del quale sarebbe necessaria: 1) la preventiva esistenza di un conflitto armato già al momento del dispiegamento delle forze di *peace-keeping*; 2) il coinvolgimento “attivo” dei *peace-keepers* come *combatants* nel conflitto, sia che si tratti di una missione autorizzata ai sensi del capitolo VII, che ai sensi del

⁷⁴ Una chiara indicazione in questo senso è stata fornita dalle pronunce in materia di alcuni tribunali internazionali. Vedi ad esempio ICTR, *The Prosecutor v. Rutaganda*, Case No. ICTR-96-3-T, Judgment (Trial Chamber I), 6 dicembre 1999; Inter-American Commission on Human Rights, *Report No. 55/97, Juan Carlos Abella v. Argentina*, Case No. 11.137, 18 novembre 1997; ICC, *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Trial Judgment (Trial Chamber), ICC-01/04-01/06, 14 marzo 2012.

⁷⁵ Sulla classificazione dei conflitti che vedono coinvolte forze multinazionali come *non-international armed conflict* vedi *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts, Report Prepared by the International Committee of the Red Cross*, Ottobre 2011, 31; estensivamente. In merito al caso di specie cfr. OSWALD, *op. cit.*; NKUSI, *op. cit.*, 4.

⁷⁶ Vedi GREENWOOD, *International Humanitarian Law and United Nations Military Operations*, in *Yearbook IHL*, 1998, 3 ss.

⁷⁷ Così SHRAGA, ZACKLIN, *The Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peacekeeping Operations: Conceptual, Legal and Practical Issues*, in *ICRC Report to the Symposium on Humanitarian Action and Peacekeeping Operations*, Ginevra, 1994, 39 ss.

capitolo VI⁷⁸. Un simile risultato introduce, però, un ulteriore requisito per la qualificazione dei contingenti ONU quali parti al conflitto, e cioè che quest'ultimo debba già essere in corso *prima* del dispiegamento delle forze in parola. Tale circostanza alza la soglia dell'identificazione del conflitto armato, impedendo l'applicazione del diritto umanitario nei casi in cui lo scontro sorga *in seguito* al dispiegamento delle forze di pace, sebbene siano soddisfatte le condizioni di cui agli articoli 2 e 3 delle Convenzioni di Ginevra.

Non sembra, però, che ai sensi delle norme vigenti sia possibile impiegare diversi criteri per stabilire l'esistenza di un conflitto armato in base alla presenza o meno di forze multinazionali. L'approccio sin qui segnalato non pare, in definitiva, godere del supporto di una prassi e di una *opinio iuris*.

Tra l'altro, secondo il Bollettino, il diritto internazionale umanitario si applicherebbe alla condotta dei *peace-keepers* solo nell'ipotesi in cui questi prendano attivamente parte alle ostilità e solo per la durata del loro coinvolgimento. Tale approccio, tuttavia, si allontana da quanto generalmente previsto, ossia, che una volta verificata l'esistenza di un conflitto, le parti allo stesso rimangano tali per tutta la sua durata. Ai sensi del Bollettino sembrerebbe, invece, che le forze di pace possano diventare parti al conflitto anche solo per un limitato periodo di tempo, perdendo la loro protezione durante le fasi di coinvolgimento attivo, per poi riguadagnare il loro *status* subito dopo⁷⁹. La similitudine con la dottrina della "*direct participation in hostilities*", generalmente applicata ai civili che prendono parte ai conflitti armati, è di palmare evidenza⁸⁰. Tuttavia, una possibile estensione di tale categoria alle forze di *peace-keeping* non è generalmente condivisa⁸¹. L'ICRC, in particolare, continua a sostenere l'approccio tradizionale alla questione, secondo cui il mandato o l'intento della missione nulla hanno a che vedere con la qualificazione normativa della situazione di conflitto, che va effettuata in ordine al fatto ed alle circostanze del caso⁸². Le condizioni

⁷⁸ *Ivi*, 44 ss.

⁷⁹ Così SHEERAN, CASE, *The Intervention Brigade: Legal Issues for the UN in the Democratic Republic of the Congo*, IPI Policy Paper, 20 November 2014, 26; LAMONT, SKEPPSTRÖM, *op. cit.*, 15 ss.

⁸⁰ La norma, ritenuta precipitato fondamentale del principio di distinzione, è codificata all'art. 51(3) del Primo Protocollo Addizionale alle Convenzioni di Ginevra: «Civilians shall enjoy the protection [from direct attack]..., unless and for such time as they take a direct part in hostilities». Considerata l'ambiguità in merito ai criteri di applicazione della norma, di recente ICRC ha pubblicato una guida interpretativa in materia, a cura di MELZER, *ICRC Interpretive Guidance on Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law*, Ginevra, 2009.

⁸¹ ZWANENBURG, *United Nations and International Humanitarian Law*, in *Max Planck EPIL*, 2010, par. 15 ss, versione online disponibile su opil.ouplaw.com.

⁸² Vedi in particolare lo *statement* dell'ICRC in Quarta Commissione, UN General Assembly, New York, 31 ottobre 2013: «The applicability of IHL to UN forces, just as to any other forces, is determined solely by the circumstances prevailing on the ground and by specific legal conditions stemming from the relevant provisions of IHL, irrespective of the

per determinare il coinvolgimento delle forze di pace in un conflitto armato saranno dunque identiche rispetto a qualsiasi altra situazione di conflitto armato nella quale non siano coinvolte forze multinazionali⁸³.

D'altronde, nel caso di specie, la risoluzione 2098 sembra già fornire significativi indizi in questo senso, considerato il mandato *specifico* ad usare *offensive force* contro i gruppi in questione, al fine di neutralizzarli. Sarebbe difficile, quindi, ritenere che i contingenti della *Intervention Brigade* non assumano lo stato di *combatants* ai fini del diritto umanitario, adeguandosi piuttosto all'applicazione temporanea delle sue norme per il tramite della dottrina della *direct participation in hostilities*. Il mandato della Brigata rende esplicito il proposito "offensivo" delle operazioni⁸⁴. Le Nazioni Unite, fra l'altro, non hanno mai tentato di negare la qualifica della Brigata quale parte al conflitto⁸⁵, né l'applicabilità del diritto umanitario ai fatti in parola⁸⁶.

international mandate assigned to the forces by the Security Council. The mandate and legitimacy of a UN mission are issues which fall within the scope of the Charter of the United Nations, and have no bearing on the applicability of IHL to peacekeeping operations», riportato da SHEERAN, CASE, *op. cit.* 17.

⁸³ Così anche FERRARO, *op. cit.*, 582; ENGDahl, *op. cit.*, 118; ARAI-TAKAHASHI, *The Intervention Brigade Within The MONUSCO. The Legal Challenges of Applicability And Application Of IHL*, in *Questions of International Law, Zoom-In*, 2015, 5 ss., 16. In questo senso si sono espressi gli Stati partecipanti al Congresso della *International Society for Military Law and the Law of War* (ISMLLW), manifestando la convinzione che sia necessario l'inverarsi dei tradizionali requisiti previsti dal diritto umanitario, anche quando sono coinvolte forze ONU, in particolare, «responding states do not necessarily consent with the 1999 UN Secretary General's Bulletin because they consider themselves bound by IHL only if there exists a situation of armed conflict in the sense of either common Article 2 or of common Article 3 of the 1949 Geneva Conventions». Così *Answers to the Questionnaire, Part II: Applicability of IHL in Peacekeeping Operations*, in *Report Presented to the 18th Congress on Practice and Customary Law in Military Operations including Peace Support Operations, International Society for Military Law and the Law of War*, La Marsa, 5-9 maggio 2009.

⁸⁴ Una simile conclusione è corroborata dalle affermazioni del Lieutenant-General Carlos Alberto dos Santos Cruz, MONUSCO's Force Commander: «We are going to protect the civilians, eliminate and neutralize the threat [...]. We are not going to wait for the threat to come here against the civilians», in "Congo and the General" Al-Jazeera, 6 February 2014, disponibile su m.aljazeera.com.

⁸⁵ Ed in questo senso va anche interpretato l'incidente a un *peace-keeper* in Tanzania, impropriamente qualificato quale omicidio. Ai sensi del diritto umanitario, in realtà, i combattenti dei contingenti MONUSCO, una volta stabilita la loro qualifica di parte al conflitto, possono ritenersi *legitimate targets*. Vedi anche KHALIL, *Humanitarian Law & Policy in 2014: Peacekeeping Missions as Parties to Conflicts*, 13 December 2014, disponibile su phap.org.

⁸⁶ Vale la pena accennare al fatto che la risoluzione 2098 specifica che la Brigata sarà parte integrante della missione MONUSCO ed agirà sotto il suo *diretto comando*. In particolare, la Brigata farà capo al *Force Commander* delle forze regolari MONUSCO ed utilizzerà le basi e l'intera logistica di quest'ultimo, così come le altre strutture di supporto. Tali circostanze sollevano la questione della possibile estensione della qualifica di parte all'intera componente militare MONUSCO. Il problema, infatti, è quello di capire se quest'ultimo costituisca un'unica *armed force* o se, piuttosto, l'*Intervention Brigade*, sebbene inclusa nel MONUSCO, possa considerarsi un'entità giuridicamente separata. Sul punto gli

Una volta appurata l'equiparazione nei criteri di classificazione delle situazioni di conflitto, v'è da chiedersi quale sia il *corpus* di norme di diritto umanitario applicabile al caso di specie. Numerosi autori ritengono, infatti, che il semplice dispiegamento di forze multinazionali sia sufficiente ad internazionalizzare il conflitto⁸⁷. Non è possibile, nel presente contributo, ripercorrere analiticamente tutti i passaggi di tale complessa *querelle*, sia sufficiente, ai fini della presente analisi, qualche considerazione in merito.

La classificazione delle situazioni conflittuali nelle quali sono coinvolte le forze multinazionali è un'operazione estremamente delicata; sul punto il Comitato Internazionale della Croce Rossa ha adottato l'approccio della Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Attività Militari e Paramilitari in e contro il Nicaragua*⁸⁸. Lo standard indicato dalla Corte comporta l'esame e la definizione, ai fini del diritto internazionale umanitario, di ogni rapporto bilaterale tra belligeranti. Secondo questo approccio, quando le forze multinazionali sono coinvolte in un conflitto contro le forze armate dello Stato, la cornice normativa sarà il diritto internazionale umanitario applicabile agli IAC. Al contrario, quando si opporranno, con il consenso del sovrano territoriale, ad un gruppo armato non statale, il quadro giuridico di riferimento sarà il diritto internazionale umanitario applicabile ai NIAC. Considerato che il conflitto in RDC riguarda primariamente forze di governo contrapposte a *non State armed groups*, ci sembra di poter affermare che il regime del NIAC sia più rilevante. Lo stesso può affermarsi nell'ipotesi in cui le forze di pace intervengano al fianco di operazioni già avviate dal governo dello Stato ospite, come nel caso di specie (situazioni definite *multinational*

interventi di FERRARO, KHALIL, OLA, in *Peace Forces at War, Panel Discussion at the Annual General Meeting of the American Society of International Law*, 7-12 April 2014; SHEERAN, CASE, *op. cit.*, 24; KHALIL, *op. cit.*; ARAI-TAKAHASHI, *op. cit.*, 17 ss.

⁸⁷ Tale sembra essere la soluzione che prediligono numerosi autori, in particolare in virtù della circostanza che il regime IAC consente che non venga ridotta la soglia degli standard di protezione. Vedi sul punto SHRAGA, *The UN as an Actor Bound by International Humanitarian Law*, in CONDORELLI *et al.* (dirs.), *Les Nations Unies et le droit international humanitaire*, Paris, 1996, 333 ss.; BENVENUTI, *The Implementation of International Humanitarian Law in the Framework of UN Peace-Keeping*, in EUROPEAN COMMISSION (ed.), *Law in Humanitarian Crises*, Brussels/Luxembourg, 1995, 96 ss.; KOLB, *Droit humanitaire et opérations de paix internationales*, Brussels, 2006, 57 ss.; SASSÒLI, *International Humanitarian Law and Peace Operations, Scope of Application Ratione Materiae*, in BERUTO (a cura di), *International Humanitarian Law, Human Rights and Peace Operations*, Sanremo, 104 ss.

⁸⁸ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, (Nicaragua v. United States), Judgement*, 27 giugno 1986, par. 219. Vedi sul punto anche WILMSHURST, *Conclusions*, in WILMSHURST (ed.), *International Law and the Classification of Conflicts*, Oxford, 2012, 487 ss.

NIAC)⁸⁹. D'altronde, un ragionamento inverso non troverebbe adeguato fondamento nella prassi⁹⁰.

Sebbene l'applicabilità dell'uno o dell'altro regime giuridico sia diventata oggi sempre meno rilevante ai fini del grado di protezione che entrambi ormai garantiscono, in seguito all'evoluzione del diritto internazionale consuetudinario, la distinzione continua ad avere rilevanza per alcune questioni⁹¹.

Secondo alcuni, l'applicabilità del regime IAC ai conflitti in cui sono coinvolte forze di pace multinazionali, riposerebbe, fra l'altro, sulla lettera dell'art. 2(2) della Convenzione del 9 dicembre 1994 sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite⁹². Lo strumento in parola, ed il Protocollo Opzionale ad esso allegato, garantiscono al personale ONU incaricato delle operazioni di pace l'immunità dagli attacchi e rende gli autori di questi ultimi perseguibili penalmente. La Convenzione, tuttavia, esclude dal proprio campo di applicazione le ipotesi in cui le forze di pace siano coinvolte quali parte al conflitto, se autorizzate con mandato ai sensi del capitolo VII della Carta. Finché, quindi, i *peace-keepers* non divengano parti al conflitto, essi saranno considerati civili ai fini del diritto internazionale umanitario⁹³. Sebbene l'art. 2(2) sembrerebbe regolare il rapporto della Convenzione in parola con il diritto umanitario, escludendo dal proprio campo di applicazione le situazioni di conflitto, la lettera del trattato soffre di qualche ambiguità. Ai sensi della disposizione citata parrebbe, infatti, che le ipotesi escluse dall'applicabilità del regime pattizio siano solo gli *international armed conflicts* e non anche i conflitti interni, che resterebbero nell'ambito di applicazione della Convenzione⁹⁴, facendo, *a contrario*, venire meno il pieno operare del diritto umanitario in situazioni di conflitto *non internazionali*, nelle quali sono coinvolte le forze di pace.

L'art. 20 della stessa Convenzione, tuttavia, fa genericamente salva l'applicabilità dell'*international humanitarian law*⁹⁵ *tout court*, facendo evidentemente riferimento all'intero *corpus* normativo di diritto umanitario.

⁸⁹ Vedi in questo senso FERRARO, *op. cit.*, 597, e SHEERAN, CASE, *op. cit.*, 24 ss.

⁹⁰ Così anche KOLB, *Applicability of International Humanitarian Law to Forces under the Command of an International Organization, Background Document 1*, in *Expert Meeting on Multinational Peace Operations*, ICRC, 2004, 61 ss.

⁹¹ Basti pensare alla possibilità per lo Stato ospite di perseguire gli autori degli attacchi commessi a carico delle forze statali o il trattamento dei *detainees*.

⁹² Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, New York, 9 dicembre 1994, in *UNTS*, 2001, 363 ss.

⁹³ Vedi HENCKAERTS, BECK, *op. cit.*, 112 ss.

⁹⁴ Sulla Convenzione vedi, fra gli altri, BOUVIER, *Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel: Presentation and Analysis*, in *International Review of the Red Cross*, 1995, 638 ss.; VRAILAS, *The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel*, in *ICLQ*, 1995, 583 ss.

⁹⁵ Sull'intricato rapporto fra la Convenzione in parola ed il diritto umanitario globalmente inteso vedi estensivamente ARAI-TAKAHASHI, *op. cit.*, 12 ss.

Quest'ultima espressione, in particolare, è stata interpretata in maniera molto ampia nella prassi del Segretariato Generale. D'altronde, obiettivo della Convenzione è quello di proteggere il personale ONU dispiegato in contesti in cui i contingenti non prendono parte alle ostilità. Una conclusione diversa sembrerebbe, quindi, contraria all'oggetto ed allo scopo del trattato. L'intento della Convenzione è, infatti, quello di escludere le situazioni di conflitto dal proprio campo di applicabilità, di qualsiasi natura esse siano dotate, nel rispetto del principio di eguaglianza dei belligeranti, che, diversamente argomentando, verrebbe messo a repentaglio⁹⁶.

6. La complessità delle operazioni di intervento sinora descritte lascia aperta la questione della responsabilità internazionale degli Stati che mettono a disposizione i propri contingenti (di qui TCCs) e/o delle Nazioni Unite per il compimento di atti illeciti perpetrati nel corso delle operazioni di pace in parola. È interessante, di conseguenza, interrogarsi su quale sia il criterio di attribuzione che soddisfi le peculiarità della materia in oggetto e fornisca un'adeguata risposta giuridica, alla luce dell'elaborazione dei principi che regolano la responsabilità delle organizzazioni internazionali. L'argomento rimane, evidentemente, di estrema importanza pratica, così come dimostrato dall'incremento del contenzioso a riguardo⁹⁷.

La questione della responsabilità internazionale delle organizzazioni internazionali è stata inserita nell'agenda della Commissione di Diritto Internazionale nel 2002 ed è stata oggetto di otto Rapporti elaborati dal Relatore speciale Giorgio Gaja. Il lavoro della Commissione è confluito in un Progetto di articoli definitivamente approvato dalla Commissione in seconda

⁹⁶ Così KOLB, *Applicability*, cit., 63; FERRARO, *op. cit.*, 586 ss.; ARAI-TAKAHASHI, *op. cit.*, 13 ss. Sembra utile rilevare che, sebbene la RDC non sia parte alla Convenzione in disamina, essa si ritiene applicabile in virtù del richiamo effettuato nel SOFA stipulato con le Nazioni Unite.

⁹⁷ Da ultimo, vedi in argomento PALCHETTI, *The Allocation of Responsibility for Internationally Wrongful Acts Committed in the Course of Multinational Operations*, in *IRRC*, 2014, 727 ss.; MESSINEO, *Multiple Attribution of Conduct*, in NOLLKAEMPER, PLAKOKEFALOS (eds.), *Principles of Shared Responsibility in International Law*, Cambridge, 2014, 60 ss.; SALERNO, *International Responsibility for the Conduct of Blue Helmets: Exploring the Organic Link*, in RAGAZZI (ed.), *The Law of the International Responsibility of the International Organizations, Studies in Honour of Ian Brownlie*, Leiden, 2013, 413 ss.; PUSTORINO, *La responsabilità delle organizzazioni internazionali*, in DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Napoli, 2012, 315 ss.; GILL, *Legal Aspects of the Transfer of Authority in UN Peace Operations*, in *NYIL*, 2011, 37; DANNENBAUM, *Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability: How Liability Should Be Apportioned for Violations of Human Rights by Member State Troop Contingents Serving as United Nations Peacekeepers*, in *HILJ*, 2010, 141; LECK, *International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations: Command and Control Arrangements and the Attribution of Conduct*, in *Melbourne JIL*, 2009, 348.

lettura nel 2011⁹⁸. Il Progetto, le cui norme sono per la maggior parte manifestazione di sviluppo progressivo del diritto internazionale in materia⁹⁹, coadiuva una disciplina giuridica organica, tesa a definire sistematicamente la questione della responsabilità internazionale di tali soggetti¹⁰⁰.

L'imputazione di un determinato comportamento illecito dei caschi blu è stato uno dei punti più dibattuti in seno alla Commissione. Prima di ricostruire le regole che disciplinano tale questione, sembra utile introdurre brevemente qualche considerazione in merito allo *status* delle *peace-keeping forces* in parola. Com'è noto, si tratta di contingenti nazionali messi a disposizione dai singoli Stati tramite accordi *ad hoc*, nell'ambito di una più ampia cornice operativa. Le forze di pace assumono lo *status* di organi sussidiari delle Nazioni Unite per il raggiungimento dei fini individuati *ex ante* tramite mandato dal Consiglio di Sicurezza¹⁰¹. Simile qualificazione non deve, tuttavia, essere fuorviante rispetto all'attribuzione di una certa condotta alle Nazioni Unite. Non è possibile, infatti, ritenere applicabile *tout court* la regola generale, codificata all'art. 6 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale delle organizzazioni internazionali (di qui in poi DARIO) che riconnette immediatamente il comportamento di un organo o di un agente di una organizzazione a quest'ultima¹⁰².

⁹⁸ Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries 2011, *Report of the ILC on the Work of its Sixty-third Session*, UN Doc. A/66/10 Supp. No. 10.

⁹⁹ Per un'ampia panoramica delle singole problematiche relative alla responsabilità delle organizzazioni internazionali, ed in particolare relativamente al rapporto rispetto agli illeciti statali, vedi estensivamente i contributi presenti in RAGAZZI, *op. cit.*

¹⁰⁰ GAJA, *First Report on Responsibility of International Organizations*, UN Doc. A/CN.4/532. L'approccio scientifico-metodologico alla questione ricalca, a grandi linee, quello relativo alla responsabilità internazionale degli Stati. La Commissione aveva, infatti, specificato che, *mutatis mutandis*, il modello già seguito per il Draft Articles del 2001 sarebbe stato esteso (sia in termini di cornice giuridica che di redazione) anche alla materia in oggetto, se l'applicazione dei principi già elaborati in merito agli Stati avesse condotto al medesimo risultato rispetto alle organizzazioni internazionali. Sul criterio, *mutatis mutandis*, vedi SCOVAZZI, *Within and Beyond Mutatis Mutandis*, in RAGAZZI (ed.), *op. cit.*, 121 ss. Secondo l'autore, l'utilizzo dell'approccio *mutatis mutandis* è ispirato più a desiderio di completezza sistemica che ad un'analisi della prassi relativa alle organizzazioni internazionali.

¹⁰¹ La definizione di organi sussidiari ONU è ormai risalente e costante nei regolamenti delle *peace-keeping forces*. Vedi, ad esempio, l'art. 6 del regolamento dell'United Nations Emergency Force del 22 febbraio 1957 e l'art. 39 dei *General Principles Governing the Organization of Armed Forces*, adottato nel 1947. Sul punto, PALCHETTI, *The Allocation*, cit., 729; CONDORELLI, *Le Statut*, cit., 885.

¹⁰² In questo senso vedi Corte EDU, *Behrami and Behrami v. France e Saramati v. France, Germany and Norway*, n. 71412/01 e 78166/01, Decision (Grand Chamber), 2 maggio 2007, par. 143. La Corte utilizza il ragionamento di cui *supra* per giustificare l'attribuzione in via esclusiva della condotta dei militari inquadrati nell'UNMIK alle Nazioni Unite. Il ricorso da parte della Corte alla nozione dell'*ultimate control and authority* ha suscitato tuttavia aspre critiche. Sul punto vedi fra i più STICILIANOS, *Entre multilatéralisme et unilatéralisme: l'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force*, in *Recueil des Cours*, vol. 339, 2009, 376. Pare utile segnalare che la Corte sembra da ultimo avere rivisto il

I contingenti messi a disposizione delle Nazioni Unite mantengono il legame organico *anche* con lo Stato di appartenenza. La circostanza che essi agiscano in qualità di organi sussidiari ONU non impedisce, infatti, che questi possano, allo stesso modo, porre in essere determinati atti in quanto organi nazionali. È di tutta evidenza, quindi, che questo doppio legame organico¹⁰³ non esclude la responsabilità degli Stati, che mettono a disposizione le truppe, per i comportamenti posti in essere dai propri contingenti.

Il doppio *status* in parola giustifica, allora, un allontanamento dal criterio generale di attribuzione ed il ricorso ad una norma speciale che non sia fondata esclusivamente sullo *status* formale dei contingenti¹⁰⁴. Ed in effetti, l'individuazione del soggetto, al quale va attribuita la responsabilità per gli illeciti commessi dai *peace-keepers*, viene generalmente guidata dall'operare della norma prevista dall'art. 7 DARIO. Secondo tale previsione, la condotta di un organo di uno Stato messo a disposizione di un'organizzazione internazionale è da attribuire a quest'ultima, se l'organizzazione esercita un *controllo effettivo* su quella condotta¹⁰⁵.

È vero che il progetto mette in evidenza il legame organico che si viene a creare tra organo nazionale ed organizzazione internazionale; la disposizione lo condiziona, tuttavia, ad un criterio, quello del controllo effettivo, che solleva non pochi problemi interpretativi. La questione è quella di determinarne il significato normativo, se esso, cioè, ricalchi la medesima nozione utilizzata ai fini della responsabilità statale¹⁰⁶ o se, al contrario, questo assuma un significato autonomo nel contesto della responsabilità delle organizzazioni internazionali.

Pare utile anticipare sin d'ora, che ci sembra di poter propendere per quest'ultima ipotesi. Al di là delle evidenti difficoltà pratiche, che vi sarebbero nel dimostrare il controllo diretto ed effettivo dell'organizzazione su ogni singolo atto posto in essere dalle forze di pace, è la stessa Commissione a chiarire che tale criterio, nel contesto delle organizzazioni, non è utile a

proprio iter argomentativo, facendo ricorso al (più appropriato) criterio dell'*effective control* in *Al Jeddah v. United Kingdom*, Application No. 27021/08, Judgment (Grand Chamber), 7 luglio 2011 e *Nada v. Switzerland*, Application No. 10593/08, Judgment (Grand Chamber), 12 settembre 2012.

¹⁰³ Sul punto estensivamente CONDORELLI, *Le Statut*, cit. Tale considerazione è tanto più rilevante, dato che i contingenti nazionali operano ai sensi dei regolamenti militari e disciplinari nazionali, sotto l'immediato controllo di comandanti nazionali.

¹⁰⁴ A meno che essi non siano pienamente distaccati all'ONU, circostanza che pare, però, verificarsi raramente. In quest'ultimo caso troverebbe piena applicazione l'art. 6 DARIO. Sul punto MESSINEO, *op. cit.*, 65 ss.; PALCHETTI, *The Allocation* cit., 731.

¹⁰⁵ Sul tema v. di recente PUSTORINO, *The Control Criterion between Responsibility of State and Responsibility of International Organizations*, in VIRZO, INGRAVALLO (eds.), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Leiden/Boston, 2015, 406 ss.

¹⁰⁶ Vedi in questo senso LECK, *op. cit.*, 350, che ritiene vi sia piena identità. Dello stesso avviso alcuni Stati durante i lavori preparatori del progetto; vedi, ad esempio, il Messico, in *Comments and Observations received from Governments, Addendum*, UN Doc. A/CN.4/636/Add. 1, 10.

stabilire se una certa condotta è attribuibile *tout court* in via generale allo Stato o all'organizzazione, quanto a decidere *a chi* essa *debba* essere attribuita tra lo Stato di nazionalità e l'organizzazione¹⁰⁷. E ciò per una serie di ragioni.

Il controllo effettivo richiesto ai sensi dell'art. 8 DARIO si riferisce ad un collegamento *fattuale* necessario per riconnettere la condotta di un organo *de facto* allo Stato. Nel caso di specie, come visto, esiste, invece, un legame organico-istituzionale fra ONU e contingenti messi a disposizione dagli Stati. Sebbene non si tratti di un distacco totale e definitivo, esso implica comunque un rapporto *de iure* fra le Nazioni Unite e i *peace-keepers*¹⁰⁸. Un'estensione automatica del criterio del controllo effettivo sarebbe, quindi, priva di logica normativa.

Appurato, dunque, che l'attribuzione di una certa condotta non dipende dalla prova che essa sia stata tenuta su istruzione o controllo specifico dell'organizzazione, v'è da chiedersi come vada correttamente inquadrata la portata del criterio di cui all'art. 7, quali siano, in altri termini, i requisiti che soddisfano il controllo effettivo nel contesto delle organizzazioni internazionali¹⁰⁹.

In questo senso, può essere utile riferirsi alla speculare norma prevista ai sensi dell'art. 6 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati, disposizione alla quale si è peraltro ispirata la Commissione nel formulare l'art. 7 DARIO. Con i dovuti distinguo già segnalati rispetto al criterio del *mutatis mutandis*¹¹⁰, ci sembra di poter ritenere rilevante la circostanza che gli organi distaccati siano inseriti nell'apparato gerarchico-istituzionale dell'organizzazione ricevente. Sebbene, infatti, il progetto non faccia esplicito riferimento all'elemento della “*governmental authority*” presente,

¹⁰⁷ *Report of the International Law Commission on the work of its sixty-third session*, UN Doc. A/66/10, 2011, 88.

¹⁰⁸ In questo senso SALERNO, *op. cit.*, 423.

¹⁰⁹ Vedi sul punto quanto sostenuto dallo Special Rapporteur Gaja: «In order to settle the issue of where the effective control lies, one needs to consider the “full factual circumstances and particular context in which international organizations and their members operated”, as was stressed by the UK in a statement. This implies that, with regard to a United Nations peacekeeping force, while in principle the conduct of the force should be attributed to the United Nations, effective control of a particular conduct may belong to the contributing State rather than to the United Nations», *Eighth Report on the Responsibility of International Organisations*, UN Doc. A/CN.4/640, 13.

¹¹⁰ *Ibidem*, 15 ss. E, d'altro canto, la storia redazionale di tale disposizione sembra essere perfettamente in linea con l'interpretazione più sopra fornita. Era stato proprio Ago, in quanto Relatore speciale, ad elaborare il concetto del controllo effettivo (locuzione poi abbandonata) non già rispetto al collegamento fattuale di cui all'art. 8, quanto all'attribuzione della condotta allo Stato ricevente di un organo messo a sua disposizione da un altro Stato. Vedi estensivamente *ILC Yearbook*, 1971, vol. II, 199 ss. ed in particolare l'originale versione dell'art. 9 del Progetto sulla responsabilità degli Stati: «The main criterion for deciding to attribute an act to one State rather than to another and for determining a State's responsibility was that of effective control».

invece, nell'art. 6 sopra citato, non può ignorarsi che la natura *funzionale* della soggettività internazionale dell'organizzazione consente di estendere questo requisito istituzionale al rapporto descritto ai sensi dell'art. 7 DARIO¹¹¹.

In altri termini, l'imputazione della condotta può essere accertata in base alla *stabilità* dell'inclusione dell'organo nazionale nell'apparato dell'organizzazione, in vista della competenza che essa detiene nel perseguimento del singolo mandato. La chiave risolutiva non risiede più, quindi, nel grado di controllo *fattuale* fra l'organizzazione e i contingenti, quanto nello stabile collegamento gerarchico-*funzionale* fra i due. L'attribuzione della condotta dipende quindi dalla *funzione* in cui il *peace-keeper* agisce, se nello svolgimento di competenze proprie dell'ONU o dello Stato¹¹². La mera delegazione di poteri¹¹³ non è, evidentemente, sufficiente. È necessario che essa sia accompagnata dall'*effettivo* trasferimento di potere sull'organo da parte dello Stato all'organizzazione. Ed è a tal proposito che riemerge il criterio dell'effettività, non più collegato alla componente del controllo materiale, quanto al trasferimento gerarchico-istituzionale dell'organo, che è inquadrato ed opera sotto l'egida della catena di comando dell'organizzazione.

In definitiva, l'attribuzione della condotta dei contingenti nazionali dipende dal fatto che essi esercitino le funzioni "governative" dell'organizzazione internazionale, agendo in condizione di piena ed effettiva dipendenza istituzionale da quest'ultima¹¹⁴.

Può, quindi, presuntivamente ritenersi che la condotta delle forze di pace che agiscono nella capacità di organi ONU vada imputata all'organizzazione. L'art. 7 DARIO non esclude *ex ante*, tuttavia, un'attribuzione simultanea allo Stato di nazionalità del contingente ed alle Nazioni Unite. In particolare, secondo parte della dottrina¹¹⁵, questa ipotesi sussisterebbe in virtù del persistere dell'autorità statale sui singoli contingenti – contemporaneamente organi *ex qualitate* dello Stato e dell'organizzazione – che si manifesterebbe, in particolare, nella mediazione delle istruzioni ONU operata dal

¹¹¹ Così SALERNO, *op. cit.*, 421; MESSINEO, *op. cit.*, 38. Vedi in questo senso anche BROWNLIE secondo cui per nozione di "funzioni dell'organizzazione" va intesa come «*the functions of international organizations, which were analogous to governmental activity*», in *ILC Yearbook*, 2003, vol. I, 6.

¹¹² A giustificazione di quanto previsto sulle condotte *ultra vires* ai sensi dell'art. 9 DARIO.

¹¹³ Vedi in questo senso il valore degli accordi fra Stato e Organizzazione ricevente quale presunzione *semplice* di attribuibilità della condotta a quest'ultimo soggetto. Sul punto estensivamente vedi GILL, *op. cit.*, e PALCHETTI, *The Allocation*, cit., 734 ss. Cfr. anche le critiche già citate in merito alle pronunce *Behrati* e *Saramati* della Corte EDU, in riferimento al concetto di *ultimate authority*, insufficiente in quanto tale, in assenza di una corrispettiva effettività del trasferimento.

¹¹⁴ Cfr. SALERNO, *op. cit.*, 424; BROWNLIE, in UN Doc., A/CN.4/SR. 2803, 90.

¹¹⁵ Vedi in questo senso CONDORELLI, *Le Statut*, cit., 893 ss.; LECK, *op. cit.*, 356 ss.

comando nazionale¹¹⁶. Le forze nazionali esprimerebbero, inoltre, la *puissance publique* dello Stato fornitore, che eserciterebbe la propria sovranità nell'acconsentire alla missione, mettendo a disposizione i propri contingenti.

La pratica non sembra, tuttavia, supportare tale ipotesi, ed in effetti, sono le stesse Nazioni Unite a specificare che «in the institution of United Nations peacekeeping, [...] the United Nations maintains, in principle, exclusive “operational command and control” and the lending State such other residual control. However, as long as such residual control does not interfere with the United Nations operational control, it is of no relevance for the purpose of attribution»¹¹⁷.

L'approccio adottato delle Nazioni Unite risponde, fra l'altro, al principio della “responsabilità esclusiva”¹¹⁸, per cui è generalmente accettato che una condotta illecita vada imputata ad un *unico* soggetto¹¹⁹. D'altronde, sia l'art. 6 del Progetto sulla responsabilità degli Stati che l'art. 7 DARIO dimostrano che, nonostante vi siano elementi esterni che possano influenzare il comportamento dell'organo, il diritto internazionale attribuisce comunque al solo soggetto ricevente (Stato o organizzazione) la condotta, in virtù del fatto che l'autore dell'illecito agisce nell'esercizio delle funzioni proprie del soggetto ricevente, sotto la cui autorità è preposto¹²⁰.

Sebbene la Commissione di diritto internazionale ammetta, quindi, la possibilità che la medesima condotta possa, in via residuale, essere attribuita

¹¹⁶ CONDORELLI riporta, a sostegno della sua tesi, l'ipotesi della responsabilità dello Stato fornitore nel caso in cui esso contravvenga alle istruzioni dell'organizzazione: «il serait d'ailleurs absurde de penser qu'il y aurait attribution à l'Etat des seuls comportements des membres de son contingent qui seraient en contradiction avec ses obligations envers l'Organisation, et non pas de ceux conformes aux dites obligations!», *Le Statut*, cit., 896. Sembra plausibile, tuttavia, ritenere che è proprio il comportamento *non conforme* dello Stato a trasformarsi in fattore esterno *qualificato*, tale da incidere sulla catena di comando ed allontanare il contingente nazionale dalle funzioni proprie dell'organizzazione. Nel caso in cui, invece, il comando nazionale si conformi alle istruzioni non pare riscontrarsi un'intromissione tale dello Stato fornitore da alterare la catena di comando: il contingente continua, infatti, ad esercitare le funzioni proprie delle Nazioni Unite.

¹¹⁷ *Responsibility of International Organizations, Comments and Observations Received from International Organizations*, UN Doc. A/CN.4/637/Add. 1, 14.

¹¹⁸ Il principio della responsabilità esclusiva può considerarsi un precipitato della sovranità statale: uno Stato non può ritenersi responsabile per gli atti commessi da un eguale. Sul punto, estensivamente, NOLLKAEMPER, JACOBS, *Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework*, in *Mich. Jou. IL*, 2013, 359 ss.

¹¹⁹ *Ibidem*, 383 ss. Cfr. in questo senso anche SALERNO, *op. cit.*, 420 ss.; cfr. anche Ago, nella sua qualità di Special Rapporteur: «[...] In such cases it will be necessary to ascertain in each particular instance on whose behalf and by whose authority a specific act or omission has been committed [...]», *Third Report on State Responsibility*, UN Doc. A/CN.4/246.

¹²⁰ SALERNO, *op. cit.*, 421, ritiene che criteri diversi che conducessero ad un altro risultato avrebbero natura eccezionale. MESSINEO, *op. cit.*, 3 ss., invece, ritiene che la doppia attribuzione della condotta non rappresenti un'eccezione, ma, al contrario, un'ipotesi ricorrente nel diritto internazionale contemporaneo.

a due o più soggetti¹²¹, questo non pare essere l'approccio privilegiato. La Commissione sembra, in definitiva, ritenere che l'ipotesi normale nel caso del distacco di un organo di Stato ad un'organizzazione sia quella dell'attribuzione della condotta all'organizzazione. Nel caso delle *peace-keeping forces* la condotta dei singoli contingenti nazionali verrà, quindi, imputata alle Nazioni Unite, in quanto, e fin quando, essi agiscano sotto l'egida di una catena di comando direttamente riconducibile all'ONU¹²². Il fatto che i contingenti nazionali agiscano sulla base di ordini impartiti dal proprio comandante, il quale implementa le direttive dell'organizzazione, non è sufficiente ad operare quale fattore esterno in grado di incidere sulla catena di comando, alterandola¹²³. In altri termini, simili circostanze non giustificerebbero un'attribuzione congiunta della condotta allo Stato di nazionalità e all'ONU.

La doppia attribuzione può, invece, sostenersi *in extremis* nel caso in cui entrambi i soggetti continuino a mantenere, anche formalmente, un'autorità *stringente* sui contingenti nazionali e la condotta sia il risultato di istruzioni provenienti sia dal comando ONU che da quello nazionale. Un controllo effettivo *congiunto* di questo tipo potrebbe quindi giustificare tale tesi¹²⁴.

Nel caso di specie, ci pare di poter affermare che la Brigata di intervento, in quanto parte integrante della MONUSCO e sottoposta al controllo diretto del *Force Commander* della Missione, opera nelle cornice organico-operativa delle Nazioni Unite. Le condotte poste in essere dall'*Intervention Brigade* andranno quindi attribuite primariamente e presuntivamente all'organizzazione, a meno che non sia possibile dimostrare che il controllo dei singoli comandi nazionali non riemerge in maniera tale da interrompere la catena di comando e sottrarre del tutto i contingenti all'autorità ONU, o si affianchi ad essa al punto di non potersi più distinguere per conto di chi agiscano i contingenti nazionali.

¹²¹ *Report of the International Law Commission on the Work Of Its Sixty-Third Session*, UN Doc. A/66/10, 2011, 91. In questo senso vedi anche il recente caso già citato *Al Jeddah*, par. 84, e la famosa controversia relativa al ritiro delle truppe olandesi dalla Bosnia-Erzegovina, Corte Suprema dei Paesi Bassi, *State of the Netherlands v. Nuhanovic*, 6 settembre 2013, par. 3.11.2. Tuttavia in nessuno dei due casi vengono approfonditi i requisiti della doppia attribuzione.

¹²² Si tratta, infatti, di una presunzione semplice, fino a prova contraria. Così PALCHETTI, *The Allocation*, cit., 741; SALERNO, *op. cit.*, 425.

¹²³ Non è necessario un controllo esercitato su ogni singolo aspetto operativo dei contingenti nazionali. Questi possono mantenere e mantengono, nella maggior parte dei casi, una certa autonomia organizzativa o normativa, rimanendo tuttavia soggetti funzionalmente alla catena di comando unitaria della missione; vedi in questo senso anche BROWNLIE, *op. cit.*

¹²⁴ Vedi sul punto PALCHETTI, *The Allocation*, cit., 742. In questo senso potrebbero interpretarsi le vicende del caso *Nuhanovic*: l'Olanda aveva, infatti, l'autorità per ordinare il ritiro dalla Bosnia-Erzegovina; le Nazioni Unite, d'altro canto, avevano il potere di decidere in merito all'evacuazione di UNPROFOR da Srebrenica.

7. La creazione dell'*Intervention Brigade* è uno sviluppo importante dell'istituto delle operazioni di pace, ma non ne stravolge i caratteri. Come si è cercato di dimostrare, la forza impiegata segue un processo di progressivo irrobustimento dei mandati delle *peace-keeping operations*, già presente in altri contesti; anche il criterio del consenso al dispiegamento della missione sembra rispettato. Al contrario, la concreta attività della Brigata la rende parte al conflitto in corso in Congo, facendo venire meno il carattere dell'imparzialità. La concreta attività dei caschi blu nel contesto delle ostilità comporta, inoltre, problemi di allocazione della responsabilità internazionale relativa a illeciti eventualmente commessi dai membri della Brigata, creando altresì tensioni col divieto di attaccare i *peace-keepers* di cui all'art. 8(2)(e)(iii) dello Statuto della Corte Penale Internazionale¹²⁵.

La decisione di creare la Brigata è dipesa dalla necessità di rendere più efficace l'azione della MONUSCO: qualora nel lungo periodo tale obiettivo venisse raggiunto, è probabile assistere al proliferare di simili unità di combattimento anche in altre missioni.

ABSTRACT

Quo Vadis Peace-Keeping?

The Compatibility of the Intervention Brigade Deployed in the Congo with the Principles of Peace Operations in Light of Its Recent Practices

In 2013, the United Nations created the MONUSCO Intervention Brigade in order to neutralize local armed groups in the Democratic Republic of Congo. It is the first-ever combat force established by the United Nations in the context of a peace-keeping operation, and thus it raises important issues about the evolution of peace-keeping operations, particularly with respect to the rules on the use of force by peace-keepers and the consensual and impartial nature of such missions. The Intervention Brigade appears not to be in conflict with the contemporary legal framework on the use of force and the consent for peace-keeping missions; however the Brigade cannot be considered impartial since it is a 'part' of the conflict in the Democratic Republic of Congo. Finally, this paper explores the allocation of responsibility for wrongful acts committed by members of the Intervention Brigade.

¹²⁵ Il tema meriterebbe degli approfondimenti che gli spazi di questo lavoro non ci consentono. Si rinvia in proposito a SONCZYK, *The Protection of the Intervention Brigade under Article 8 (2)(e)(iii) of the Rome Statute of the International Criminal Court*, in *Questions of International Law, Zoom In*, 2015, 25 ss.

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

NAZIONI UNITE

ASSEMBLEA GENERALE (68^a e 69^a sessioni ordinarie)

QUESTIONI ECONOMICHE E FINANZIARIE

1. *Premessa.* – In questa rassegna saranno presentate le principali risoluzioni concernenti le questioni economiche e finanziarie adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2014¹. Oltre alle risoluzioni adottate durante la 69^a sessione (2014-2015), attualmente in corso, saranno considerate, per ragioni di continuità e di completezza, le risoluzioni più rilevanti adottate in materia nel corso della 68^a sessione (2013-2014)².

Prima di procedere a un esame puntuale delle risoluzioni, occorre premettere che l'esame risoluzioni approvate conferma la marginalità dell'Assemblea Generale con riferimento a queste tematiche, la quale assume sempre più spesso un ruolo subalterno sia rispetto al Fondo Monetario Internazionale e alla Banca Mondiale sia rispetto ai consessi informali di Stati industrializzati o emergenti (G20).

Della propria condizione marginale l'Assemblea pare peraltro essere ben consapevole, come si desume dai numerosi richiami, contenuti in molte delle risoluzioni in materia, alla necessità “urgente” di ricondurre la costruzione di un ordine economico internazionale a una cornice multilaterale, *in primis* evidentemente in seno alle Nazioni Unite, nonché all'esigenza di assicurare la piena partecipazione dei Paesi in via di sviluppo ai processi decisionali internazionali.

2. *La valorizzazione del ruolo delle Nazioni Unite nella discussione delle questioni economiche e finanziarie.* – In coerenza rispetto all'azione intrapresa negli ultimi anni, l'Assemblea Generale si è fatta promotrice del rilancio del ruolo delle

¹ Sulle risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale negli anni precedenti, nonché sull'attività delle organizzazioni internazionali finanziarie, si vedano le rassegne precedentemente pubblicate in questa *Rivista*, 2014, 269 ss., 2013, 179 ss., 2011, 687 ss., 2010, 469 ss., 2009, 293 ss., 2008, 339 ss., 2007, 579 ss.

² Per quanto concerne i lavori della 68^a sessione, la maggior parte delle risoluzioni considerate è stata adottata il 20 dicembre 2013 su raccomandazione della II Commissione dell'Assemblea; presentano tuttavia profili di interesse per i temi trattati anche talune risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale il 18 dicembre 2013 su raccomandazione della III Commissione. Con riguardo alla sessione attualmente in corso, molte delle risoluzioni esaminate sono state adottate dall'Assemblea il 19 dicembre 2014 su raccomandazione della II Commissione, ma rivestono parimenti rilievo risoluzioni adottate su raccomandazione della III Commissione.

Nazioni Unite quale *forum* privilegiato di discussione per le questioni di natura economica e finanziaria³.

Si colloca in questa prospettiva la risoluzione 68/1, relativa al *rafforzamento del Consiglio Economico e Sociale*, che conferma l'impegno dell'Assemblea a potenziare l'efficacia di tale organo al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo stabiliti dalle principali conferenze delle Nazioni Unite, inclusi gli Obiettivi del Millennio. In vista di ciò la risoluzione prevede una revisione della struttura delle sessioni, richiamando altresì alla necessità di interazione con altri *fora* internazionali e regionali.

Più in generale, la risoluzione relativa al *ruolo delle Nazioni Unite nella promozione dello sviluppo nel contesto della globalizzazione e interdipendenza*⁴ ha rivendicato sia l'autorità dell'Assemblea Generale, derivante in particolare dalla propria legittimità e rappresentatività, in merito alle questioni globali di interesse della Comunità internazionale, sia la necessità di ricondurre la risposta alle sfide globali a un sistema multilaterale imperniato sulle Nazioni Unite.

L'Assemblea Generale si è anche occupata, su un piano più tecnico e operativo, della rivitalizzazione della propria attività⁵, istituendo tra l'altro un gruppo di lavoro *ad hoc* con il mandato di individuare proposte per rafforzare il ruolo, l'autorità e l'efficienza dell'Assemblea stessa.

3. *Lo sviluppo sostenibile dopo il 2015*. – Stante la scadenza nel 2015 del termine prefissato per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio⁶, parte rilevante dell'attività dell'Assemblea Generale è stata dedicata all'elaborazione degli obiettivi di sviluppo per il periodo successivo al 2015⁷.

A tal fine è stato avviato un intenso e articolato processo di negoziazione, la cui conclusione è prevista nel mese di settembre 2015. La risoluzione 69/244 ha infatti disposto la convocazione del *Vertice per l'adozione dell'agenda per lo sviluppo post 2015* (25-27 settembre 2015), disciplinandone le modalità organizzative.

Con apposita risoluzione⁸, l'Assemblea ha adottato come base di discussione la proposta elaborata dal *Gruppo di lavoro aperto sugli obiettivi di sviluppo sostenibile* istituito ai sensi della risoluzione 66/288⁹. In continuità rispetto agli Obiettivi del Millennio, la proposta individua 17 ambiziosi obiettivi da realizzare entro il 2030.

In questo contesto si inserisce altresì la risoluzione 69/202, sul *ruolo delle Nazioni Unite nella promozione di un nuovo ordine umano globale*, che conferma la tradizionale attenzione dell'Assemblea per le esigenze dei Paesi in via di sviluppo, individuando come obiettivo prioritario dell'azione dell'Organizzazione la lotta alla povertà e la riduzione delle disuguaglianze, anche in funzione dell'elaborazione degli obiettivi di sviluppo *post 2015*.

³ V., in particolare, la rassegna pubblicata in questa *Rivista*, 2013, 182 ss.

⁴ Risoluzione 68/219.

⁵ Risoluzione 68/307.

⁶ V. la risoluzione 55/2, *Dichiarazione del Millennio*, adottata dall'Assemblea Generale l'8 settembre 2000.

⁷ Il tema ha anche costituito l'oggetto del dibattito generale nella 69ª sessione.

⁸ Risoluzione 68/309.

⁹ A/68/960.

4. *Le risoluzioni sul diritto allo sviluppo.* – Come già negli anni precedenti – anche se probabilmente in misura decrescente – nel corso della 68^a e della 69^a sessione l'Assemblea Generale ha dedicato attenzione alle implicazioni della crisi economica e finanziaria sul diritto allo sviluppo.

Oggetto di costante preoccupazione è stato specialmente l'accresciuto divario tra Paesi sviluppati e Paesi poveri, anche in conseguenza della crisi, che ha evidentemente comportato conseguenze sociali più gravi in numerosi Paesi meno sviluppati e ridotto il contributo degli Stati industrializzati alla cooperazione allo sviluppo.

La risoluzione 68/158 sul *diritto allo sviluppo*, adottata il 18 dicembre 2013, pone al centro dell'attenzione l'impatto negativo sul diritto allo sviluppo dell'aggravamento della situazione economica in particolare nei PVS per effetto della crisi. Muovendo dal riconoscimento dello stretto collegamento esistente tra le questioni economiche e finanziarie internazionali e la realizzazione del diritto allo sviluppo e ricordando l'obiettivo di riduzione della povertà stabilito dagli Obiettivi del Millennio, l'Assemblea Generale ha da un lato richiamato i Paesi sviluppati al rispetto degli impegni assunti in tema di cooperazione allo sviluppo, dall'altro ha dedicato attenzione ad alcuni profili di natura istituzionale: l'importanza dello stato di diritto e della *good governance*, l'allargamento della base decisionale a livello internazionale con riguardo alle questioni attinenti allo sviluppo, mediante un coinvolgimento maggiore dei PVS, nonché il rafforzamento delle Nazioni Unite e delle istituzioni multilaterali. In ultimo, la risoluzione 68/158 si è confrontata con il ruolo dei soggetti privati nella lotta alla povertà e nella realizzazione del diritto allo sviluppo, per un verso indicando la necessità di collaborazione con la società civile e il settore privato in funzione del conseguimento degli obiettivi anzidetti, per altro verso evocando la responsabilità sociale delle imprese quale strumento utile a promuovere il rispetto dei diritti umani e la realizzazione dello sviluppo sostenibile¹⁰.

Considerazioni in larga misura analoghe si rinvencono nelle due risoluzioni sulla *globalizzazione e il suo impatto sul pieno godimento dei diritti umani*, adottate rispettivamente nella 68^a¹¹ e nella 69^a sessione¹²: l'Assemblea Generale ha espresso preoccupazione per l'impatto negativo della crisi finanziaria internazionale sullo sviluppo economico e sociale, sottolineando in particolare la maggiore vulnerabilità dei PVS alla crisi e alle sue conseguenze sociali.

Al pari della risoluzione 68/158, entrambe le risoluzioni in esame richiamano alla realizzazione piena e tempestiva degli Obiettivi del Millennio, confermando l'impegno a creare, sia a livello nazionale sia a livello globale, un ambiente favorevole allo sviluppo e all'eliminazione della povertà, in particolare mediante la promozione della *good governance*, l'eliminazione del protezionismo, la trasparenza nei sistemi finanziari, monetari e commerciali. L'Assemblea ha inoltre fatto riferimento alla responsabilità sociale delle imprese quale fattore idoneo a contribuire allo sviluppo, ricordando la responsabilità delle società transnazionali e

¹⁰ Il contributo del settore privato allo sviluppo, con particolare riguardo alla cooperazione tra attori privati e le Nazioni Unite, è stato oggetto della risoluzione 68/234, intitolata *Towards global partnerships: a principle-based approach to enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners*.

¹¹ Risoluzione 68/168.

¹² Risoluzione 69/173.

delle altre imprese nel rispetto dei diritti umani e riconoscendone il ruolo nella promozione dello sviluppo e del godimento dei diritti economici e sociali.

Le risoluzioni citate toccano infine, sia pure in termini estremamente generici, il tema della riforma delle istituzioni economiche internazionali, esprimendo la “necessità urgente” di stabilire un sistema internazionale equo, trasparente e democratico, con lo scopo di rafforzare e di ampliare la partecipazione effettiva dei Paesi in via di sviluppo alla costruzione della *governance* economica internazionale.

Con la risoluzione intitolata *Towards a New International Economic Order*¹³, l’Assemblea Generale ha riaffermato, in termini analoghi rispetto a risoluzioni sul medesimo tema adottate in passato¹⁴, il proprio impegno per la realizzazione di un ordine economico internazionale fondato sui principi di equità, eguaglianza sovrana, interdipendenza, interesse comune, cooperazione e solidarietà e in grado di assicurare la partecipazione di tutti gli Stati ai processi decisionali.

È inoltre opportuno ricordare in questa sede la risoluzione sulla *promozione di un ordine internazionale democratico ed equo*¹⁵. La risoluzione, la cui portata è ben più ampia rispetto alle questioni economiche e finanziarie, ha individuato come elementi portanti di un ordine internazionale democratico ed equo la costruzione di un sistema economico internazionale fondato su eguale partecipazione nei processi decisionali, interdipendenza, mutuo interesse, solidarietà e cooperazione tra gli Stati, nonché l’equità nell’accesso ai benefici derivanti dalla distribuzione internazionale della ricchezza.

Merita un cenno il riferimento, all’interno della risoluzione, al diritto all’informazione e all’accesso alle tecnologie informatiche: l’Assemblea Generale ha infatti ribadito l’importanza di un regime internazionale in tema di tecnologie dell’informazione e della comunicazione più bilanciato, in grado di correggere le ineguaglianze nel flusso di informazioni da e verso i Paesi in via di sviluppo.

Il *contributo delle tecnologie informatiche allo sviluppo* ha peraltro costituito l’oggetto di una apposita risoluzione¹⁶, nella quale l’Assemblea ha affrontato in particolare il problema del *digital divide* esistente tra Paesi sviluppati e in via di sviluppo. La risoluzione, muovendo dal riconoscimento dell’“immenso potenziale” delle tecnologie informatiche ai fini della promozione del trasferimento di tecnologia e, più in generale, della realizzazione dello sviluppo, ha constatato che la maggioranza dei poveri non ha accesso alla tecnologia e richiamato gli Stati all’impegno di colmare il *digital divide*. Ricordando l’attività del Vertice mondiale sulla società dell’informazione, l’Assemblea ha invitato all’uso delle linee di azione da esso elaborate per il conseguimento degli Obiettivi del Millennio.

Tra le risoluzioni che, pur inserendosi nella più ampia prospettiva della realizzazione degli Obiettivi del Millennio e del diritto allo sviluppo, riguardano problemi specifici, è altresì opportuno menzionare quelle relative al *contributo delle donne allo sviluppo*¹⁷ e al *rafforzamento delle istituzioni di controllo contabile per la promozione dell’efficienza, dell’accountability e dell’effettività delle*

¹³ Risoluzione 69/227.

¹⁴ Si vedano le risoluzioni 67/217, 65/167, 64/209, 63/224.

¹⁵ Risoluzione 68/175.

¹⁶ Risoluzione 68/198.

¹⁷ Risoluzione 68/227; si veda anche la risoluzione 69/236, che prende nota del rapporto del Segretario Generale dedicato a eguaglianza di genere e sviluppo sostenibile (UN Doc. A/69/156), rinviandone tuttavia la discussione alla 70ª sessione.

*amministrazioni pubbliche*¹⁸. La prima riconosce la stretta connessione sussistente tra eguaglianza di genere ed eliminazione della povertà, invitando Stati, organizzazioni internazionali e organizzazioni non governative a intensificare gli sforzi e l'impiego di risorse per consentire la piena partecipazione delle donne alla vita pubblica e a contribuire alla realizzazione dell'obiettivo dell'eguaglianza di genere nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. La seconda individua nelle istituzioni di controllo contabile uno strumento chiave per contribuire a un funzionamento virtuoso e responsabile della pubblica amministrazione e a un impiego efficiente delle risorse pubbliche, esortando gli Stati a rafforzarne l'efficacia e l'indipendenza.

Infine, diverse risoluzioni hanno riguardato il contributo allo sviluppo sostenibile della lotta al cambiamento climatico e della protezione dell'ambiente¹⁹.

5. *Le risoluzioni relative al sistema finanziario internazionale.* – Non sono mancati interventi dell'Assemblea Generale relativi a profili istituzionali della *governance* economica globale. In questa prospettiva l'attività dell'organo plenario delle Nazioni Unite si colloca in una linea di continuità rispetto agli anni passati, che hanno visto l'Assemblea Generale confrontarsi con le prospettive di riforma delle Istituzioni finanziarie internazionali a seguito della crisi globale²⁰. Invero, le risoluzioni più recenti non paiono presentare proposte concrete di riforma della *governance* delle Istituzioni di Bretton Woods, quanto piuttosto richiamarsi, assai genericamente, all'esigenza di promuovere la democraticità del sistema finanziario internazionale, correggendone gli squilibri.

La risoluzione su *sistema finanziario internazionale e sviluppo*²¹, adottata nel corso della 68^a sessione, fa seguito a una lunga serie di risoluzioni adottate in tema nel corso degli ultimi anni²² ed evoca innanzitutto l'esigenza di assicurare la coerenza dei sistemi finanziario, monetario e commerciale internazionali. Anche in tale occasione, l'Assemblea non ha mancato di proporre un rilancio del ruolo delle Nazioni Unite, in ragione della loro rappresentatività e legittimazione, quale *forum* naturale di discussione per le questioni economiche internazionali e il loro impatto sullo sviluppo.

Per un verso, con riferimento alle Istituzioni finanziarie internazionali, la risoluzione invita a dare rapida attuazione alla riforma delle quote e della *governance* del Fondo Monetario Internazionale deliberata nel dicembre 2010 dal Consiglio dei Governatori, la cui entrata in vigore è attualmente bloccata in attesa

¹⁸ Risoluzione 69/228.

¹⁹ Si vedano le risoluzioni 69/220 a 226.

²⁰ Si pensi, in particolare, all'adozione da parte dell'Assemblea Generale del c.d. Rapporto Stiglitz (*Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*) il 26 giugno 2009. Va peraltro rilevato come a questo importante documento non abbiano fatto seguito iniziative altrettanto ambiziose. Più in generale, in merito al ruolo dell'Assemblea Generale nella discussione sulle prospettive di riforma delle istituzioni finanziarie internazionali, v. CAFARO, *Il governo delle organizzazioni di Bretton Woods*, Torino 2012, 220 ss.

²¹ Risoluzione 68/201.

²² Si vedano le risoluzioni 67/179, 66/187, 65/143, 64/190, 63/205, 62/185, 61/187, 60/186, 59/222, 58/202, 57/241, 56/181, 55/186.

dell'approvazione da parte di tanti membri che rappresentino la maggioranza qualificata dei voti richiesta per le modifiche statutarie²³.

Per altro verso, essa affronta il tema della regolamentazione dei mercati finanziari, esortando a dedicare particolare attenzione alla disciplina del c.d. sistema bancario ombra (*shadow banking*), espressione con la quale si indicano le forme di intermediazione creditizia che si svolgono al di fuori del sistema bancario tradizionale, nonché dei prodotti finanziari derivati e degli istituti bancari “*too big to fail*”. Con riguardo allo Schema di regolamentazione internazionale per il rafforzamento delle banche e dei sistemi bancari adottato dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (c.d. “Basilea III”), l'Assemblea ha peraltro cautamente espresso preoccupazione per i possibili effetti avversi di tali regole su alcuni Paesi in via di sviluppo.

La risoluzione ha poi evocato la necessità di rafforzare gli strumenti di sorveglianza multilaterale, in particolare per quanto concerne l'impatto delle politiche nazionali sui tassi di interesse, sui tassi di cambio e sui flussi di capitale.

Essa ha infine richiesto al Segretario Generale un rapporto, da presentare durante la 69^a sessione, sull'attuazione della risoluzione stessa²⁴.

Ai rapporti tra sistema finanziario internazionale e sviluppo è stata dedicata anche una breve risoluzione adottata nel corso della 69^a sessione²⁵. L'Assemblea ha preso atto del rapporto del Segretario Generale, riaffermando gli obiettivi di crescita sostenibile e bilanciata ed esortando all'impiego efficiente degli strumenti di finanziamento per promuovere la piena occupazione e migliori condizioni di lavoro. In ultimo, essa ha richiesto al Segretario Generale un nuovo rapporto sull'attuazione della risoluzione in cooperazione con le Istituzioni di Bretton Woods e gli altri attori rilevanti.

6. *Le risoluzioni sul debito estero.* – Nelle ultime sessioni l'Assemblea Generale ha dedicato particolare attenzione alla sostenibilità del debito estero dei Paesi in via di sviluppo²⁶. Il crescente carico debitorio di numerosi Paesi in via di sviluppo costituisce infatti, come è noto, uno dei maggiori ostacoli alla promozione dello sviluppo sostenibile e alla lotta alla povertà, sicché la questione della sostenibilità a medio e lungo termine del debito è da tempo una delle preoccupazioni più significative dell'Assemblea.

Spicca, in questo contesto, l'iniziativa volta a istituire un sistema multilaterale per la ristrutturazione del debito. Con la risoluzione intitolata *Towards the establishment of a multilateral legal framework for sovereign debt restructuring processes*²⁷, l'Assemblea Generale ha identificato come prioritaria l'elaborazione,

²³ Il pacchetto di riforme comporta un emendamento allo Statuto del Fondo, la cui entrata in vigore è subordinata all'entrata all'accettazione da parte di 3/5 dei membri che rappresentino l'85% dei voti complessivi. Attualmente (maggio 2015) l'emendamento è stato accettato da 147 Stati, rappresentanti il 77,25% dei voti totali. Non l'hanno però accettato gli Stati Uniti, che da soli detengono il 16,74% dei voti complessivi. A sua volta, la revisione delle quote è condizionata, oltre che all'approvazione di tanti membri che rappresentino il 70% del potere di voto, all'entrata in vigore dell'emendamento allo Statuto.

²⁴ Si tratta del rapporto su sistema finanziario internazionale e sviluppo (UN Doc. A/69/50), che propone un bilancio degli sforzi compiuti per il rafforzamento del sistema finanziario internazionale e identifica le principali sfide in materia.

²⁵ Risoluzione 69/206.

²⁶ Risoluzione 68/202; risoluzione 69/207.

²⁷ Risoluzione 68/304.

nel corso della 69^a sessione, di principi per la ristrutturazione del debito, in particolare al fine di incrementare l'efficienza e la stabilità del sistema finanziario internazionale e di assicurare crescita economica e sviluppo sostenibile.

All'iniziativa in parola ha fatto seguito, il 29 dicembre 2014, una risoluzione relativa alle modalità di applicazione della risoluzione 68/304²⁸. L'Assemblea Generale ha demandato la predisposizione di un quadro giuridico multilaterale per i processi di ristrutturazione del debito sovrano a un comitato *ad hoc*, il quale dovrà tenere almeno tre riunioni tra gennaio e luglio 2015 e presentare, entro il termine della 69^a sessione, una proposta all'Assemblea.

Il tentativo di ricondurre il tema dei processi di ristrutturazione del debito a una cornice multilaterale è di indubbio rilievo in un contesto attualmente caratterizzato da elevata frammentazione sia dei soggetti creditori (Club di Parigi, Club di Londra, creditori istituzionali e *bondholders*) sia degli strumenti di debito, con conseguenti pregiudizi per l'interesse degli Stati debitori a una gestione ordinata ed efficiente delle crisi debitorie.

Per le stesse ragioni, e per l'elevata complessità delle questioni in gioco, l'obiettivo è ambizioso e resta da vedere se l'Assemblea Generale sarà in grado di elaborare soluzioni efficaci e di andare più in là di un mero approccio di *soft law*, come non è riuscito all'UNCTAD²⁹.

Una ulteriore risoluzione, dedicata al *rapporto tra sostenibilità del debito estero e sviluppo*³⁰, ha constatato che le conseguenze del peso del debito estero su molti Stati meno sviluppati si sono aggravate per effetto delle crisi economica e finanziaria: la crisi, incidendo negativamente sulla crescita, ha infatti comportato una riduzione del gettito, accentuando al contempo il ricorso all'indebitamento.

L'Assemblea Generale ha individuato come prioritaria la prevenzione di situazioni debitorie insostenibili, ricordando la comune responsabilità di debitori e creditori al fine di garantire la sostenibilità del debito.

Sono stati inoltre accolti con favore la revisione delle condizioni di prestito da parte del Fondo Monetario Internazionale e i progressi compiuti nel contesto dell'Iniziativa a favore dei Paesi poveri fortemente indebitati (HIPC) e dell'Iniziativa multilaterale di alleggerimento del debito³¹. Al tempo stesso, la risoluzione ha invitato a dare piena attuazione agli impegni assunti in tali occasioni sia dagli Stati creditori sia dagli Stati debitori.

L'Assemblea ha inoltre esortato le Istituzioni finanziarie internazionali a verificare l'attuazione e l'impatto delle iniziative di cancellazione del debito, accertando le ragioni delle persistenti difficoltà debitorie cui sono soggetti alcuni Stati pur a seguito del completamento dell'Iniziativa a favore dei Paesi poveri fortemente indebitati.

²⁸ Risoluzione 69/347.

²⁹ V. *UNCTAD Principles on Responsible Sovereign Lending and Borrowing* (PRSLB).

³⁰ Risoluzione 68/202.

³¹ L'Iniziativa a favore dei Paesi poveri fortemente indebitati è peraltro in via di conclusione. Dei 39 Paesi ammessi 35 hanno completato il processo definito dall'Iniziativa e ottenuto la cancellazione di gran parte del debito contratto nei confronti dei creditori coinvolti; il Ciad ha superato la prima fase di tale percorso (c.d. *decision point*) ma non ancora la seconda (*completion point*), mentre tre Stati (Eritrea, Somalia e Sudan), pur soddisfacendo i requisiti per l'ammissione all'Iniziativa, non hanno mai raggiunto neanche la prima fase.

Per quanto attiene all'impiego delle risorse liberate mediante la ristrutturazione del debito, l'Assemblea Generale ha osservato che esse dovrebbero essere dirette all'eliminazione della povertà, alla crescita e allo sviluppo economico e, più in generale, alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo individuati in sede internazionale, a partire dagli Obiettivi del Millennio. Gli Stati donatori dovrebbero inoltre assicurare che la partecipazione a programmi di riduzione del debito non comporti una riduzione delle risorse trasferite ai Paesi poveri in adempimento di impegni assunti nell'ambito della cooperazione allo sviluppo.

La risoluzione 68/202 ha parimenti constatato che la sostenibilità del debito estero rappresenta un limite significativo allo sviluppo anche per diversi Paesi a reddito medio-basso i quali, pur in presenza di elevati livelli di indebitamento, non sono attualmente parte di iniziative multilaterali di riduzione del debito. Al riguardo, l'Assemblea ha invitato a considerare anche a favore di tali Stati forme di alleggerimento del debito, al fine di garantirne la sostenibilità finanziaria a medio e lungo termine.

Ulteriori e più specifiche questioni affrontate hanno riguardato la sostenibilità del debito dei PVS colpiti da disastri naturali o teatro di recenti conflitti armati, rispetto ai quali la risoluzione ha genericamente invocato esigenze di flessibilità.

L'Assemblea Generale ha altresì rivolto un appello per il rafforzamento dei meccanismi internazionali di prevenzione e risoluzione delle crisi, incoraggiando i privati a contribuire alla realizzazione di tale obiettivo ed esortando Stati creditori e debitori a considerare il ricorso a strumenti e meccanismi innovativi, quali *debt swap*, *debt-equity swap* e strumenti di indicizzazione del debito.

In ultimo, la risoluzione ha previsto la convocazione, durante la 69^a sessione, di una riunione congiunta della II Commissione dell'Assemblea Generale e del Consiglio Economico e Sociale, allo scopo di valutare i progressi compiuti con riguardo ai processi di ristrutturazione e cancellazione del debito, alla luce dell'esperienza della crisi economica e finanziaria.

Della *sostenibilità del debito estero* si è recentemente occupata anche la risoluzione 69/207, la quale, rammentando ancora una volta che una soluzione rapida, complessiva e durevole dei problemi di indebitamento dei Paesi in via di sviluppo è essenziale al fine di realizzarne gli obiettivi di crescita e di sviluppo, si è peraltro limitata a prendere atto del rapporto del Segretario Generale in materia e a richiedere la presentazione di un nuovo rapporto per la 70^a sessione.

Un profilo particolarmente delicato che emerge dalle risoluzioni citate – soprattutto dalla risoluzione 68/202 – concerne la difficoltà di applicare a tutti i creditori principi di uguaglianza e parità di trattamento in occasione della ristrutturazione o rinegoziazione del debito, con conseguente pregiudizio per l'effettività di tali processi³².

In primo luogo, i Paesi partecipanti all'Iniziativa a favore dei Paesi poveri fortemente indebitati hanno beneficiato di un drastico abbattimento del debito bilaterale contratto nei confronti dei membri del Club di Parigi, mentre la remissione del debito dovuto ad altri creditori, pubblici o privati, è stata interamente lasciata alla discrezionalità di questi ultimi.

³² Per un'analisi approfondita dei profili in questione si veda VITERBO, *I meccanismi per la risoluzione del debito sovrano: alla ricerca di un difficile bilanciamento tra interessi pubblici e privati*, in *DUDI*, 2014, 351 ss.

In secondo luogo, per quanto riguarda i debiti obbligazionari³³, la ristrutturazione avviene solitamente mediante il ricorso a clausole di azione collettiva (CAC), inserite nei prospetti contrattuali dei titoli obbligazionari, che consentono di modificarne le modalità di pagamento con l'accordo di una maggioranza qualificata dei sottoscrittori ma con efficacia vincolante anche nei confronti di quelli che non abbiano aderito alla proposta di rinegoziazione. Questa prassi, che si fonda sul principio di parità di trattamento dei creditori, è tuttavia osteggiata dai c.d. fondi avvoltoio (*vulture funds*), investitori istituzionali con fini speculativi che acquistano in elevata quantità e a prezzo molto basso sul mercato secondario titoli del debito pubblico di Stati fortemente indebitati, per poi promuovere azioni legali contro lo Stato debitore che abbia dovuto ricorrere a ristrutturazioni del proprio debito.

L'Assemblea ha espresso preoccupazione per i problemi segnalati, ponendone in evidenza l'impatto negativo sulle prospettive di ristrutturazione ordinata del debito. Essa ha constatato che il successo e l'efficacia dei programmi di ristrutturazione del debito dipendono in definitiva dal coinvolgimento e dalla disponibilità di tutti i creditori, pubblici e privati, ad assumere su di sé una parte delle perdite derivanti dall'attuazione di tali programmi. La risoluzione 68/202 ha inoltre sottolineato l'importanza dell'assistenza offerta agli Stati debitori per contrastare azioni legali strumentali.

7. *Il finanziamento allo sviluppo.* – Con la risoluzione 68/204, l'Assemblea Generale ha convocato la terza Conferenza internazionale sul finanziamento allo sviluppo, che si terrà ad Addis Abeba dal 13 al 16 luglio 2015³⁴.

La risoluzione ha in primo luogo richiamato e confermato l'approccio seguito dal *Monterrey Consensus*³⁵, indicando principi e priorità per la cooperazione allo sviluppo.

L'Assemblea ha inoltre constatato l'impatto negativo della crisi sulla capacità dei PVS di reperire risorse sufficienti da destinare allo sviluppo e ha richiamato gli Stati industrializzati all'impegno di destinare lo 0,7% del prodotto interno lordo all'assistenza ai Paesi in via di sviluppo e lo 0,15-0,2% ai Paesi meno sviluppati.

Si è altresì sottolineata l'importanza di un approccio unitario, coerente e coordinato alla cooperazione allo sviluppo, per evitare la duplicazione degli sforzi e consentire un impiego razionale ed efficiente delle risorse impiegate, e si è incoraggiato il ricorso a strumenti finanziari innovativi.

Alla *cooperazione allo sviluppo a favore dei Paesi meno sviluppati* è dedicata la risoluzione 68/224: l'Assemblea ha espresso preoccupazione per la riduzione delle risorse globalmente impiegate a tale fine, invitando gli Stati industrializzati e la società civile a contribuire all'attuazione del Programma di azione di Istanbul³⁶.

³³ La risoluzione 68/202 ha altresì preso atto dei mutamenti nella composizione del debito sovrano di molti Paesi, finanziato in misura crescente mediante ricorso ai mercati obbligazionari.

³⁴ Le modalità operative della Conferenza sono state definite dalle risoluzioni 68/279 e 69/278. V. anche la risoluzione 69/208.

³⁵ *Monterrey Consensus*, risoluzione adottata dalla Conferenza internazionale sul finanziamento allo sviluppo, Monterrey, Messico, 18-22 marzo 2002 (A/CONF.198/11).

³⁶ *Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2011-2020*, adottato dalla quarta Conferenza delle Nazioni Unite sui Paesi meno sviluppati, Istanbul, 9-13 maggio 2011.

8. *Commercio internazionale e sviluppo.* – Al contributo del commercio internazionale allo sviluppo sono dedicate le risoluzioni 68/199 e 69/205. In entrambe si è ribadita l'importanza per lo sviluppo e la crescita economica di un sistema commerciale multilaterale e aperto; in continuità con le risoluzioni adottate sul medesimo tema negli anni scorsi, la risoluzione 68/199 ha invitato gli Stati a resistere al ricorso a tendenze protezionistiche e a correggere le misure distorsive incompatibili con gli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC).

La principale preoccupazione espressa dalle due risoluzioni in esame ha tuttavia riguardato lo stallo dei negoziati del *Doha round*: al riguardo, l'Assemblea ha auspicato un superamento dell'*impasse* attuale ed esortato all'impegno per un esito favorevole alla promozione dello sviluppo.

La risoluzione 69/205 ha inoltre riconosciuto l'importanza della Dichiarazione ministeriale di Bali e invitato gli Stati a dare tempestiva attuazione agli impegni assunti con il c.d. "*Bali Package*" adottato dalla nona Conferenza ministeriale dell'OMC.

9. *Altre questioni di interesse.* – In ultimo, è opportuno menzionare alcune risoluzioni relative alla particolare condizione di certe categorie di Paesi in via di sviluppo.

La risoluzione 68/222 si è occupata della *cooperazione allo sviluppo con i Paesi a medio reddito*, invitando a tenere in considerazione le peculiari esigenze di tali Stati nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e salutando con favore la solidarietà dei Paesi a medio reddito nei confronti dei Paesi più poveri mediante gli strumenti della cooperazione Sud-Sud e della cooperazione triangolare. Alla *cooperazione Sud-Sud* sono inoltre dedicate le risoluzioni 68/230 e 69/239³⁷.

I *problemi specifici dei Paesi senza accesso al mare* sono invece oggetto delle risoluzioni 68/225 e 69/232, mentre la risoluzione 69/217 ha riguardato i *piccoli Stati insulari in via di sviluppo*.

10. *Conclusioni.* – L'analisi delle risoluzioni consente di trarre qualche conclusione in merito alle priorità e all'impatto dell'attività dell'Assemblea Generale in materia economica e finanziaria.

Rimane innanzitutto costante l'attenzione tradizionale al diritto allo sviluppo e alle istanze dei Paesi in via di sviluppo, le quali possono trovare spazio in seno all'Assemblea Generale assai più agevolmente che in altre sedi. In questo contesto, una parte rilevante dell'attività più recente è dedicata alla definizione di nuovi obiettivi di sviluppo, che sostituiscano gli Obiettivi del Millennio, per il periodo successivo al 2015.

La preoccupazione per la sostenibilità del debito dei Paesi in via di sviluppo ha trovato sbocco nel tentativo di istituire un quadro multilaterale per i processi di ristrutturazione: si tratta senza dubbio di un'iniziativa importante e innovativa, sebbene ancora in fase embrionale.

³⁷ In queste e in altre occasioni l'Assemblea Generale ha incoraggiato il ricorso alla cooperazione Sud-Sud, ricordando però che essa è complementare e non sostitutiva rispetto alla cooperazione Nord-Sud. Al riguardo, v. anche la già citata risoluzione 68/204.

Complessivamente, l'Assemblea Generale non sembra tuttavia in grado di superare la propria condizione di marginalità nel governo internazionale dell'economia, anche per la natura esortativa e il contenuto spesso piuttosto generico delle risoluzioni adottate.

ALBERTO MIGLIO

ASSEMBLEA GENERALE
(69^a sessione ordinaria 2014)

DISARMO

1. *Premessa.* - Nel corso della 69^a Sessione ordinaria, l'Assemblea Generale si è interessata, come ogni anno, alla tematica del disarmo, adottando numerose risoluzioni, prevalentemente su proposta della I Commissione. Innanzitutto – nella risoluzione 69/76¹ – l'Assemblea ha nuovamente affermato il ruolo della *Conferenza sul disarmo* quale *forum* internazionale per i negoziati multilaterali in materia, esortandola a riprendere i lavori nel corso del 2015, dopo uno stallo di oltre un decennio. A tal fine, essa ha richiesto la cooperazione degli Stati membri e il necessario sostegno da parte del Segretario Generale. Anche con riguardo alla *Commissione sul disarmo* l'Assemblea – nella risoluzione 69/77² – ha sottolineato l'importanza di un'attività più proficua di tale organo, invitandolo a riunirsi nel 2015 per un periodo non superiore alle tre settimane, ossia dal 6 al 24 aprile. Inoltre, essa ha richiesto al Segretario Generale di fornire alla Commissione tutta l'assistenza necessaria e ha invitato gli Stati membri a fornire le proprie proposte in materia prima dell'apertura della sessione del 2015.

2. *Questioni generali di disarmo.* – Nel corso della Sessione in esame, l'Assemblea ha dedicato numerose risoluzioni a questioni generali di disarmo. Nella risoluzione 69/56³ – adottata per *consensus* – l'Assemblea ha nuovamente richiesto al Segretario Generale di rafforzare il ruolo svolto dalle Nazioni Unite nell'ambito della *relazione tra disarmo e sviluppo*, nonché di continuare ad agire, attraverso gli organi appropriati e nell'ambito delle risorse disponibili, per la realizzazione del Programma d'azione adottato alla Conferenza internazionale su disarmo e sviluppo l'11 settembre 1987. L'Assemblea inoltre ha incoraggiato la Comunità internazionale a valutare il contributo che il disarmo potrebbe fornire nel conseguimento degli Obiettivi del Millennio ed ha invitato le istituzioni e le organizzazioni regionali, le organizzazioni non governative e gli istituti di ricerca ad interessarsi al suddetto argomento, prendendo in considerazione, a tal riguardo, il rapporto del Gruppo di esperti governativi⁴.

¹ UN Doc. A/RES/69/76, 2 dicembre 2014, adottata senza ricorso al voto.

² UN Doc. A/RES/69/77, 2 dicembre 2014, adottata senza ricorso al voto.

³ UN Doc. A/RES/69/56, 2 dicembre 2014.

⁴ Con la risoluzione 57/65, del 22 novembre 2002, l'Assemblea richiese al Segretario Generale la preparazione di un rapporto riguardante la relazione tra disarmo e sviluppo, da presentare nel corso della 59^a Sessione, redatto con l'assistenza di un Gruppo di esperti governativi, scelti sulla base di un'equa distribuzione geografica.

Con la risoluzione 69/59⁵ l'Assemblea ha sottolineato l'importanza della *conformità con gli accordi di disarmo, di controllo degli armamenti e di non-proliferazione* ai fini della stabilità e della sicurezza internazionale, esortando tutti gli Stati ad attuare i rispettivi obblighi e ad impegnarsi per risolvere eventuali problemi tramite strumenti compatibili con tali accordi e con il diritto internazionale. Inoltre, essa ha incoraggiato tutti gli Stati, le Nazioni Unite e le altre organizzazioni internazionali, conformemente ai loro rispettivi mandati, ad agire, in linea con quanto stabilito nella Carta, per prevenire gravi danni alla stabilità e alla sicurezza internazionale derivanti dal mancato rispetto da parte degli Stati dei suddetti obblighi.

L'importanza di *osservare le norme ambientali nell'elaborazione e attuazione degli accordi di disarmo e di limitazione degli armamenti* è stata ribadita nella risoluzione 69/55⁶, adottata per *consensus*. Pertanto, l'Assemblea ha esortato gli Stati a contribuire per assicurare il rispetto delle suddette norme nell'attuazione dei trattati e delle convenzioni di cui sono parti, nonché a comunicare al Segretario Generale informazioni sulle misure adottate per perseguire tali obiettivi.

La risoluzione 69/54⁷ è dedicata alla *promozione del multilateralismo nel contesto del disarmo e della non-proliferazione*. In essa, l'Assemblea ha nuovamente esortato gli Stati membri a rinnovare il proprio impegno verso la cooperazione multilaterale per perseguire gli obiettivi comuni nell'ambito della suddetta materia. Inoltre, essa ha richiesto agli Stati parti degli strumenti sulle armi di distruzione di massa di consultarsi e cooperare per risolvere i problemi di attuazione o di non-conformità, in accordo con le procedure definite negli stessi strumenti, evitando di ricorrere o di minacciare di ricorrere ad azioni unilaterali o ad accuse non verificate di non-conformità.

Nella risoluzione 69/60⁸, riguardante il *consolidamento della pace attraverso misure concrete di disarmo*, l'Assemblea ha sottolineato l'importanza di includere nelle missioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite, laddove ritenuto appropriato e con il consenso dello Stato ospitante, misure volte ad affrontare il problema del traffico illecito di armi piccole e leggere, anche attraverso, *inter alia*, programmi di smobilitazione e di reinserimento, al fine di contribuire a un processo di costruzione della pace sostenibile. Essa inoltre ha incoraggiato gli Stati membri, anche nell'ambito del Gruppo degli Stati interessati, a continuare a fornire il loro sostegno al Segretario Generale, alle organizzazioni internazionali e regionali – in conformità con il cap. VIII della Carta delle Nazioni Unite – e alle organizzazioni non governative nel rispondere alle richieste provenienti dagli Stati di raccogliere e distruggere le armi piccole e leggere, nelle situazioni successive a un conflitto.

⁵ UN Doc. A/RES/69/59, 2 dicembre 2014, approvata con 170 voti favorevoli, 1 voto contrario (Repubblica Popolare Democratica di Corea), 10 astensioni (tra cui Cuba, Egitto, Federazione Russa, Iran e Repubblica Araba Siriana). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/69/PV.62.

⁶ UN Doc. A/RES/69/55, 2 dicembre 2014.

⁷ UN Doc. A/RES/69/54, 2 dicembre 2014, approvata con 131 voti favorevoli, 5 voti contrari (Israele, Stati Federati della Micronesia, Palau, Regno Unito e Stati Uniti), 49 astensioni (tra cui Francia, Germania, Giappone, Italia e Spagna). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/69/PV.62.

⁸ UN Doc. A/RES/69/60, 2 dicembre 2014, adottata senza ricorso al voto.

La risoluzione 69/27⁹ è dedicata al *divieto di sviluppo e produzione di nuovi tipi di armi di distruzione di massa*. In essa, l'Assemblea ha richiesto alla Conferenza sul disarmo di continuare ad analizzare la questione e di riportare i risultati delle considerazioni in materia nei propri rapporti annuali all'Assemblea Generale.

Nella risoluzione 69/39¹⁰ l'Assemblea ha sollecitato tutti gli Stati membri ad adottare e rafforzare le *misure per impedire ai terroristi di acquisire armi di distruzione di massa*, nonché a collaborare con le organizzazioni internazionali e regionali in tale ambito. Essa inoltre ha esortato gli Stati membri, non ancora parti, ad aderire alla Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare, adottata il 13 aprile 2005, entrata in vigore il 7 luglio 2007 e ratificata da 99 Stati.

Con la risoluzione 69/62¹¹ l'Assemblea ha esortato gli Stati membri a stabilire adeguate leggi nazionali per *impedire e combattere l'intermediazione illecita* di armi convenzionali, di materiali, attrezzature e tecnologie che potrebbero contribuire alla proliferazione di armi di distruzione di massa e dei loro vettori, in una maniera conforme al diritto internazionale; ad attuare pienamente i trattati internazionali e le risoluzioni in materia, nonché ad adottare misure di cooperazione e assistenza.

Al *programma di formazione delle Nazioni Unite sul disarmo* è dedicata la risoluzione 69/75¹², adottata per *consensus*. In essa, l'Assemblea ha espresso il proprio apprezzamento a tutti gli Stati membri e alle organizzazioni che hanno costantemente sostenuto il programma nel corso degli anni, contribuendo al suo successo; ed ha richiesto al Segretario Generale di continuarne l'attuazione, nell'ambito delle risorse esistenti, e di riferire in merito all'Assemblea Generale nel corso della 71^a Sessione.

La risoluzione 69/71¹³ ha per oggetto il *Programma delle Nazioni Unite di informazione sul disarmo*, ritenuto un importante strumento di assistenza agli Stati membri nei negoziati e nell'attuazione dei trattati in materia. Essa ha inoltre raccomandato che il Programma prosegua la sua attività, cercando, *inter alia*, di continuare la pubblicazione dello *United Nations Disarmament Yearbook* e degli altri studi correlati, nonché di favorire l'interazione tra le Nazioni Unite e l'opinione pubblica, in particolare con le organizzazioni non-governative e gli istituti di ricerca.

Nella risoluzione 69/61¹⁴ – relativa alle *donne e il disarmo, la non proliferazione e il controllo degli armamenti* – l'Assemblea ha sollecitato gli Stati membri, le organizzazioni regionali, le Nazioni Unite e le agenzie specializzate a promuovere uguali opportunità per la rappresentanza delle donne nei processi decisionali riguardanti le materie del disarmo, della non-proliferazione e del controllo degli armamenti. Essa inoltre ha incoraggiato gli Stati membri ad analizzare gli effetti della violenza armata, con particolare riferimento agli effetti del traffico illecito di armi piccole e leggere su donne e bambine, anche, *inter alia*, intensificando la raccolta di dati disaggregati per sesso e per età.

⁹ UN Doc. A/RES/69/27, 2 dicembre 2014, approvata con 174 voti favorevoli, 2 voti contrari (Israele e Stati Uniti), 1 astensione (Ucraina).

¹⁰ UN Doc. A/RES/69/39, 2 dicembre 2014, adottata senza ricorso al voto.

¹¹ UN Doc. A/RES/69/62, 2 dicembre 2014, approvata con 180 voti favorevoli, nessun voto contrario e 2 astensioni (Iran e Repubblica Popolare Democratica di Corea).

¹² UN Doc. A/RES/69/75, 2 dicembre 2014.

¹³ UN Doc. A/RES/69/71, 2 dicembre 2014, adottata senza ricorso al voto.

¹⁴ UN Doc. A/RES/69/61, 2 dicembre 2014, approvata con 183 voti favorevoli e nessun voto contrario.

L'Assemblea ha poi dedicato alcune risoluzioni al tema del disarmo sotto un profilo regionale. Nella risoluzione 69/45¹⁵, essa ha sottolineato l'importanza di un *disarmo regionale*, al fine di promuovere la pace e la sicurezza internazionale. Pertanto, essa ha esortato gli Stati, laddove possibile, a concludere accordi per il disarmo e la non-proliferazione nucleare a livello regionale, oltre ad apprezzare le iniziative promosse dagli Stati in tale ambito.

Nella risoluzione 69/70¹⁶, dedicata ai *Centri regionali delle Nazioni Unite per la pace e il disarmo*, l'Assemblea ha sottolineato l'importanza che i suddetti Centri svolgano attività educative e divulgative, al fine di promuovere la pace e la sicurezza regionale. Pertanto, essa ha esortato gli Stati membri, le organizzazioni internazionali governative e non-governative, oltre alle fondazioni, a contribuire finanziariamente all'attività di tali Centri; ed ha richiesto al Segretario Generale di fornire loro tutto il sostegno necessario, nell'ambito delle risorse disponibili.

L'Assemblea ha poi dedicato altre tre risoluzioni a tali Centri, adottate per *consensus*: la 69/68¹⁷, riguardante il *Centro Regionale delle Nazioni Unite per la Pace e il Disarmo in Asia e nel Pacifico*; la 69/72¹⁸, relativa al *Centro Regionale delle Nazioni Unite per la Pace, il Disarmo e lo Sviluppo in America Latina e nei Caraibi*; la 69/74¹⁹, avente ad oggetto il *Centro Regionale delle Nazioni Unite per la Pace e il Disarmo in Africa*. In tutte e tre le risoluzioni, l'Assemblea ha espresso il proprio apprezzamento per il ruolo svolto da tali Centri, esortando gli Stati membri, le organizzazioni internazionali governative e non governative, nonché le fondazioni, a contribuire finanziariamente alla loro attività. Con particolare riguardo al Centro presente nel continente africano, la risoluzione 69/74 ha sottolineato il sostegno fornito alla Commissione dell'Unione Africana, alle organizzazioni regionali e agli Stati africani tramite programmi di assistenza tecnica e servizi di consulenza, relativamente al controllo delle armi piccole e leggere; al Trattato sul commercio delle armi, adottato il 2 aprile 2013, entrato in vigore il 24 dicembre 2014 e ratificato da 69 Stati; e alle problematiche relative alle armi di distruzione di massa.

3. *Disarmo e non proliferazione nucleare.* – Anche durante i lavori della Sessione in commento, l'Assemblea ha dedicato numerose risoluzioni al tema del disarmo nucleare. Nella risoluzione 69/40²⁰, dedicata alla *riduzione del pericolo nucleare*, l'Assemblea, dopo aver sottolineato il rischio di incidenti nucleari accidentali, ha richiesto una revisione delle dottrine nucleari e in particolare misure immediate ed urgenti per ridurre i rischi di un uso non intenzionale delle armi nucleari. Essa inoltre ha esortato gli Stati membri a prendere le misure necessarie per impedire la proliferazione di tali armi; ed ha richiesto al Segretario Generale di continuare a incoraggiare gli Stati membri a convocare una conferenza internazionale, dedicata all'eliminazione del pericolo nucleare.

¹⁵ UN Doc. A/RES/69/45, 2 dicembre 2014, adottata senza ricorso al voto.

¹⁶ UN Doc. A/RES/69/70, 2 dicembre 2014, adottata senza ricorso al voto.

¹⁷ UN Doc. A/RES/69/68, 2 dicembre 2014.

¹⁸ UN Doc. A/RES/69/72, 2 dicembre 2014.

¹⁹ UN Doc. A/RES/69/74, 2 dicembre 2014.

²⁰ UN Doc. A/RES/69/40, 2 dicembre 2014, approvata con 124 voti favorevoli, 48 voti contrari (tra cui Francia, Germania, Israele, Italia, Regno Unito e Stati Uniti), 10 astensioni (tra cui Federazione Russa, Giappone, Repubblica di Corea e Serbia). Per l'elenco completo degli Stati che hanno espresso voto contrario e che si sono astenuti si veda UN Doc. A/69/PV.62.

L'Assemblea, con la risoluzione 69/48²¹, avente ad oggetto il *disarmo nucleare*, ha sottolineato la necessità di adottare efficaci misure di disarmo, tali da permettere la totale eliminazione degli arsenali nel più breve tempo possibile. Essa inoltre ha invitato gli Stati dotati di armi nucleari a fermare immediatamente il miglioramento qualitativo, lo sviluppo, la produzione e lo stoccaggio delle testate nucleari e dei loro vettori, nonché ad avviare negoziati plurilaterali su ulteriori riduzioni degli arsenali. Come in precedenti Sessioni, l'Assemblea ha esortato all'immediato avvio di negoziati, nell'ambito della Conferenza sul disarmo, per giungere alla stipulazione di un trattato che vieti la produzione di materiale fissile per le armi nucleari. Inoltre, essa ha nuovamente auspicato la rapida entrata in vigore del Trattato globale per la proibizione degli esperimenti nucleari, adottato il 10 settembre 1996 e ratificato finora da 164 Stati²², accogliendo con soddisfazione le recenti ratifiche da parte del Congo e del Niue. Infine, l'Assemblea ha richiesto la convocazione, nel più breve tempo possibile, di una conferenza internazionale per individuare misure concrete di disarmo nucleare.

La risoluzione 69/37²³ è dedicata alla necessità di *accelerare l'attuazione degli impegni di disarmo nucleare*. In essa, l'Assemblea ha ribadito l'obbligatorietà del Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari (TNP) – adottato il 1° luglio 1968, entrato in vigore il 5 marzo 1970 e attualmente ratificato da 191 Stati – nei confronti degli Stati parti ed ha esortato i suddetti Stati a conformarsi pienamente alle decisioni, alle risoluzioni e agli impegni assunti nel corso delle Conferenze di revisione svoltesi nel 1995, 2000 e 2010. A tal proposito, essa ha auspicato che la prossima Conferenza di revisione, che avrà luogo nel corso del 2015, dia la giusta importanza agli imperativi umanitari alla base della necessità del disarmo nucleare. Inoltre, al fine di ottenere l'universalità del Trattato, l'Assemblea ha sollecitato India, Israele e Pakistan ad aderirvi prontamente e senza condizioni, nonché a porre i propri impianti nucleari sotto la tutela dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA). Inoltre, essa ha esortato la Repubblica Popolare Democratica di Corea a conformarsi agli impegni assunti nell'ambito del *Six-Party Talks*²⁴, ad abbandonare i propri programmi nucleari nonché ad aderire nuovamente al TNP e agli accordi di salvaguardia dell'AIEA. Infine, l'Assemblea ha raccomandato agli Stati dotati di armi nucleari di tener fede ai propri impegni di disarmo, consentendo agli Stati parti di monitorare periodicamente i progressi compiuti, al fine di rafforzare un clima di fiducia.

Al tema della *completa eliminazione delle armi nucleari* è dedicata la risoluzione 69/52²⁵. In essa, l'Assemblea ha ricordato l'importanza di un'applicazione

²¹ UN Doc. A/RES/69/48, 2 dicembre 2014, approvata con 121 voti favorevoli, 44 voti contrari (tra cui Germania, Israele, Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Ucraina), 17 astensioni (tra cui Federazione Russa, Giappone, India e Pakistan). Per l'elenco completo degli Stati che hanno espresso voto contrario e che si sono astenuti si veda UN Doc. A/69/PV.62.

²² Il Trattato entrerà in vigore 180 giorni dopo il deposito degli strumenti di ratifica dei 44 Stati elencati nell'Allegato 2 al Trattato.

²³ UN Doc. A/RES/69/37, 2 dicembre 2014, approvata con 169 voti favorevoli, 7 voti contrari (Federazione Russa, Francia, India, Israele, Regno Unito, Repubblica Popolare Democratica di Corea e Stati Uniti), 5 astensioni (Bhutan, Cina, Stati Federati della Micronesia, Pakistan e Palau).

²⁴ I *Six-Party Talks* sono negoziati svoltisi in diversi *round* – dal 2003 al 2009 – tra Stati Uniti, Federazione Russa, Giappone, Repubblica di Corea, Repubblica Popolare Democratica di Corea e Cina e aventi per obiettivo la denuclearizzazione della penisola coreana.

²⁵ UN Doc. A/RES/69/52, 2 dicembre 2014, approvata con 170 voti favorevoli, 1 voto contrario (Repubblica Popolare Democratica di Corea) e 14 astensioni (tra cui Cina, Cuba, Federazione Russa, Iran,

universale del TNP e ha esortato gli Stati parti ad impegnarsi affinché la Conferenza di revisione del 2015 possa rafforzare il regime giuridico previsto dal Trattato. Essa ha accolto con soddisfazione l'attuazione del Trattato tra la Federazione Russa e gli Stati Uniti, riguardante le misure per l'ulteriore riduzione e limitazione delle armi strategiche offensive, sottoscritto l'8 aprile 2010 ed entrato in vigore il 5 febbraio 2011, ed ha incoraggiato tali Stati a discutere ulteriori misure di riduzione dei loro arsenali nucleari. Nel prosieguo della risoluzione, l'Assemblea ha esortato tutti gli Stati non ancora parti ad aderire al Trattato globale per la proibizione degli esperimenti nucleari; ha sottolineato l'importanza di mantenere in vigore le moratorie esistenti sui *test* nucleari in attesa dell'entrata in vigore del Trattato e ha auspicato un continuo sviluppo dei meccanismi di controllo, al fine di assicurarne l'obbligatorietà. L'Assemblea ha poi incoraggiato la costituzione di ulteriori zone denuclearizzate, sulla base di accordi liberamente raggiunti tra gli Stati della regione interessata e in conformità con le linee guida stabilite nel 1999 dalla Commissione sul disarmo; ha riconosciuto che, aderendo ai relativi protocolli sulla sicurezza, gli Stati dotati di armi nucleari assumono impegni giuridicamente vincolanti rispetto allo *status* di tali aree, oltre all'obbligo di non usare o minacciare di usare armi nucleari contro gli Stati parti di tali Trattati; e a tal proposito ha accolto con soddisfazione la conclusione del Protocollo al Trattato che istituisce una zona denuclearizzata in Asia Centrale tra i cinque Stati dotati di armi nucleari, avvenuta il 6 maggio 2014.

Nella risoluzione 69/41²⁶ l'Assemblea ha accolto con soddisfazione il rapporto del Segretario Generale contenente le opinioni degli Stati membri su come *portare avanti negoziati multilaterali sul disarmo nucleare*; e ha richiesto al Segretario Generale di trasmettere tale rapporto alla Conferenza sul disarmo e alla Commissione sul disarmo. Essa ha esortato gli Stati membri, le organizzazioni internazionali e la società civile a continuare ad arricchire il dibattito in materia, tenendo in debito conto il rapporto del Gruppo di lavoro costituito nella risoluzione 67/56 e le proposte ivi contenute, nonché il rapporto presentato dal Segretario Generale conformemente alla risoluzione 68/46.

L'Assemblea ha voluto nuovamente ricordare – nella risoluzione 69/43²⁷ – il *Parere della Corte Internazionale di Giustizia sulla legalità dell'uso o della minaccia di armi nucleari*, emesso l'8 luglio 1996, nel quale si afferma l'obbligo di concludere negoziati che conducano a un disarmo nucleare sotto un efficace controllo internazionale. Essa ha esortato gli Stati ad adempiere immediatamente tale obbligo avviando negoziati multilaterali volti alla rapida adozione di una convenzione che proibisca lo sviluppo, la produzione, la sperimentazione, la distribuzione, lo stoccaggio, il trasferimento, la minaccia o l'uso di armi nucleari e provveda alla loro eliminazione. L'Assemblea ha inoltre richiesto agli Stati di informare il Segretario Gene-

Israele e Repubblica Araba Siriana). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/69/PV.62.

²⁶ UN Doc. A/RES/69/41, 2 dicembre 2014, approvata con 154 voti favorevoli, 5 voti contrari (Federazione Russa, Francia, Israele, Regno Unito e Stati Uniti), 20 astensioni (tra cui Cina, Italia, Repubblica Araba Siriana e Spagna). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/69/PV.62.

²⁷ UN Doc. A/RES/69/43, 2 dicembre 2014, approvata con 134 voti favorevoli, 23 voti contrari (tra cui Federazione Russa, Francia, Germania, Israele, Italia, Regno Unito e Stati Uniti), 23 astensioni (tra cui Australia, Canada, Repubblica di Corea, Serbia e Ucraina). Per l'elenco completo degli Stati che hanno espresso voto contrario e che si sono astenuti si veda UN Doc. A/69/PV.62.

rale delle misure assunte per l'attuazione della presente risoluzione; e a quest'ultimo di mettere al corrente l'Assemblea di tali informazioni nel corso della 70^a Sessione.

Nella risoluzione 69/30²⁸ l'Assemblea ha nuovamente affermato la necessità di giungere alla *conclusione di accordi internazionali efficaci per tutelare gli Stati non dotati di armi nucleari contro la minaccia o l'uso di armi nucleari*. Pertanto ha sollecitato tutti gli Stati, in particolare quelli dotati di armi nucleari, ad impegnarsi per giungere ad un accordo comune; ed ha auspicato che la Conferenza sul disarmo continui i negoziati per giungere alla conclusione dei suddetti accordi.

L'Assemblea ha poi – con la risoluzione 69/58²⁹ – nuovamente sottolineato il forte sostegno verso misure di disarmo nucleare, espresso nella *riunione ad alto livello dell'Assemblea Generale sul disarmo nucleare*, svoltasi il 26 settembre 2013. Essa inoltre ha ricordato la sua decisione di convocare, non più tardi del 2018, una conferenza internazionale delle Nazioni Unite sul disarmo nucleare per esaminare i progressi compiuti in tale materia e ha ricordato la commemorazione del 26 settembre quale Giornata internazionale per la totale eliminazione delle armi nucleari. A tal proposito, l'Assemblea ha esortato gli Stati membri, le Nazioni Unite e la società civile, comprese le organizzazioni non governative, il mondo accademico, i parlamentari, i *mass-media* e gli individui, a promuovere tale ricorrenza attraverso tutte le attività di sensibilizzazione.

In seduta plenaria l'Assemblea ha adottato la risoluzione 69/7³⁰, nella quale ha preso atto con soddisfazione della consegna del *rapporto dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica* per il 2013 e ha riaffermato il suo forte sostegno per il ruolo svolto dall'AIEA nell'incoraggiare lo sviluppo e l'applicazione pratica dell'energia atomica per usi pacifici, nel trasferimento della tecnologia agli Stati in via di sviluppo e nei meccanismi di sicurezza e controllo. Pertanto, l'Assemblea ha esortato gli Stati membri a continuare a sostenere le attività della suddetta Agenzia.

Nella risoluzione 69/50³¹ l'Assemblea ha esortato gli Stati membri a sostenere gli sforzi internazionali per *impedire l'acquisizione di fonti radioattive da parte dei terroristi* e a reprimere tali atti, laddove necessario, in accordo con le legislazioni nazionali e conformemente al diritto internazionale. Essa inoltre ha incoraggiato gli Stati non ancora parti ad aderire nel più breve tempo possibile alla Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare, adottata il 13 aprile 2005, entrata in vigore il 7 luglio 2007 e ratificata da 99 Stati. L'Assemblea ha inoltre invitato gli Stati, in particolare coloro che producono e distribuiscono fonti radioattive, a sostenere gli sforzi dell'AIEA per migliorare la sicurezza delle suddette fonti, come descritto nella risoluzione della Conferenza Generale GC(58)/RES/10 e nel Piano di sicurezza nucleare per il periodo 2014-2017. Infine, l'Assemblea ha accolto con soddisfazione gli sforzi intrapresi dagli Stati membri, anche attraverso la cooperazione internazionale sotto l'egida dell'AIEA, per cercare, localizzare,

²⁸ UN Doc. A/RES/69/30, 2 dicembre 2014, approvata con 125 voti favorevoli, nessun voto contrario e 56 astensioni (tra cui Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Serbia, Spagna e Stati Uniti). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/69/PV.62.

²⁹ UN Doc. A/RES/69/58, 2 dicembre 2014, approvata con 139 voti favorevoli, 24 voti contrari (tra cui Federazione Russa, Francia, Israele, Italia, Regno Unito e Stati Uniti), 19 astensioni (tra cui Repubblica di Corea, Serbia, Spagna, Turchia e Ucraina). Per l'elenco completo degli Stati che hanno espresso voto contrario e che si sono astenuti si veda UN Doc. A/69/PV.62.

³⁰ UN Doc. A/RES/69/7, 3 novembre 2014, adottata senza ricorso al voto.

³¹ UN Doc. A/RES/69/50, 2 dicembre 2014, adottata senza ricorso al voto.

mettere in sicurezza e recuperare le fonti radioattive non controllate poste sotto la propria giurisdizione; ed ha incoraggiato gli Stati a proseguire tale impegno.

L'Assemblea ha inoltre richiesto ulteriori misure – con la risoluzione 69/42³² – per *diminuire la prontezza operativa dei sistemi di armi nucleari*, al fine di assicurare che esse siano rimosse dallo stato di massima allerta; ed ha auspicato che tale questione sia affrontata nel corso della Conferenza di revisione del TNP del 2015.

Nella risoluzione 69/65³³ l'Assemblea ha espresso il proprio apprezzamento per gli Stati membri, le Nazioni Unite, le organizzazioni internazionali e regionali, la società civile, le organizzazioni accademiche e non governative per aver, nel rispettivo ambito di competenza, attuato le raccomandazioni presenti nello *studio delle Nazioni Unite sull'educazione al disarmo e alla non-proliferazione*. Essa inoltre ha richiesto al Segretario Generale di preparare un rapporto contenente un'analisi dei risultati delle misure attuate e delle possibili nuove opportunità e di sottoporlo all'Assemblea nel corso della 71^a Sessione.

L'Assemblea ha poi dedicato due risoluzioni alla situazione nella regione mediorientale. Nella risoluzione 69/78³⁴, riguardante il *rischio di una proliferazione nucleare in Medio Oriente*, l'Assemblea ha nuovamente sottolineato l'importanza che Israele aderisca al TNP e ponga i propri impianti nucleari sotto il controllo dell'AIEA, realizzando l'obiettivo di una adesione universale al suddetto Trattato in Medio Oriente.

Con la risoluzione 69/29³⁵ l'Assemblea ha esortato tutte le parti direttamente interessate ad impegnarsi per lo *stabilimento di una zona denuclearizzata in Medio Oriente*, in conformità con le pertinenti risoluzioni dell'Assemblea e, a tal fine, ha esortato gli Stati interessati ad aderire al TNP, nonché a porre tutte le proprie attività nucleari sotto la tutela dell'AIEA. L'Assemblea ha inoltre invitato gli Stati, in attesa di stabilire la zona denuclearizzata, a non sviluppare, produrre, sperimentare o acquisire in altro modo armi nucleari, né a permettere lo stazionamento sul proprio territorio, o su territori posti sotto il proprio controllo, di armi o dispositivi esplosivi nucleari.

Alla *denuclearizzazione dell'emisfero meridionale e delle aree adiacenti* è dedicata la risoluzione 69/35³⁶. In essa, l'Assemblea ha ribadito l'importante ruolo svolto dalle zone denuclearizzate nel rafforzare il regime di non-proliferazione e nell'estendere le aree del mondo libere dalle armi nucleari. Inoltre, essa ha rilevato con soddisfazione che tutte le zone denuclearizzate istituite nell'emisfero meridionale e nelle aree adiacenti sono attualmente in vigore; ed ha invitato tutti gli

³² UN Doc. A/RES/69/42, 2 dicembre 2014, approvata con 166 voti favorevoli, 4 voti contrari (Federazione Russa, Francia, Regno Unito e Stati Uniti), 11 astensioni (tra cui Israele, Repubblica di Corea, Repubblica Popolare Democratica di Corea e Turchia). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/69/PV.62.

³³ UN Doc. A/RES/69/65, 2 dicembre 2014, adottata senza ricorso al voto.

³⁴ UN Doc. A/RES/69/78, 2 dicembre 2014, approvata con 161 voti favorevoli, 5 voti contrari (Canada, Israele, Stati Federati di Micronesia, Palau e Stati Uniti), 18 astensioni (tra cui Francia, Germania, India e Regno Unito). Per l'elenco completo degli stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/69/PV.62.

³⁵ UN Doc. A/RES/69/29, 2 dicembre 2014, adottata senza ricorso al voto.

³⁶ UN Doc. A/RES/69/35, 2 dicembre 2014, approvata con 173 voti favorevoli, 4 voti contrari (Federazione Russa, Francia, Regno Unito e Stati Uniti), 3 astensioni (Israele, Stati Federati di Micronesia e Palau).

Stati dotati di armi nucleari a ritirare eventuali riserve o dichiarazioni interpretative contrarie all'oggetto o allo scopo dei suddetti Trattati.

Al *Trattato per l'istituzione di una zona denuclearizzata in Asia centrale*, adottato l'8 settembre 2006 e ratificato da cinque Stati, è dedicata la risoluzione 69/36³⁷, nella quale l'Assemblea ne ha ricordato l'entrata in vigore, avvenuta il 21 marzo 2009. Inoltre, essa ha accolto con soddisfazione il Protocollo al suddetto Trattato, adottato il 6 maggio 2014 da parte dei cinque Stati dotati di armi nucleari e ratificato finora da Francia e Regno Unito, esortandoli ad impegnarsi per una rapida ratifica.

La risoluzione 69/26³⁸ ha per oggetto il *Trattato per l'istituzione di una zona denuclearizzata in Africa*, adottato l'11 aprile 1996, entrato in vigore il 15 luglio 2009 e attualmente ratificato da 39 Stati. In essa, l'Assemblea ha esortato gli Stati africani non ancora parti ad aderirvi il più presto possibile e ha invitato gli Stati previsti nel Protocollo III del Trattato e che siano ancora inadempienti ad adottare tutte le misure necessarie per garantirne la rapida applicazione ai territori per i quali essi siano, *de jure* o *de facto*, internazionalmente responsabili e che si trovino entro i limiti della zona geografica stabilita dal Trattato.

Con la risoluzione 69/63³⁹ l'Assemblea ha accolto con soddisfazione le dichiarazioni della Mongolia e dei cinque Stati dotati di armi nucleari, del 17 settembre 2012, riguardanti lo *status denuclearizzato della Mongolia*. Essa inoltre ha esortato gli Stati membri della regione asiatica a sostenere gli sforzi della Mongolia per unirsi agli accordi economici e di sicurezza regionali.

Nella risoluzione 69/66⁴⁰ l'Assemblea ha annunciato la propria decisione di convocare la *terza Conferenza che riunisce gli Stati parti e firmatari dei Trattati che istituiscono zone denuclearizzate e la Mongolia*, che avrà luogo a New York nel 2015. Obiettivo della Conferenza sarà quello di individuare modi per migliorare la consultazione e la cooperazione tra gli Stati parti e firmatari, le agenzie del trattato e gli altri Stati interessati, al fine di favorire il disarmo nucleare e la non proliferazione.

L'Assemblea ha inoltre dedicato due risoluzioni agli strumenti convenzionali in materia. Nella risoluzione 69/81⁴¹ l'Assemblea ha ribadito l'importanza dell'entrata in vigore del *Trattato globale per la proibizione degli esperimenti nucleari*, sollecitando ad aderirvi gli Stati che non abbiano ancora firmato o ratificato il Trattato. Inoltre essa, condividendo la grave preoccupazione del Consiglio di Sicurezza relativamente al *test* nucleare condotto dalla Repubblica Popolare Democratica di Corea il 12 febbraio 2013, ha sollecitato tutti gli Stati a non effettuare tali *test*, a mantenere le moratorie in tale ambito e ad astenersi da atti contrari all'oggetto e allo scopo del Trattato. Infine, essa ha richiesto al Segretario Generale, in collaborazione con la Commissione preparatoria per l'Organizzazione del Trattato globale per la proibizione degli esperimenti nucleari (CTBTO), di preparare un rapporto sugli sforzi degli Stati parti verso l'universalizzazione del

³⁷ UN Doc. A/RES/69/36, 2 dicembre 2014, adottata senza ricorso al voto.

³⁸ UN Doc. A/RES/69/26, 2 dicembre 2014, adottata senza ricorso al voto.

³⁹ UN Doc. A/RES/69/63, 2 dicembre 2014, adottata senza ricorso al voto.

⁴⁰ UN Doc. A/RES/69/66, 2 dicembre 2014, approvata con 176 voti favorevoli, nessun voto contrario e 4 astensioni (Francia, Israele, Regno Unito e Stati Uniti).

⁴¹ UN Doc. A/RES/69/81, 2 dicembre 2014, approvata con 179 voti favorevoli, 1 voto contrario (Repubblica Popolare Democratica di Corea) e 3 astensioni (India, Mauritius, Repubblica Araba Siriana).

Trattato e sulla possibilità di fornire assistenza per le procedure di ratifica agli Stati che ne facciano richiesta; e di presentare tale rapporto all'Assemblea nel corso della 70ª Sessione.

Con la risoluzione 69/69⁴² l'Assemblea, dopo aver riaffermato che qualsiasi uso di armi nucleari costituisce una violazione della Carta delle Nazioni Unite e un crimine contro l'umanità, ha nuovamente chiesto alla Conferenza sul disarmo di dare l'avvio a negoziati per la stipulazione di una *Convenzione che proibisca l'uso di armi nucleari*.

4. *Disarmo chimico e batteriologico*. – Anche nel corso della Sessione ordinaria in rassegna, l'Assemblea ha dedicato alcune risoluzioni al tema del disarmo chimico e batteriologico. Nella risoluzione 69/82⁴³ l'Assemblea ha esortato gli Stati parti della *Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, della produzione e dello stoccaggio di armi tossiche e batteriologiche e sulla loro distruzione* – adottata il 16 dicembre 1971, entrata in vigore il 26 marzo 1975 e ratificata da 171 Stati – ad impegnarsi nell'attuazione delle decisioni assunte nel corso della settima Conferenza di revisione. Essa inoltre ha richiesto al Segretario Generale di continuare a fornire la necessaria assistenza ai Governi depositari della Convenzione, nonché per l'attuazione delle suddette decisioni e per lo svolgimento delle riunioni di esperti e di Stati parti.

La risoluzione 69/67⁴⁴ è dedicata all'*applicazione della Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, della produzione, dello stoccaggio e dell'uso delle armi chimiche e sulla loro distruzione*, adottata il 3 settembre 1992, entrata in vigore il 29 aprile 1997 e ratificata da 190 Stati. In essa, l'Assemblea ha accolto con soddisfazione l'eliminazione di tutte le armi chimiche dichiarate nel territorio della Repubblica Araba Siriana, avvenuta nella prima metà del 2014. Inoltre, essa ha sottolineato che la piena, efficace e non discriminatoria attuazione della Convenzione rende un importante contributo alla pace e alla sicurezza internazionale attraverso l'eliminazione delle scorte esistenti di armi chimiche e il divieto della loro acquisizione e del loro uso. In tal senso, essa ha nuovamente ricordato come tre Stati parti, ossia Libia, Federazione Russa e Stati Uniti d'America, non abbiano rispettato la scadenza del 29 aprile 2012 per la distruzione delle loro scorte. L'Assemblea ha inoltre sottolineato il pericolo derivante dalla produzione, acquisizione ed uso di armi chimiche da parte di attori non statali, quali i gruppi terroristici, ed ha riaffermato che le disposizioni della Convenzione debbano essere attuate in modo da non ostacolare lo sviluppo economico o tecnologico degli Stati parti, né la cooperazione internazionale nel settore delle attività chimiche per scopi non proibiti dalla Convenzione, quali lo scambio di informazioni tecniche e scientifiche.

Con la risoluzione 69/53⁴⁵ l'Assemblea ha inoltre esortato tutti gli Stati a favorire *misure di sostegno al Protocollo di Ginevra del 1925*, relativo alla proibizio-

⁴² UN Doc. A/RES/69/69, 2 dicembre 2014, approvata con 125 voti favorevoli, 50 voti contrari (tra cui Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti), 7 astensioni (Armenia, Bielorussia, Federazione Russa, Giappone, Repubblica di Corea, Serbia, Uzbekistan). Per l'elenco completo degli Stati che hanno espresso voto contrario si veda UN Doc. A/69/PV.62.

⁴³ UN Doc. A/RES/69/82, 2 dicembre 2014, adottata senza ricorso al voto.

⁴⁴ UN Doc. A/RES/69/67, 2 dicembre 2014, approvata con 181 voti favorevoli, nessun voto contrario e 1 astensione (Arabia Saudita).

⁴⁵ UN Doc. A/RES/69/53, 2 dicembre 2014, approvata con 181 voti favorevoli, nessun voto contrario, 2 astensioni (Israele e Stati Uniti).

ne dell'uso in guerra di gas asfissianti, velenosi o di altro tipo e dei metodi batteriologici di guerra, firmato a Ginevra il 17 giugno 1925 e ratificato da 138 Stati.

Infine, l'Assemblea, nella risoluzione 69/14⁴⁶ - adottata in seduta plenaria - ha accolto con soddisfazione l'efficace *cooperazione tra le Nazioni Unite e l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche*, avutasi in particolare in territorio siriano.

5. *Disarmo convenzionale*. – Anche nel corso della Sessione in esame, l'Assemblea si è interessata alla tematica del disarmo convenzionale, dedicando due risoluzioni all'uso degli strumenti convenzionali. L'*attuazione della Convenzione sulla proibizione dell'uso, dello stoccaggio, della produzione e del trasferimento delle mine anti-uomo e sulla loro distruzione* – adottata il 18 settembre 1997, entrata in vigore il 1° marzo 1999 e ratificata da 162 Stati – è oggetto della risoluzione 69/34⁴⁷. In essa, l'Assemblea ha invitato tutti gli Stati che non abbiano ancora firmato o ratificato la Convenzione a farlo senza ulteriore ritardo e ne ha auspicato una piena attuazione, con particolare riferimento al Piano d'azione per il periodo 2014-2019, adottato alla terza Conferenza di revisione degli Stati parti, svoltasi a Maputo dal 23 al 27 giugno 2014. Inoltre, l'Assemblea ha esortato nuovamente gli Stati e le altre parti interessate a lavorare insieme per promuovere la cura, la riabilitazione e la reintegrazione sociale ed economica delle vittime di mine; nonché la diffusione di programmi relativi al rischio correlato alle mine e la rimozione e la distruzione delle mine-antiuomo e delle riserve accumulate.

Con la risoluzione 69/79⁴⁸, l'Assemblea ha esortato tutti gli Stati non ancora parti ad aderire alla *Convenzione sulla proibizione o restrizione nell'uso di armi convenzionali che possano essere considerate eccessivamente dannose o dagli effetti indiscriminati* – adottata il 10 ottobre 1980, entrata in vigore il 2 dicembre 1983 e ratificata da 121 Stati – nonché ai Protocolli ad essa collegati, ricordando inoltre le decisioni assunte nel corso della quarta Conferenza di revisione, volte a favorirne l'attuazione. Essa ha richiesto al Segretario Generale di fornire l'assistenza necessaria per lo svolgimento di conferenze annuali degli Stati parti, nonché di continuare a informare l'Assemblea periodicamente, tramite mezzi elettronici, di ogni eventuale ratifica o accettazione della Convenzione.

Con la risoluzione 69/44⁴⁹ l'Assemblea ha accolto con soddisfazione il fatto che 137 Stati abbiano sinora sottoscritto il *Codice di condotta dell'Aja contro la proliferazione dei missili balistici*, adottato il 25 novembre 2002, esortando gli Stati non ancora parti ad aderirvi.

L'Assemblea ha poi adottato alcune risoluzioni riguardanti il commercio e il traffico illecito di armi, nonché l'eventuale utilizzo di armi contenenti uranio

⁴⁶ UN Doc. A/RES/69/14, 11 novembre 2014, approvata con 108 voti favorevoli, nessun voto contrario e 1 astensione (Guyana).

⁴⁷ UN Doc. A/RES/69/34, 2 dicembre 2014, approvata con 164 voti favorevoli, nessun voto contrario, 17 astensioni (tra cui Cuba, Federazione Russa, Iran, Israele, Pakistan, Repubblica Popolare Democratica di Corea e Stati Uniti). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/69/PV.62.

⁴⁸ UN Doc. A/RES/69/79, 2 dicembre 2014, adottata senza ricorso al voto.

⁴⁹ UN Doc. A/RES/69/44, 2 dicembre 2014, approvata con 162 voti favorevoli, 1 voto contrario (Iran), 17 astensioni (tra cui Cina, Cuba, India, Repubblica Popolare Democratica di Corea e Pakistan). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/69/PV.62.

impovertito. Nella risoluzione 69/49⁵⁰, l'Assemblea ha accolto con soddisfazione l'imminente entrata in vigore del *Trattato sul commercio di armi* – avvenuta il successivo 24 dicembre 2014 –, dopo essere stato adottato il 2 aprile 2013; essa ha pertanto esortato gli Stati non ancora parti ad aderire al suddetto Trattato nel più breve tempo possibile.

Come nella precedente Sessione, nella risoluzione 69/51⁵¹ l'Assemblea ha incoraggiato le iniziative degli Stati membri, delle Nazioni Unite, delle altre organizzazioni internazionali, nonché delle organizzazioni non-governative volte a favorire l'attuazione del Programma d'azione per impedire, combattere e sradicare il *traffico illecito in armi piccole e leggere*, adottato dalla Conferenza delle Nazioni Unite svoltasi dal 9 al 20 luglio 2001. In particolare, gli Stati interessati dovrebbero, *inter alia*, promuovere un maggior coordinamento; redigere rapporti nazionali sull'attuazione del Programma; costituire uno Strumento internazionale di tracciabilità nonché rafforzare i controlli nazionali per impedire traffici illeciti con gruppi armati illegali e terroristici. Inoltre, l'Assemblea ha ricordato che la terza Conferenza di revisione dei progressi fatti nell'attuazione del suddetto Programma avrà luogo nel 2018.

Con la risoluzione 69/33⁵² l'Assemblea ha lodato le Nazioni Unite e le altre organizzazioni internazionali per la loro *assistenza agli Stati per fermare il traffico illecito di armi piccole e leggere*. Essa inoltre ha incoraggiato la Comunità internazionale a sostenere l'attuazione della Convenzione dell'ECOWAS sulle armi piccole e leggere, loro munizioni e altri materiali affini, adottata il 14 giugno 2006 ed entrata in vigore il 29 settembre 2009. Infine, l'Assemblea ha auspicato il sostegno finanziario e tecnico della Comunità internazionale alle organizzazioni della società civile nella lotta al suddetto traffico. L'Assemblea ha quindi voluto sottolineare – nella risoluzione 69/47⁵³ – l'importanza del *controllo delle armi convenzionali a livello regionale e subregionale*. Pertanto essa ha richiesto alla Conferenza sul disarmo di formulare principi orientativi per la stipulazione di accordi regionali nella suddetta materia; e al Segretario Generale di presentare un rapporto all'Assemblea nella Sessione successiva con le opinioni degli Stati.

L'Assemblea si è poi soffermata – nella risoluzione 69/57⁵⁴ – sugli *effetti dell'uso di armamenti e munizioni contenenti uranio impoverito*, invitando il Segretario Generale a richiedere alle organizzazioni internazionali interessate di aggiornare e completare le loro ricerche in materia. Essa, inoltre, ha invitato gli Stati membri che hanno fatto uso di tali armi nel corso di conflitti armati a fornire alle autorità competenti degli Stati interessati, su richiesta, le informazioni, quanto più dettagliate possibile, riguardo all'ubicazione delle aree di utilizzo e alle quantità utilizzate, al fine di facilitare la valutazione di tali aree.

⁵⁰ UN Doc. A/RES/69/49, 2 dicembre 2014, approvata con 154 voti favorevoli, nessun voto contrario e 29 astensioni (tra cui Cuba, Egitto, Federazione Russa, India, Iran e Repubblica Araba Siriana). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/69/PV.62.

⁵¹ UN Doc. A/RES/69/51, 2 dicembre 2014, adottata senza ricorso al voto.

⁵² UN Doc. A/RES/69/33, 2 dicembre 2014, adottata senza ricorso al voto.

⁵³ UN Doc. A/RES/69/47, 2 dicembre 2014, approvata con 181 voti favorevoli, 1 voto contrario (India) e 2 astensioni (Bhutan e Federazione Russa).

⁵⁴ UN Doc. A/RES/69/57, 2 dicembre 2014, approvata con 150 voti favorevoli, 4 voti contrari (Francia, Israele, Regno Unito e Stati Uniti), 27 astensioni (tra cui Canada, Federazione Russa, Germania, Spagna e Ucraina). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/69/PV.62.

Infine, nella risoluzione 69/64⁵⁵ l'Assemblea ha sottolineato l'importanza dell'*informazione sulle misure di "confidence-building" nel settore delle armi convenzionali* adottate dagli Stati membri, ritenendo tali misure fondamentali ai fini della sicurezza internazionale e di un progressivo disarmo.

6. *Prevenzione di una corsa agli armamenti nello spazio esterno.* – Nel corso della 69^a Sessione ordinaria, l'Assemblea ha poi dedicato alcune risoluzioni al problema di un'eventuale corsa agli armamenti nello spazio esterno. Nella risoluzione 69/31⁵⁶ l'Assemblea ha sottolineato l'importanza di *prevenire una corsa agli armamenti nello spazio esterno*, in conformità con quanto previsto dal Trattato sui principi che governano le attività degli Stati nell'esplorazione e nell'uso dello spazio esterno compresa la Luna e gli altri corpi celesti, adottato il 27 gennaio 1967, entrato in vigore il 10 ottobre 1967 e ratificato da 103 Stati. Essa inoltre ha esortato tutti gli Stati a contribuire attivamente all'obiettivo di un uso pacifico dello spazio esterno ed ha ricordato che occorre rafforzare il regime legale ivi applicabile, nonché conformarsi rigorosamente agli accordi esistenti, sia bilaterali che multilaterali, come affermato nel rapporto del Comitato *ad hoc* sulla prevenzione della corsa agli armamenti nello spazio esterno.

La risoluzione 69/32⁵⁷ è dedicata al *posizionamento di armi nello spazio esterno*. In essa, l'Assemblea, consapevole del fatto che la prevenzione di una corsa agli armamenti nello spazio esterno eviterebbe un grave pericolo per la pace e la sicurezza internazionale, ha ribadito il ruolo della Conferenza sul disarmo quale *forum* di negoziazione degli accordi multilaterali. Pertanto, essa ha sollecitato una rapida ripresa dei lavori per giungere ad un accordo in materia, sulla base del progetto di Trattato sulla prevenzione del posizionamento di armi nello spazio esterno e della minaccia o uso della forza contro oggetti spaziali, presentato nel 2008 alla Conferenza sul disarmo dalla Cina e dalla Federazione Russa, e riproposto in una versione aggiornata nel 2014.

Infine, nella risoluzione 69/38⁵⁸, relativa alla *trasparenza e alle misure di "confidence-building" nelle attività relative allo spazio esterno*, l'Assemblea ha sottolineato l'importanza del rapporto redatto dal Gruppo di esperti governativi nella suddetta materia, esaminato il 5 dicembre 2013. Essa ha pertanto incoraggiato gli Stati membri a continuare ad attuare le misure proposte nel suddetto rapporto, mediante opportuni meccanismi nazionali, su base volontaria e in maniera conforme agli interessi nazionali degli Stati membri.

MARIA VITTORIA ZECCA

⁵⁵ UN Doc. A/RES/69/64, 2 dicembre 2014, adottata senza ricorso al voto.

⁵⁶ UN Doc. A/RES/69/31, 2 dicembre 2014, approvata con 178 voti favorevoli, nessun voto contrario e 2 astensioni (Israele e Stati Uniti).

⁵⁷ UN Doc. A/RES/69/32, 2 dicembre 2014, approvata con 126 voti favorevoli, 4 voti contrari (Georgia, Israele, Stati Uniti e Ucraina), 46 astensioni (tra cui Francia, Germania, Giappone, Italia, Repubblica di Corea e Regno Unito). Per l'elenco completo degli Stati che si sono astenuti si veda UN Doc. A/69/PV.62.

⁵⁸ UN Doc. A/RES/69/38, 2 dicembre 2014, adottata senza ricorso al voto.

ASSEMBLEA GENERALE

69^a sessione (2014-2015)

QUESTIONI SOCIALI, UMANITARIE E CULTURALI

1. *Introduzione.*- Nel corso della 69^a sessione ordinaria, l'Assemblea Generale ha adottato, su proposta della III Commissione, 61 risoluzioni e 7 decisioni volte principalmente a promuovere e a rafforzare la protezione dei diritti umani, in particolare modo dei gruppi più vulnerabili. L'Assemblea ha adottato 50 progetti senza votazione su questioni riguardanti la criminalità, i rifugiati, l'intolleranza, la promozione della donna, la protezione dei diritti del fanciullo e sull'agenda per lo sviluppo sostenibile post-2015.

Tra i testi adottati si segnala una storica risoluzione sulla situazione dei diritti umani nella Repubblica Popolare Democratica di Corea¹ approvata con 116 voti a favore, 20 contrari e 53 astensioni. In essa l'Assemblea, per la prima volta, ha deciso di sottoporre al Consiglio di Sicurezza il rapporto della Commissione d'inchiesta sulla situazione dei diritti umani nel Paese², anche al fine di considerare la possibilità di investire della questione la Corte Penale Internazionale o di adottare sanzioni mirate nei confronti dei maggiori responsabili di atti che la Commissione d'inchiesta considera dei crimini contro l'umanità.

L'Assemblea ha inoltre adottato numerose risoluzioni che qui ci limitiamo esclusivamente a segnalare: lotta contro la glorificazione del nazismo e di altre pratiche che contribuiscono ad alimentare forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza³; appello globale per la totale eliminazione del razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza e l'attuazione completa della Dichiarazione di Durban⁴; uso di mercenari come

¹ Ris. 69/188 che condanna le violazioni diffuse, sistematiche e gravi dei diritti umani commesse dalla Repubblica Popolare Democratica di Corea e sollecita il Governo a rispettare pienamente tutti i diritti umani e le libertà fondamentali. L'Assemblea invita il Paese a cooperare pienamente sia con il Relatore speciale, anche concedendogli l'accesso incondizionato al territorio, sia con altri organismi delle Nazioni Unite che operano nel campo dei diritti umani per consentire una valutazione completa della situazione. La Repubblica Popolare Democratica di Corea è invitata anche a considerare la ratifica degli strumenti internazionali sui diritti umani ancora non ratificati. Inoltre, l'Assemblea esorta il Governo della Repubblica Popolare Democratica di Corea ad attuare senza indugio le raccomandazioni della Commissione d'inchiesta.

² UN Doc. A/HRC/25/63.

³ Con la ris. 69/160 adottata da 133 voti favorevoli, 4 contrari (Canada, Stati Uniti, Palau e Ucraina) e 55 astenuti, l'Assemblea Generale esprime profonda preoccupazione per la glorificazione del movimento nazista, del neonazismo e degli ex membri della Waffen-SS. Condanna senza riserve qualsiasi negazione o tentativo di negazione della Shoah. Sollecita gli Stati a migliorare la legislazione nazionale per impedire l'incitamento all'odio e alla violenza contro gruppi vulnerabili.

⁴ Con la ris. 69/162 adottata con 134 voti favorevoli, 10 contrari (Australia, Canada, Stati Uniti d'America, Francia, Israele, Isole Marshall, Palau, Spagna e Regno Unito) e 42 astensioni, l'Assemblea Generale invita il Consiglio dei diritti umani a continuare a sviluppare norme supplementari per affrontare le carenze della Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale finalizzate alla lotta contro tutte le forme contemporanee e risorgenti del razzismo, tra cui la xenofobia, l'islamofobia, l'antisemitismo e l'incitamento all'odio per motivi di nazionalità, etnia o religione.

mezzo per violare i diritti umani e impedire l'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione⁵; diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione⁶; Giornata internazionale di sensibilizzazione all'albinismo⁷; Centro delle Nazioni Unite di formazione e documentazione per i diritti umani per il Sud-Est asiatico e la regione araba⁸; globalizzazione e il suo impatto sul pieno godimento di tutti i diritti umani⁹; promozione della pace come un requisito essenziale per il pieno godimento dei diritti umani da parte di tutti¹⁰; promozione di un ordine internazionale democratico ed equo¹¹; diritti umani e misure coercitive unilaterali¹²; diritto allo sviluppo¹³; esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie¹⁴; moratoria sull'uso della pena di morte¹⁵.

L'Assemblea Generale esorta tutti i governi a contribuire maggiormente al fondo fiduciario per il programma d'azione per il terzo decennio di lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale.

⁵ La ris. 69/163 ribadisce che l'uso, il reclutamento, il finanziamento e l'addestramento di mercenari costituiscono una violazione degli scopi e dei principi della Carta delle Nazioni Unite e invita tutti gli Stati ad adottare misure adeguate per impedire le attività dei mercenari, specialmente quelle volte a impedire l'esercizio del diritto all'autodeterminazione.

⁶ Con la ris. 69/165, adottata con 180 voti a favore, 7 contrari (Canada, Stati Uniti, Israele, Isole Marshall, Micronesia, Nauru e Palau) e 4 astensioni (Camerun, Paraguay, Sud Sudan e Tonga), l'Assemblea Generale invita tutti gli Stati, le Istituzioni specializzate e gli organismi delle Nazioni Unite a continuare a sostenere e aiutare il popolo palestinese nella realizzazione in tempi rapidi del suo diritto all'autodeterminazione.

⁷ Con la ris. 69/170, adottata a fronte di assalti contro le persone con albinismo, l'Assemblea Generale ha proclamato, con 170 voti a favore, 0 contrari e 16 astensioni, il 13 giugno come "Giornata di sensibilizzazione internazionale all'albinismo".

⁸ Ris. 69/171, adottata da 182 voti favorevoli, un voto contrario (Siria) e tre astensioni (Sud Africa, Ruanda e Zimbabwe). In essa l'Assemblea Generale esorta il Centro a proseguire la collaborazione con gli altri uffici regionali delle Nazioni Unite per rafforzare il proprio lavoro ed evitare duplicazioni. L'Assemblea sottolinea inoltre il ruolo del Centro come fonte di competenza regionale e la necessità di soddisfare un numero crescente di richieste di formazione e documentazione.

⁹ Ris. 69/173, approvata con 135 voti a favore, 53 contrari e un'astensione della Repubblica Centrafricana.

¹⁰ Ris. 69/176, approvata con 134 voti a favore, 53 contrari e due astensioni (Singapore e Tonga). In tale risoluzione l'Assemblea sottolinea che la pace è un requisito essenziale per la promozione e la tutela di tutti i diritti umani. Essa evidenzia inoltre che il divario sociale profondo tra ricchi e poveri e tra Paesi sviluppati e in via di sviluppo costituisce una grave minaccia per la prosperità, la stabilità, la pace e la sicurezza del mondo. L'Assemblea invita gli Stati membri a continuare a prestare attenzione all'importanza della cooperazione reciproca, la comprensione e il dialogo.

¹¹ Ris. 69/178, approvata con 129 voti favorevoli, 53 contrari e 6 astensioni. Nella risoluzione in questione l'Assemblea sottolinea soprattutto il rapporto tra la realizzazione di un ordine internazionale equo e democratico e la piena realizzazione dei diritti umani per tutti.

¹² Con la ris. 69/180, adottata con 134 voti favorevoli, 53 contrari e un'astensione dal Ciad, l'Assemblea Generale ha invitato tutti gli Stati a smettere di adottare o di applicare tutte le misure unilaterali contrarie al diritto internazionale, al diritto internazionale umanitario, alla Carta delle Nazioni Unite e alle norme e ai principi che disciplinano le relazioni pacifiche fra gli Stati. Essa ha esortato gli Stati ad astenersi dall'adottare o dall'attuare misure economiche, finanziarie o commerciali unilaterali contrarie al diritto internazionale e alla Carta che impedirebbero il pieno raggiungimento di uno sviluppo economico e sociale, in particolare dei Paesi in via di sviluppo. Essa ha condannato altresì misure coercitive unilaterali utilizzate per esercitare pressione politica o economica sui Paesi, in particolare i Paesi in via di sviluppo, per impedire loro di esercitare il loro diritto di scegliere liberamente la propria politica economica e sociale.

¹³ Ris. 69/181, adottata con 156 voti a favore, 5 contrari (Canada, Stati Uniti, Israele, Palau e il Regno Unito) e 26 astenuti.

¹⁴ Con la ris. 69/182, adottata con 122 voti favorevoli e 66 astensioni, l'Assemblea Generale richiede a tutti gli Stati di garantire per la fine della pratica di esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie. Esorta tutti gli Stati ad attuare tutte le misure previste dal diritto internazionale dei diritti umani e dal

Di seguito vengono evidenziate le attività più significative di questa sessione dell'Assemblea in relazione ad alcuni temi sia di carattere generale (lo sviluppo sociale e la promozione e la protezione dei diritti umani), sia specifici (la promozione della donna; la situazione di profughi e rifugiati; la promozione e la protezione dei diritti dei minori; il diritto di autodeterminazione dei popoli).

2. *Sviluppo sociale.*- L'Assemblea Generale, su proposta della III Commissione, ha esaminato il tema dello sviluppo sociale adottando, senza votazione, sei risoluzioni che trattano le seguenti questioni: l'alfabetizzazione; i diritti dei disabili; l'attuazione delle conclusioni del vertice mondiale per lo sviluppo sociale; la famiglia; la gioventù; l'invecchiamento. Tutte le risoluzioni muovono dall'importanza di tutelare e di promuovere lo sviluppo dei diritti di gruppi sociali più deboli e vulnerabili affinché vengano meno discriminazioni e disuguaglianze.

La risoluzione 69/141, intitolata *Alfabetizzazione questione vitale: definire i futuri programmi di azione*, sollecita gli Stati membri, i partner per lo sviluppo e le agenzie specializzate di preservare e sviluppare i risultati del Decennio delle Nazioni Unite per migliorare l'alfabetizzazione integrandoli nelle strategie settoriali e multisettoriali per l'istruzione e lo sviluppo. L'Assemblea sostiene, inoltre, la necessità di continuare a dare al problema dell'alfabetizzazione un posto di rilievo nel dibattito sull'agenda per lo sviluppo post-2015.

In relazione a tale agenda, l'Assemblea Generale ha adottato, tra l'altro, la risoluzione 69/142 sul tema *Realizzare gli obiettivi di sviluppo del Millennio e altri obiettivi di sviluppo concordati a livello internazionale per le persone disabili verso il 2015 e oltre*. Con tale risoluzione si invita il Presidente del Comitato dei diritti dei disabili e il Relatore speciale del Consiglio dei diritti umani sui diritti delle persone con disabilità a intervenire e stabilire un dialogo interattivo con l'Assemblea nel corso della settantesima sessione con l'obiettivo di intensificare gli scambi e valutare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo per le persone con disabilità e dei progressi compiuti. Accoglie con favore l'apertura del Centro Accessibilità al Palazzo di Vetro di New York, e chiede al Segretario Generale di continuare la progressiva attuazione di norme e linee guida per garantire l'accessibilità alle strutture delle Nazioni Unite.

Sempre sul tema dello sviluppo sociale, l'Assemblea ha deciso di dedicare, nel corso della sua settantesima sessione, una riunione plenaria ad alto livello per il ventesimo anniversario del Vertice mondiale sullo sviluppo sociale per pubblicizzare i progressi e per rafforzare il ruolo dello sviluppo sociale post-2015. Ciò con

diritto internazionale umanitario, al fine di evitare la perdita di vite umane in caso di detenzione, arresto, manifestazioni pubbliche. L'Assemblea li invita inoltre a condurre indagini, accurate e imparziali, qualunque siano le vittime o i moventi (gruppi specifici, omicidi legati al terrorismo, rifugiati, sfollati, migranti, bambini di strada, gruppi indigeni, attivisti per i diritti umani, avvocati, giornalisti, crimini passionali, delitti d'onore) per portare i responsabili davanti ad un tribunale competente, indipendente e imparziale. Infine, l'Assemblea Generale ha invitato tutti gli Stati a garantire che i detenuti siano trattati umanamente e nel pieno rispetto del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani.

¹⁵ Ris. 68/186, adottata con 117 voti favorevoli, 37 contrari e 34 astensioni, con la quale l'Assemblea Generale chiede a tutti gli Stati di ridurre gradualmente l'applicazione della pena di morte e di non imporla ai minori di 18, alle donne incinte o alle persone con disabilità mentali o intellettive. L'Assemblea invita inoltre tutti gli Stati membri a ridurre il numero dei reati punibili con la pena di morte e a una moratoria delle esecuzioni in vista dell'abolizione della pena di morte. Essa chiede infine agli Stati che l'hanno abolita di non reintrodurla.

la risoluzione 69/143 (*Attuazione del vertice mondiale per lo sviluppo sociale e della ventiquattresima sessione speciale dell'Assemblea generale*), che sollecita gli Stati a progettare e attuare sia politiche e strategie per lo sradicamento della povertà, la piena occupazione e il lavoro dignitoso per tutti, sia politiche di integrazione sociale e strategie che promuovano la parità, l'uguaglianza e l'emancipazione delle donne e tengano conto delle particolari esigenze di gruppi sociali, come i giovani, i disabili, gli anziani, i migranti e le popolazioni indigene.

Con la risoluzione 69/144, relativa alla *Celebrazione del ventesimo anniversario dell'anno della famiglia*, l'Assemblea invita gli Stati membri, le agenzie delle Nazioni Unite, le organizzazioni della società civile e le istituzioni accademiche a considerare fondamentale il ruolo della famiglia anche in relazione al dibattito attualmente in corso sulla definizione dell'agenda sullo sviluppo sostenibile post-2015.

Merita di essere segnalata, altresì, la risoluzione 69/145 con la quale l'Assemblea proclama il 15 luglio *Giornata mondiale delle abilità dei giovani* e invita gli Stati, le organizzazioni del sistema ONU e le altre organizzazioni internazionali e regionali, nonché la società civile, incluse le organizzazioni dirette dai giovani, di commemorare l'evento in modo adeguato.

Infine, con la risoluzione 69/146 (*Seguiti della Seconda Assemblea Mondiale sull'Invecchiamento*) l'Assemblea Generale ha invitato gli Stati membri a sviluppare, attuare e valutare politiche e programmi per consentire agli anziani di rimanere attivi e in buona salute e di godere del miglior stato di salute e di benessere possibile. L'Assemblea spinge, inoltre, gli Stati a fare dell'assistenza agli anziani una componente di assistenza sanitaria primaria nei sistemi sanitari nazionali esistenti. Essa incoraggia, altresì, gli Stati membri a raddoppiare gli sforzi per fornire i mezzi per attuare le priorità nazionali individuate durante il riesame e la valutazione dell'attuazione del Piano di Azione di Madrid del 2002.

3. *Promozione della donna.*- L'Assemblea Generale ha approvato, senza ricorso al voto, cinque risoluzioni per promuovere l'emancipazione della donna e la sua difesa contro la violenza e la discriminazione.

Con la risoluzione 69/147, relativa a *Intensificazione degli sforzi per eliminare tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze*, adottata senza voto, l'Assemblea condanna fermamente ogni violenza contro donne e ragazze, che siano messe in atto da estremisti violenti, dallo Stato, da privati o da attori non statali e chiede l'eliminazione della violenza di genere in tutte le sue forme. Nella risoluzione l'Assemblea sottolinea la necessità che l'omicidio e la mutilazione delle donne e delle ragazze, così come la violenza sessuale, siano esclusi dalle disposizioni di amnistia, come pure esorta gli Stati ad agire per eliminare tutte le forme di violenza contro le donne anche attraverso il raggiungimento della parità di genere e l'emancipazione delle donne.

Con l'intento di esortare gli Stati ad adottare misure per garantire che le donne e le ragazze esercitino il loro diritto di godere del miglior stato di salute possibile, l'Assemblea, attraverso la risoluzione 69/148, dal titolo *Intensificare l'azione adottata per porre fine alla fistola ostetrica*, invita la Comunità internazionale a compiere gli sforzi necessari, per potenziare il sostegno tecnico e finanziario, in particolare ai Paesi più colpiti, per accelerare il raggiungimento dell'obiettivo del

millennio per lo sviluppo entro la fine 2015 e di proseguire la sua azione dopo il 2015 per porre fine alla fistola ostetrica.

Sul tema del diritto alla salute della donna, l'Assemblea Generale si è anche espressa esortando gli Stati a condannare tutte le pratiche dannose nei confronti delle donne. In particolare, con la risoluzione 69/150 dal titolo *Intensificazione dell'azione globale per eliminare le mutilazioni genitali femminili*, l'Assemblea esorta gli Stati a condannare le pratiche delle mutilazioni genitali femminili e a prendere tutte le misure necessarie per proteggere le ragazze e le donne da tali pratiche, e ad adottare e applicare normative che vietino tale forma di violenza. La risoluzione, altresì, sollecita gli Stati membri non solo a fornire protezione e assistenza alle donne e alle ragazze che hanno subito una mutilazione genitale ma anche a sostenere, nel quadro di un approccio globale per l'eliminazione delle mutilazioni genitali femminili, progetti locali per l'abbandono della pratica. Alla Comunità internazionale la risoluzione chiede di sostenere con forza, e con una maggiore assistenza finanziaria, l'esecuzione del programma congiunto del Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (UNFPA) e del Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF) sulle mutilazioni genitali femminili e l'ablazione, che continuerà fino al 2017, e di considerare la possibilità di inserire la questione della eliminazione delle mutilazioni genitali femminile nell'agenda per lo sviluppo post-2015.

Sul traffico di donne e bambine, l'Assemblea Generale ha adottato la risoluzione 69/149 (*Tratta di donne e bambine*), nella quale invita i governi ad adottare misure per attenuare sia i fattori che aumentano il fenomeno, come la povertà e la disuguaglianza tra i sessi, sia gli altri fattori che accentuano il problema della tratta di donne e ragazze quali la prostituzione e altre forme di sesso commercializzato, il matrimonio forzato, il lavoro forzato e il prelievo di organi. La risoluzione invita i governi a rafforzare le misure, preventive e legislative, per eliminare la domanda, in particolare di bambini, per il turismo sessuale e di adottare tutte le misure necessarie per tutelare le vittime di tali pratiche.

Con la risoluzione 69/151 l'Assemblea ha affrontato la questione dei *Seguiti della IV Conferenza mondiale sulle donne e la piena attuazione della Dichiarazione di Pechino e della Piattaforma di azione e degli esiti della 23ª sessione speciale dell'Assemblea Generale* che, come è noto, riguardava il tema "Donne 2000: uguaglianza di genere, sviluppo e pace per il ventunesimo secolo". Nella risoluzione l'Assemblea prende nota con soddisfazione del rapporto del Segretario Generale¹⁶ e invita gli Stati, tenuto conto dell'esperienza maturata e dei progressi compiuti su questi aspetti, a riservare uno spazio adeguato agli stessi anche nell'agenda per lo sviluppo post-2015, in particolare per quanto concerne l'uguaglianza di genere, la responsabilizzazione delle donne e i diritti umani di donne e bambine.

4. *La situazione dei profughi e dei rifugiati.*- L'Assemblea Generale si è mostrata particolarmente preoccupata per l'aumento dei profughi, dei rifugiati e degli sfollati a causa dell'aggravarsi di guerre e di violenze. L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) nel rapporto presentato all'Assemblea sostiene che nel 2011 i rifugiati erano 14.000 per poi passare a 23.000 nel 2012 e a 34.000 nel 2013¹⁷.

¹⁶ UN Doc. A/69/182.

¹⁷ UN Doc. A/69/12.

L'Assemblea Generale, rispondendo alle richieste dell'Alto Commissario ha adottato, per *consensus*, la risoluzione 69/152 (*Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati*), nella quale accoglie i recenti sforzi che l'UNHCR ha fatto, sia per rafforzare il regime di protezione internazionale e aiutare i governi ad assumersi la responsabilità per la protezione, sia per assicurare che l'azione in favore dei rifugiati e degli sfollati sia più inclusiva, trasparente e coordinata. Due altri aspetti di questa risoluzione riteniamo vadano evidenziati. Il primo riguarda la profonda preoccupazione espressa dall'Assemblea per il crescente numero di minacce per la sicurezza degli operatori umanitari e l'invito agli Stati di garantire che gli atti di aggressione commessi sul loro territorio contro gli operatori umanitari non rimangano impuniti. Il secondo riguarda, invece, la denuncia della scarsità di risorse a disposizione dell'Ufficio dell'Alto Commissario, che certamente non sono sufficienti a soddisfare la richiesta sempre maggiore di assistenza e il preoccupante allargarsi del divario tra le esigenze globali e le risorse disponibili. In conseguenza, l'Assemblea Generale chiede all'Alto Commissario di continuare ad intensificare gli sforzi per trovare nuovi modi per ampliare la schiera di donatori governativi, non governativi e privati.

Nella risoluzione 69/154 l'Assemblea si è soffermata specificamente sull'*Assistenza ai rifugiati, ai profughi e agli sfollati in Africa*, invitando gli Stati africani che non hanno ancora firmato o ratificato la Convenzione dell'Unione Africana per la protezione e l'assistenza degli sfollati interni in Africa¹⁸ a farlo il più presto possibile. Essa chiede, inoltre, agli Stati di rifugio di prendere, in cooperazione con le organizzazioni internazionali, le misure necessarie per far rispettare i principi per la protezione dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

Infine, si attira l'attenzione sulla risoluzione 69/153 con la quale l'Assemblea ha deciso di aumentare da 94 a 98 il numero membri del Comitato Esecutivo dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

5. Promozione e protezione dei diritti dei minori.- In questa sessione l'Assemblea Generale è tornata ad occuparsi dei diritti dei minori adottando, per *consensus*, alcune risoluzioni di cui si dirà qui di seguito.

Con la risoluzione 69/156 l'Assemblea ha affrontato il tema dei *Bambini e dei matrimoni precoci e forzati*. Nel documento è rivolto un invito a tutti gli Stati ad adottare, attuare e applicare normative e politiche di prevenzione di tali tipologie di matrimoni al fine di proteggere le persone maggiormente a rischio e per assicurare che i matrimoni possano essere effettuati solo con il libero, pieno e informato consenso dei coniugi. I governi sono inoltre invitati a promuovere e proteggere i diritti umani di tutte le donne, compreso il diritto di controllare la loro sessualità e di decidere liberamente e responsabilmente sulle questioni ad essa connesse, in particolare la salute sessuale e riproduttiva, senza subire alcuna coercizione, discriminazione o violenza. L'Assemblea ritiene che i matrimoni precoci e forzati dei bambini siano un ostacolo allo sviluppo e per questo ritiene necessario che l'eliminazione di tali pratiche venga inclusa tra gli obiettivi dell'agenda per lo sviluppo post-2015.

¹⁸ Si tratta della Convenzione di Kampala, adottata il 23 ottobre 2009 e entrata in vigore il 6 dicembre 2012. Al 28 gennaio 2014 i Paesi africani che l'hanno ratificata sono: Angola, Benin, Burkina Faso, Repubblica Centrafricana, Chad, Costa D'Avorio, Gabon, Ghana, Guinea-Bissau, Lesotho, Mali, Malawi, Nigeria, Niger, Rwanda, Repubblica Araba democratica dei Sahrawi, Sierra Leone, Swaziland, Togo, Uganda, Zambia, Zimbabwe.

Nella risoluzione 69/157 sui *Diritti dei bambini*, l'Assemblea Generale ribadisce tutte le sue precedenti risoluzioni in materia, in particolare la 68/147 e la 44/25 e ricorda in riferimento a quest'ultima l'adozione della Convenzione sui diritti del fanciullo, di cui si è celebrato il venticinquesimo anniversario nel 2014. L'Assemblea raccomanda vivamente che sia riservato un posto speciale alla promozione e alla protezione dei diritti e del benessere del bambino nella preparazione dell'agenda per lo sviluppo post-2015, per porre fine alla povertà estrema e ridurre le disuguaglianze e l'eliminazione di tutte le forme di violenza contro i bambini. Gli Stati membri vengono incoraggiati a istituire un sistema giudiziario specializzato per minorenni, per garantire che la privazione della libertà venga utilizzata solo come misura di ultima istanza e a preferire l'adozione di misure alternative come la giustizia riparativa. L'Assemblea chiede, inoltre, agli Stati di sviluppare programmi educativi, tra cui programmi di educazione sessuale adeguati all'età per tutti gli adolescenti e giovani, con la guida dei genitori e dei tutori e in coordinamento con le ONG interessate.

L'Assemblea Generale si è inoltre occupata del problema del bullismo, con la risoluzione 69/158 dedicata alla *Protezione dei bambini dal bullismo*. In questa risoluzione gli Stati membri vengono invitati a prendere tutte le misure preventive necessarie per proteggere i bambini, contro ogni forma di violenza, compreso il bullismo, intervenendo tempestivamente contro tali atti e fornendo un sostegno adeguato ai bambini, sia vittime sia persecutori. La risoluzione chiede al Segretario Generale di presentare una relazione alla sessantunesima sessione dell'Assemblea concentrandosi sulle cause e gli effetti del bullismo, le buone pratiche e le linee guida per prevenirlo e perseguirlo.

6. *Diritto dei popoli all'autodeterminazione.*- L'Assemblea Generale ha adottato tre risoluzioni dedicate alla realizzazione universale del diritto all'autodeterminazione. La risoluzione 69/163 riguarda l'*Uso di mercenari come mezzo per violare i diritti umani e impedire l'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione*. Con essa, adottata con 130 voti a favore, 52 contrari e 7 astensioni (Figi, Kenya, Liberia, Messico, Svizzera, Ciad e Tonga), l'Assemblea Generale chiede a tutti gli Stati di esercitare la massima vigilanza contro ogni tipo di reclutamento, addestramento e finanziamento di mercenari da parte di società private e il divieto specifico a tali società di intervenire nei conflitti armati o in azioni volte a destabilizzare regimi costituzionali. L'Assemblea invita tutti gli Stati che non l'hanno ancora fatto ad adottare le misure necessarie per aderire alla Convenzione internazionale contro il reclutamento, l'utilizzazione, il finanziamento e l'addestramento dei mercenari¹⁹.

Con la risoluzione 69/164 intitolata *Realizzazione universale del diritto dei popoli all'autodeterminazione*, adottata per *consensus*, l'Assemblea Generale esprime la sua ferma opposizione agli atti di intervento, aggressione o occupazione militare straniera, posti in essere per ostacolare l'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione e degli altri diritti umani in alcune parti del mondo. Essa, inoltre, invita gli Stati responsabili di tali atti di porre immediatamente fine agli

¹⁹ Convenzione adottata il 4 dicembre 1989 con la risoluzione 44/34 ed entrata in vigore il 20 ottobre 2001.

stessi e di porre fine a tutti gli atti di repressione, discriminazione, sfruttamento e maltrattamento dei popoli.

Infine, con la risoluzione 69/165, dedicata al *Diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese*, adottata con 180 voti a favore, 7 contrari (Canada, Stati Uniti, Israele, Isole Marshals, Micronesia, Nauru e Palau) e 4 astensioni (Camerun Paraguay, Sud Sudan e Tonga), l'Assemblea ribadisce il diritto in questione, compreso il diritto del popolo palestinese allo Stato indipendente della Palestina, ed esorta tutti gli Stati e le agenzie specializzate e le agenzie delle Nazioni Unite a continuare a fornire sostegno e assistenza al popolo palestinese per la realizzazione in tempi rapidi del suo diritto all'autodeterminazione.

7. Promozione e protezione dei diritti umani.- Come di consueto, l'Assemblea Generale ha dedicato ampio spazio alle questioni relative alla promozione e protezione dei diritti umani, concentrandosi in particolare sull'utilizzo di approcci alternativi volti a migliorare il loro effettivo godimento.

Nella risoluzione 69/166 sul *Diritto alla privacy nell'era digitale*, adottata per *consensus*, l'Assemblea Generale ha invitato tutti gli Stati a rispettare e proteggere il diritto alla *privacy*, anche nel contesto delle comunicazioni digitali. In particolare, l'Assemblea chiede di rivedere le procedure, le prassi e le legislazioni sia in materia di sorveglianza e di intercettazione di comunicazioni, sia di raccolta di dati personali, al fine di difendere e garantire pienamente il diritto alla *privacy* e rispettare gli obblighi derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani. Essa, inoltre, chiede al Consiglio dei diritti umani di prendere in considerazione la possibilità di istituire una procedura particolare per definire in modo chiaro i principi, le norme e le pratiche di riferimento da adottare per la promozione e la tutela del diritto alla *privacy*.

Nella risoluzione 69/167 l'Assemblea si occupa della *Protezione dei migranti*. Con tale risoluzione essa invita tutti gli Stati a rispettare i diritti umani e la dignità dei migranti, affinché non ci siano più arresti e detenzioni arbitrarie e di proteggere in particolare i diritti dei bambini migranti, data la loro vulnerabilità. L'Assemblea invita inoltre gli Stati membri che non l'hanno ancora fatto a divenire parti della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie²⁰ e sollecita il Segretario Generale a continuare i suoi sforzi per promuovere detta Convenzione. Essa sollecita inoltre gli Stati a garantire che i meccanismi di rimpatrio permettano di identificare le persone che si trovano in situazioni vulnerabili, in particolare i minori non accompagnati e le persone con disabilità, per offrire loro una protezione speciale. Infine l'Assemblea Generale ha invitato a dare adeguata considerazione alla questione della migrazione nel contesto della definizione dell'agenda per lo sviluppo post-2015.

Nella risoluzione 69/168, adottata anch'essa per *consensus*, l'Assemblea si occupa del Ruolo dell'*ombudsman*, del mediatore e delle altre istituzioni nazionali di promozione e protezione dei diritti umani. In detta risoluzione, gli Stati membri vengono esortati a prendere in considerazione di creare istituzioni nazionali indipendenti e autonome per la difesa dei diritti o di rafforzarle laddove già esistano. Inoltre, l'Assemblea invita tali istituzioni ad accreditarsi presso il Comitato di

²⁰ Convenzione adottata a New York il 18 dicembre 1990 ed è entrata in vigore il 1° luglio 2003. Essa è stata firmata da 38 Stati e 48 l'hanno ratificata, in prevalenza Paesi in via di sviluppo. Non privo di significato è il fatto che la Convenzione in questione non sia stata né firmata né ratificata dai maggiori Paesi sviluppati.

coordinamento internazionale delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani per poter interagire in modo efficace con gli organi competenti delle Nazioni Unite.

Nella risoluzione 69/169, adottata per *consensus*, l'Assemblea Generale, dopo aver espresso profonda preoccupazione per l'incremento su scala mondiale delle sparizioni forzate o involontarie, sollecita gli Stati a divenire parti della *Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate*²¹.

Nella risoluzione 69/172, adottata per *consensus*, l'Assemblea si occupa di *Diritti umani e amministrazione della giustizia*, riafferma l'importanza di una piena ed efficace attuazione degli standard delle Nazioni Unite sui diritti umani e l'amministrazione della giustizia e rinnova la richiesta agli Stati di non risparmiare gli sforzi, sui piani normativo, procedurale e finanziario, per attuare tali standard. Inoltre, l'Assemblea chiede agli Stati di rispettare i loro obblighi internazionali nella materia, in particolare assicurando che tutte le persone private della loro libertà possano ricorrere rapidamente ad un giudice competente che possa pronunciarsi sulla legittimità della loro detenzione e possano beneficiare di un'assistenza legale adeguata.

Nella risoluzione 69/173, approvata con 135 voti a favore, 5 contrari e l'astensione dalla Repubblica Centrafricana, l'Assemblea Generale si è poi occupata di *Globalizzazione e impatto sul pieno godimento di tutti i diritti umani*. In essa l'Assemblea chiede agli Stati membri, alle agenzie delle Nazioni Unite, alle organizzazioni intergovernative e alla società civile di promuovere la crescita economica inclusiva, equa e rispettosa dell'ambiente, per influenzare il corso della globalizzazione in modo da ridurre sistematicamente la povertà e raggiungere gli obiettivi di sviluppo concordati a livello internazionale. Il documento sottolinea altresì la necessità di istituire con urgenza un sistema internazionale giusto, trasparente e democratico che permetta di rafforzare e ampliare la partecipazione dei Paesi in via di sviluppo nel processo decisionale per la definizione di standard internazionali nel campo economico. Inoltre, viene espressa una profonda preoccupazione per le misure insufficienti messe in atto per ridurre il crescente divario tra i Paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo, il che contribuisce al peggioramento della povertà e impedisce il pieno godimento di tutti i diritti umani, in particolare nei Paesi in via di sviluppo.

Nella risoluzione 69/174, adottata per *consensus*, l'Assemblea si occupa di *Lotta all'intolleranza, agli stereotipi negativi, alla stigmatizzazione, alla discriminazione, all'incitamento alla violenza e alla violenza contro le persone, basate sulla religione o credo*, manifestando una forte preoccupazione per il crescente manifestarsi di tali fenomeni. Tra le tante misure indicate dall'Assemblea in questa risoluzione, vale la pena segnalare la richiesta agli Stati di adottare le misure che garantiscano che i funzionari pubblici non discriminino tra le persone a causa della loro religione o delle loro convinzioni personali.

Con l'intento di promuovere la libertà religiosa e il pluralismo, assicurando ai membri di tutte le comunità religiose la possibilità di manifestare la propria religione, l'Assemblea ha adottato, per *consensus*, la risoluzione 69/175 su *La libertà di religione o di credo*. Nella risoluzione vengono condannate fermamente

²¹ La Convenzione in questione, adottata dalla stessa Assemblea Generale il 20 dicembre 2006. È entrata in vigore il 23 dicembre 2010 ed è stata firmata da 94 Stati di cui 46 l'hanno ratificata.

sia le violazioni della libertà di pensiero, di coscienza e di religione o di credo, sia gli atti di violenza e di terrorismo ad esse collegate. Inoltre, agli Stati è richiesto di garantire che i loro sistemi costituzionali e legislativi forniscano adeguate ed efficaci garanzie della libertà di pensiero, credo o religione senza distinzione assicurando, nel caso di violazioni, la possibilità di ottenere giustizia.

L'Assemblea Generale si è inoltre occupata della lotta contro la fame, con la risoluzione 69/177 sul *Diritto al cibo*, adottata anch'essa per *consensus*. Il documento invita tutti gli Stati e le organizzazioni internazionali ad adottare misure e programmi di sostegno per combattere la malnutrizione materna, soprattutto durante la gravidanza, e la malnutrizione cronica nella prima infanzia, in particolare dalla nascita fino ai 2 anni. Viene altresì sottolineata l'importanza della lotta contro la fame nelle aree rurali, anche attraverso sforzi nazionali sostenuti da partenariati internazionali per fermare la desertificazione e il degrado del territorio e, a tal proposito, l'accento è posto sulla necessità di dare piena attuazione alla Convenzione delle Nazioni unite per la lotta alla desertificazione ed alla siccità²², in particolare nei Paesi africani gravemente colpiti dalla tali fenomeni. L'Assemblea invita inoltre gli Stati membri che non l'hanno ancora fatto di divenire parti della Convenzione sulla diversità biologica²³ e del Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura²⁴.

L'Assemblea Generale ha adottato, con 134 voti favorevoli 53 contrari e l'astensione del Ciad, la risoluzione 69/179 su *Diritti umani e misure coercitive unilaterali*, chiedendo con insistenza a tutti gli Stati di non adottare o non applicare simili misure non in conformità con il diritto internazionale, il diritto internazionale umanitario, la Carta delle Nazioni Unite e le norme e i principi che disciplinano le relazioni pacifiche fra gli Stati. La risoluzione esorta gli Stati ad astenersi dall'adottare o dall'attuare misure economiche, finanziarie o commerciali unilaterali contrarie al diritto internazionale e alla Carta, che impedirebbero il pieno raggiungimento di uno sviluppo economico e sociale, in particolare dei Paesi in via di sviluppo. La risoluzione condanna, altresì, la persistente applicazione da parte di alcune potenze di tali misure e denuncia le stesse come strumento per esercitare pressioni politiche o economiche sui Paesi, in particolare quelli in via di sviluppo, al fine di impedire loro di esercitare il diritto di scegliere liberamente la propria politica economica e sociale.

Infine, l'Assemblea Generale si è occupata di *Diritti umani e povertà estrema* con la risoluzione 69/183, adottata per *consensus*. In essa l'Assemblea ribadisce anzitutto che la povertà estrema costituisce una violazione della dignità umana e che, di conseguenza è urgente un'azione nazionale e internazionale per eliminarla. Sotto questo profilo, la risoluzione chiede a tutti gli attori della Comunità internazionale di raddoppiare gli sforzi, accrescendo la loro cooperazione per

²² La terza grande Convenzione internazionale in materia di ambiente, quella per la lotta alla desertificazione ed alla siccità, è stata concordata in occasione dell'UNCED '92, aperta alla firma a Parigi il 17 giugno 1994 ed entrata in vigore nel dicembre 1996. L'Italia l'ha ratificata con legge 4 giugno 1997, n. 170. Con essa la Comunità internazionale ha ufficialmente riconosciuto che la desertificazione è uno dei maggiori problemi economici, sociali e ambientali, soprattutto per quel che riguarda i Paesi più poveri ed aridi, che soffrono di gravi fenomeni di siccità e desertificazione.

²³ La Convenzione sulla diversità biologica è stata adottata a Nairobi il 22 maggio 1992. È entrata in vigore il 29 dicembre 1993. Attualmente gli Stati parti sono 196.

²⁴ La Convenzione è stata adottata il 3 novembre 2001 ed è entrata in vigore il 29 giugno 2004. Attualmente ne sono parti 135 Stati.

contribuire a rafforzare le capacità nazionali, per affrontare i problemi all'origine di tale fenomeno, inclusi quelli derivanti dall'effetto della crisi economica e finanziaria, della crisi alimentare, nonché dalle crescenti difficoltà dovute ai cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità in tutto il mondo, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo.

GIULIA VITURALE

Consiglio di Sicurezza

(aprile – giugno 2014)

1. *Considerazioni introduttive.* – Nel secondo trimestre del 2014 il Consiglio di Sicurezza, tra le diverse decisioni adottate, ha continuato la sua attività di rinnovo delle missioni di *peacekeeping*. In questo ambito, quindi, sono state approvate le seguenti risoluzioni (che poi verranno illustrate nei loro elementi più rilevanti): (a) la 2152 (2014) del 29 aprile con la quale è stato esteso il mandato della *Missione delle Nazioni Unite per il referendum nel Sahara Occidentale* (MINURSO) fino al 30 aprile 2015; (b) la 2163 (2014) del 23 giugno che ha prorogato il mandato della *Forza di Osservatori delle Nazioni Unite per il Disimpegno* (UNDOF) fino al 31 dicembre 2014; (c) la 2156 (2014) del 29 maggio che ha esteso il mandato della *Forza Interinale di Sicurezza delle Nazioni Unite per Abyei* (UNISFA) fino al 15 ottobre 2014; (d) la 2155 (2014) del 27 maggio con la quale ha esteso il mandato della *Missione delle Nazioni Unite nella Repubblica del Sud Sudan* (UNMISS) fino al 30 novembre 2014; (e) la 2164 (2014) del 25 giugno con la quale ha rinnovato il mandato della *Missione Pluridimensionale delle Nazioni Unite per la Stabilizzazione Integrata in Mali* (MINUSMA) fino al 30 giugno 2015; (f) la 2162 (2014) del 25 giugno che ha esteso il mandato dell'*Operazione delle Nazioni Unite in Costa d'Avorio* (UNOCI) fino al 30 giugno 2015.

2. *Situazione in Darfur.* – Il 3 aprile 2014 il Consiglio di Sicurezza è tornato di nuovo sulla situazione del Darfur, regione occidentale del Sudan notoriamente instabile e nella quale dal febbraio 2014 si è registrata un'escalation di violenza. Particolarmente grave è risultata la situazione nella provincia orientale di Jebel Marra (un vulcano), storicamente una zona contesa perché considerata dai nativi del Darfur il simbolo della loro patria. I Quindici hanno adottato all'unanimità la risoluzione 2148 (2014) che innanzitutto ha condannato le violenze e il considerevole deterioramento della sicurezza nel corso di tutto il 2013, elogiando al contempo gli sforzi compiuti dall'*Operazione ibrida Nazioni Unite/Unione africana in Darfur* (UNAMID), che ha l'obiettivo di promuovere la pace e la stabilità nella regione. Inoltre hanno approvato la relazione speciale del Segretario Generale nella quale, tra l'altro, viene sollecitata la revisione delle priorità strategiche della missione UNAMID¹ e l'attuazione di alcune raccomandazioni per migliorare l'efficacia di tale operazione. È stata espressa, poi, preoccupazione per alcune pesanti lacune militari e sono stati esortati da una parte, gli Stati coinvolti a raddoppiare gli sforzi per fornire le unità dell'aviazione necessarie alla missione e, dall'altra, il Governo suda-

¹ Le nuove priorità strategiche individuate sono: a) la mediazione tra Governo del Sudan e movimenti armati non firmatari del Documento di Doha per la pace in Darfur (DDPD), tenendo conto dei cambiamenti in corso a livello nazionale; b) la protezione dei civili, la facilitazione della fornitura dell'assistenza umanitaria e la sicurezza del personale umanitario; c) il sostegno alla mediazione nei casi di conflitto tra comunità, anche attraverso misure volte ad affrontare le sue cause principali.

nese a favorire il dispiegamento delle attività già impegnate nelle operazioni. Infine, il Consiglio ha affermato di voler valutare l'impatto iniziale dovuto all'attuazione delle nuove priorità strategiche prima di rinnovare il mandato di UNAMID in scadenza ad agosto 2014.

3. *Nuove misure per la Repubblica Centrafricana.* – Il 10 aprile 2014 il Consiglio di Sicurezza ha approvato all'unanimità la risoluzione 2149 (2014), resa necessaria dalla pesante situazione di crisi umanitaria in cui versa la Repubblica Centrafricana (RCA) dopo il colpo di Stato del 24 marzo 2013² e gli scontri interetnici e interreligiosi tra elementi fondamentalisti islamici ex combattenti di Seleka e le milizie cristiane di autodifesa anti-Balaka. Come messo in risalto dal documento, adottato ai sensi del capitolo VII della Carta, su una popolazione censita di poco più di 5 milioni di abitanti, più di 760.000 sono sfollati interni e più di 300.000 sono rifugiati nei Paesi confinanti, in particolare Ciad, Camerun e Repubblica Democratica del Congo, aggravando la loro situazione interna.

I Quindici, tra le altre cose, hanno messo in risalto il ruolo positivo svolto dall'Unione Europea che dapprima ha elargito un contributo economico di circa 75 milioni di Euro in favore di MISCA³ (impegno preso nel quadro della Conferenza dei donatori di Addis Abeba del 1° febbraio 2014) e poi ha deciso di istituire la missione EUFOR RCA⁴. Soprattutto il Consiglio ha deciso di costituire la *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic* (MINUSCA) per un periodo iniziale che arriva al 30 aprile 2015, e che, dopo un periodo di transizione, assorbirà l'*Ufficio Integrato di Peacebuilding delle Nazioni Unite nella Repubblica Centrafricana* (BINUCA). Il 15 settembre 2014 ci sarà il trasferimento di autorità da MISCA a MINUSCA, che fino a quel momento assolverà il proprio mandato con la sua componente civile, mentre a partire da quella data opererà a pieno regime anche con una sua forza militare e di polizia la quale comprenderà fino a 10.000 militari (tra cui 240 osservatori militari e 200 ufficiali di stato maggiore) e 1.800 appartenenti al personale di polizia.

Nella fase di transizione che va dall'adozione della presente risoluzione al 15 settembre 2014 il Segretario Generale è chiamato a svolgere diverse funzioni per agevolare il passaggio di consegne da MISCA a MINUSCA e fra le tante c'è anche quella di nominare un Rappresentante Speciale per la RCA e capo della MINUSCA,

² Attuato dai ribelli di Seleka, che in questo modo hanno rimosso il Presidente François Bozizé, il quale, prima di essere eletto democraticamente nel 2005, aveva a sua volta conquistato il potere con un altro golpe, il 15 marzo 2003, destituendo l'allora Presidente Ange-Félix Patassé.

³ MISCA, ossia la *Missione internazionale di sostegno al Centrafrica a guida africana*, è un'operazione di *peacekeeping* decisa il 5 dicembre 2013 dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con risoluzione 2127 (2013) e dispiegata sul terreno a partire dal 19 dicembre a seguito dell'instabilità e della crisi umanitaria successive al colpo di Stato del 24 marzo di quello stesso anno.

⁴ Missione militare decisa dal Consiglio Affari esteri dell'Unione Europea il 10 febbraio 2014 (Decisione 2014/73/PESC del Consiglio) a seguito dell'autorizzazione data dal Consiglio di Sicurezza ONU con la risoluzione 2134 (2014) del 28 gennaio 2014 che ne ha quindi creato la base giuridica. Per quanto riguarda il compito principale della missione l'art. 1 della Decisione del Consiglio recita che «L'Unione conduce un'operazione militare «ponte» nella Repubblica Centrafricana, EUFOR RCA, per contribuire alla fornitura di un ambiente sicuro e protetto, con un passaggio alla missione internazionale di sostegno alla Repubblica Centrafricana sotto guida africana (AFISM-CAR) entro un termine da quattro a sei mesi dalla piena capacità operativa conformemente al mandato definito nella risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 2134 (2014) e concentrando la sua azione nella zona di Bangui».

il quale assumerà la piena autorità sul campo per il coordinamento di tutte le attività del sistema delle Nazioni Unite operante nella RCA. I compiti che inizialmente la missione dovrà svolgere sono la protezione dei civili, il sostegno all'attuazione del processo transitorio, inclusi gli sforzi per l'estensione dell'autorità dei poteri pubblici e per la conservazione dell'integrità territoriale, la facilitazione della consegna immediata, piena e sicura dell'assistenza umanitaria, la protezione del personale, delle attrezzature e delle merci dell'ONU, la promozione e la tutela dei diritti umani, il supporto al settore della giustizia e allo Stato di diritto, l'attuazione di efficaci programmi di disarmo, smobilitazione, reinserimento e rimpatrio degli ex combattenti e degli elementi armati.

Oltre a questi compiti basilici, la risoluzione ne elenca altri aggiuntivi, ossia il sostegno al processo di riforma del settore della sicurezza, il coordinamento dell'assistenza internazionale, l'assistenza del Comitato composto da tutti i membri del Consiglio di Sicurezza e del *Panel di Esperti* istituiti dalla risoluzione 2127 (2013), il monitoraggio dell'attuazione dell'embargo sulle armi e infine la raccolta, la registrazione e lo smaltimento delle armi e del materiale bellico colpiti dall'embargo. Infine, il Consiglio ha invitato tutte le parti coinvolte a vario titolo nella RCA a favorire la libertà di movimento del personale MINUSCA su tutto il territorio nazionale e la fornitura di assistenza umanitaria alla popolazione e ha autorizzato le forze armate francesi a fornire supporto operativo a MINUSCA nello svolgimento del suo mandato.

4. *Prevenzione e lotta contro il genocidio a venti anni dai fatti del Ruanda.* – Il Consiglio di Sicurezza, in occasione del ventesimo anniversario del genocidio in Ruanda compiuto contro i Tutsi (aprile-luglio 1994) dagli Hutu e in particolare da gruppi paramilitari quali *Interahamwe*, *Impuzamugambi* e le *Forze Democratiche di Liberazione del Ruanda* (ancora attive) in cui sono state uccise circa un milione di persone, il 16 aprile 2014 ha adottato all'unanimità la risoluzione 2150 (2014) con la quale ha ricordato ufficialmente quel genocidio, ha invitato gli Stati a impegnarsi nella prevenzione e nella lotta contro il genocidio e altri gravi crimini previsti dal diritto internazionale e ha ribadito il principio della responsabilità di proteggere le popolazioni dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini contro l'umanità. Inoltre il documento ha invitato gli Stati, nel rispetto degli obblighi internazionali applicabili, a continuare gli sforzi per indagare, perseguire, arrestare o estradare i responsabili del genocidio ruandese, alcuni dei quali ancora latitanti. Infine ha invitato gli Stati che non lo hanno ancora fatto a ratificare la *Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio* (1948).

Da notare che uno dei membri dei quindici partecipanti al meeting del Consiglio di Sicurezza è stato Eugène-Richard Gasana, il rappresentante permanente del Ruanda alle Nazioni Unite, il quale, nel suo intervento, prima di ringraziare il Consiglio di Sicurezza per l'approvazione della risoluzione che condanna la negazione di quel genocidio, ha ricordato le inequivocabili responsabilità della Comunità internazionale che non solo non fece nulla per fermare il genocidio del popolo Tutsi, ma adottò delle decisioni politiche e militari fallimentari che di fatto favorirono queste atrocità⁵.

⁵ Gasana, in un passaggio del suo discorso, ha affermato che il massacro ruandese è stato possibile non per una mancanza di informazioni su ciò che stava avvenendo, né l'assenza di una caratterizzazione

A tale risoluzione se ne collega un'altra adottata in questo semestre, ossia la 2154 dell'8 maggio 2014. Infatti l'oggetto della decisione trae spunto da un fatto di cronaca militare accaduto nei giorni del genocidio in Ruanda, quando il Capitano dell'UNAMIR⁶ Mbaye Diagne, disarmato e di fronte a un estremo e oggettivo pericolo, ha salvato dalla morte centinaia di ruandesi. Quindi il Consiglio di Sicurezza ha deciso di istituire "*the Captain Mbaye Diagne Medal for Exceptional Courage*", una medaglia da assegnare a quei militari, membri di polizia e personale civile delle Nazioni Unite e ad altre personalità ad esse associate che, nell'espletare le loro funzioni o assolvere il mandato della loro missione, di fronte all'estremo pericolo dimostrano un coraggio eccezionale.

5. *La centralità della riforma del settore della sicurezza.* – Con la risoluzione 2151 (2014) il Consiglio di Sicurezza ha voluto ribadire all'unanimità l'importanza strategica che la riforma del settore della sicurezza riveste per contribuire al mantenimento della pace, al rafforzamento dello Stato di diritto e delle istituzioni e delle autorità pubbliche, all'attuazione dei più generali processi politici interni ai Paesi e alla costruzione di un migliore ambiente politico, istituzionale e sociale. Inoltre ha riconosciuto le interconnessioni tra tale riforma e gli altri fattori di stabilizzazione e di ricostruzione di un Paese, quali, ad esempio, il disarmo, la smobilitazione e la riabilitazione degli ex combattenti, l'attuazione dell'embargo sulle armi, la riduzione della violenza armata, le misure contro la criminalità organizzata e la corruzione, la protezione dei civili e il rispetto dei diritti umani. Quindi la risoluzione ha riaffermato la centralità della riforma del settore della sicurezza nella stabilizzazione e nella ricostruzione degli Stati nel periodo successivo a un conflitto e ha impegnato l'Organizzazione a considerarla come parte integrante dei mandati delle operazioni di *peacekeeping* e delle missioni politiche speciali delle Nazioni Unite.

A tal proposito è stato chiesto al Segretario Generale di prendere in considerazione la possibilità di rafforzare l'approccio globale delle Nazioni Unite per la riforma del settore della sicurezza, sviluppare ulteriori indicazioni e linee guida per gli alti funzionari delle Nazioni Unite (tra cui i Rappresentanti Speciali del Segretario Generale e gli inviati) e assicurarsi che l'assistenza relativa a tale riforma tenga conto del funzionamento del Consiglio di Sicurezza nel caso degli embarghi sulle armi. Infine il documento ha sottolineato l'importanza dello scambio di esperienze e competenze tra Stati membri e organizzazioni regionali e sub-regionali in materia di riforma del settore della sicurezza.

6. *Rinnovo del mandato MINURSO nel Sahara Occidentale.* – Il 29 aprile 2014 il Consiglio di Sicurezza ha approvato all'unanimità la risoluzione 2152 (2014) con la quale ha ribadito il proprio sostegno a una soluzione politica della questione del

giuridica che impedisse di definire quei crimini, né una mancanza di budget o finanziamenti, ma "semplicemente" l'inesistenza di una volontà politica a ogni livello della Comunità internazionale. Una mancanza di volontà politica: a) dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, detentori del potere di veto; b) del Segretariato delle Nazioni Unite che nella sua relazione fornì informazioni errate e divergenti rispetto a quelle provenienti dal comandante della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite per il Ruanda* (UNAMIR); c) dei Paesi che fornivano le truppe alla Missione e che ad un certo punto decisero un loro parziale ritiro lasciando i civili in balia delle violenze dei gruppi paramilitari degli Hutu.

⁶ La *Missione di assistenza delle Nazioni Unite per il Ruanda* costituita dal Consiglio di Sicurezza il 5 ottobre 1993 con risoluzione 872 (1993) e conclusa nell'ottobre 1996.

popolo del Sahara Occidentale⁷ (saharawi) e della sua legittima richiesta di autodeterminazione. A tal proposito ha deciso di rinnovare il mandato della *Missione delle Nazioni Unite per il referendum nel Sahara Occidentale* (MINURSO) fino al 30 aprile 2015⁸ e di sostenere la richiesta del Segretario Generale di accrescere la presenza nell'area con altri 15 osservatori militari ONU nel quadro delle risorse esistenti.

7. *Provvedimenti relativi alla Costa d'Avorio.* – Il Consiglio di Sicurezza il 29 aprile 2014, agendo ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, ha adottato all'unanimità la risoluzione 2153 che istituisce per la Costa d'Avorio, fino al 30 aprile 2015, l'embargo sulle armi e altro materiale letale, impegnando a tal fine gli Stati a prendere tutte le misure necessarie per impedirne la fornitura diretta o indiretta, la vendita o il loro trasferimento nel Paese, dai loro territori o attraverso i loro cittadini, o utilizzando le compagnie navali o aeree di bandiera. Tali misure non si applicano alle forniture: destinate all'*Operazione delle Nazioni Unite in Costa d'Avorio* (UNOCI) e alle forze francesi che la sostengono; in transito nel territorio della Costa d'Avorio e destinate ad altre operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite; temporaneamente trasferite in Costa d'Avorio e destinate alle forze di uno Stato che interviene, in conformità del diritto internazionale, unicamente e direttamente per favorire l'evacuazione dei propri cittadini e degli individui nei confronti dei quali ha la responsabilità consolare in Costa d'Avorio; destinate esclusivamente al supporto del processo ivoriano di riforma del settore della sicurezza, ad eccezione di alcune armi e relativo materiale letale⁹ che deve avere la previa autorizzazione del Comitato del Consiglio di Sicurezza composto da tutti i membri del Consiglio stesso e istituito dalla risoluzione 1572 (2004).

⁷ Il Sahara Occidentale è un territorio della costa dell'Africa nord – occidentale confinante con Marocco, Algeria e Mauritania, amministrato dalla Spagna dal 1884 al 1975, quando dovette ritirarsi a seguito della c.d. "Marcia verde", una imponente manifestazione di massa di quasi 400 mila persone coordinata dal Governo marocchino. Il 1976 fu l'anno della svolta: il 27 febbraio il *Fronte Popolare per la Liberazione di Saguia el-Hamra e del Rio de Oro* (Fronte POLISARIO) ne dichiarò l'indipendenza autoproclamando la Repubblica Democratica Araba dei Saharawi; il Marocco annetté le regioni settentrionali; la Mauritania occupò quelle meridionali, salvo poi rinunciarvi nel 1979 e cederle allo stesso Marocco. Dal 1979 al 1991, quindi, il conflitto ha coinvolto il Marocco e il Fronte POLISARIO, quest'ultimo sostenuto dalla Libia e soprattutto dall'Algeria che, tra l'altro, a Tindouf, una sua città al confine con il Sahara Occidentale, ospita campi profughi del popolo saharawi i quali nel tempo sono diventati delle vere e proprie città/accampamento satellite.

⁸ MINURSO è la missione istituita dalla risoluzione del Consiglio di Sicurezza 690 (1991) adottata all'unanimità il 29 aprile 1991 in conformità con le proposte del regolamento accettato il 30 agosto 1988 dal Marocco e dal Fronte POLISARIO. Tale risoluzione, che di fatto ha messo fine al conflitto armato tra le due parti, prevedeva un periodo di transizione strumentale alla preparazione di un *referendum* in cui le popolazioni del Sahara Occidentale avrebbero potuto scegliere tra l'indipendenza dal o l'integrazione con il Marocco, nonostante quest'ultimo si sia sempre detto disponibile a concedere al massimo l'autonomia a quella che considera semplicemente la sua regione più meridionale. Ad oggi il *referendum* non è stato ancora celebrato.

⁹ L'elenco delle armi è contenuto nell'allegato a questa stessa risoluzione. Sono le armi e pistole con calibri più grandi di 12,7 mm e i loro relativi componenti e munizioni; lanciarazzi (conosciuti anche come lanciagranate a reazione anticarro), missili, armi leggere anti-carro, granate per fucile e lanciagranate; missili terra-aria, compresi i sistemi portatili di difesa antiaerea, missili terra-terra e missili aria-terra; mortai con calibri più grandi di 82 mm; armi anticarro, specialmente missili anticarro, e i loro componenti e munizioni; aeromobili armati, tra cui quelli ad ala rotante e quelli ad ala fissa; veicoli militari armati e veicoli militari dotati di supporti per armi; cariche esplosive e dispositivi contenenti materiali esplosivi, progettati per scopi militari, mine e materiale connesso; dispositivi per la notte e di ripresa notturna.

Inoltre i Quindici hanno esteso sempre fino al 30 aprile 2015: a) il divieto di ingresso o di transito di quegli individui che costituiscono una minaccia per la pace e per il processo di riconciliazione nazionale, che si sono resi responsabili di gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, che incitano pubblicamente all'odio e alla violenza o che forniscono, vendono o trasferiscono armi o altro materiale bellico colpiti dall'embargo; b) le misure che gli Stati devono prendere per il congelamento dei fondi, delle attività finanziarie e delle risorse economiche presenti sul loro territorio posseduti o controllati direttamente o indirettamente da Laurent Gbagbo (ex Presidente della Costa d'Avorio), Simone Gbagbo (Presidente del gruppo parlamentare del Fronte Popolare Ivoiriano), Désiré Tagro (Segretario Generale della presidenza Gbagbo), Pascal Affi N'Guessan (presidente del Fronte Popolare Ivoiriano) e Alcide Djédjé (consigliere stretto del Presidente Gbagbo).

La risoluzione ha previsto anche la fine del divieto di importazione dei diamanti grezzi provenienti dalla Costa d'Avorio alla luce dei progressi compiuti nel processo di attuazione del *Kimberley Process Certification Scheme*¹⁰ e la proroga del mandato del Gruppo di Esperti fino al 30 maggio 2015. Infine ha incoraggiato l'UNOCI (invito esteso all'UNMIL¹¹ nell'ambito di sua competenza) a continuare ad assistere il Governo ivoiriano sia nel monitoraggio dei suoi confini sia nella raccolta e nella conservazione delle armi e nella registrazione delle informazioni riguardanti queste ultime.

8. *Rinnovo del mandato del Panel di Esperti per l'Iran.* – Il 9 giugno 2014 il Consiglio di sicurezza, attraverso la risoluzione 2159 adottata all'unanimità ai sensi del capitolo VII della Carta, ha esteso fino al 9 luglio 2015 il mandato del *Panel di Esperti* relativo alla proliferazione delle armi di distruzione di massa in Iran, costituito con risoluzione 1929 (2010) e i cui compiti sono: assistere il Comitato del Consiglio di Sicurezza istituito dalla risoluzione 1737 (2006); raccogliere e analizzare le informazioni di interesse provenienti dagli Stati, dagli organismi dell'ONU e dalle altre parti coinvolte sullo stato di attuazione di questa e delle risoluzioni 1737 (2006), 1747 (2007) e 1803 (2008); fare delle raccomandazioni in merito alle azioni del Consiglio di Sicurezza, del Comitato e di uno Stato con l'obiettivo di migliorare

¹⁰ Come si legge dal suo sito ufficiale, il *Kimberley Process* (KP) è stato inaugurato nel maggio 2000 quando i Paesi produttori di diamanti dell'Africa australe si sono riuniti a Kimberley, in Sudafrica, per discutere i modi per fermare il commercio dei cosiddetti "diamanti insanguinati", ossia i diamanti grezzi utilizzati dai movimenti ribelli per finanziare le guerre contro i governi legittimi. Nel novembre 2002 un'iniziativa congiunta dei governi, dell'industria internazionale dei diamanti e delle organizzazioni della società civile ha portato alla creazione del sistema di certificazione del processo di Kimberley (KPCS) che è entrato in vigore nel 2003 e stabilisce i requisiti per il controllo della produzione e il commercio dei diamanti grezzi. Attualmente il KP annovera 54 partecipanti in rappresentanza di 81 Paesi che totalizzano il 99,8% della produzione mondiale di diamanti grezzi. In tale contesto l'Unione Europea e i suoi Stati membri partecipano con un singolo rappresentante.

¹¹ È la *Missione delle Nazioni Unite in Liberia* decisa con la risoluzione 1509 (2003) del 19 settembre 2003 che ha preso il posto della *Missione dell'ECOWAS in Liberia* (ECOMIL), un'operazione di *peacekeeping* istituita dalla Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale per porre fine alla seconda guerra civile liberiana iniziata nel 1999. Gli obiettivi di UNMIL sono il sostegno all'attuazione dell'accordo sul cessate il fuoco e del processo di pace nel Paese, la protezione dei civili e del personale delle Nazioni Unite, il supporto alle attività umanitarie, l'assistenza al processo di riforma del settore della sicurezza nazionale, tra cui la formazione della polizia nazionale e di un nuovo e ristrutturato esercito.

l'attuazione delle misure decise; fornire al Consiglio le relazioni intermedie e, prima della fine del suo mandato, quella finale completa di conclusioni e raccomandazioni¹².

9. *Situazione in Medio Oriente.* – Il Consiglio di Sicurezza ha approvato all'unanimità la risoluzione 2163 (2014) con cui è tornato sulla situazione di crisi nell'area mediorientale con particolare riferimento, da una parte, alla tensione tra Israele e Repubblica araba siriana e, dall'altra, al conflitto interno in Siria tra forze armate governative e gruppi di opposizione. I Quindici hanno sottolineato l'obbligo di Israele e della Siria di rispettare le disposizioni dell'accordo per il disimpegno delle loro forze del 1974¹³ e di non violare il cessate il fuoco e la zona di separazione, nella quale, peraltro, sono bandite le attività militari di qualunque tipo. Inoltre, nel rinnovare il mandato della *Forza di Osservatori delle Nazioni Unite per il Disimpegno* (UNDOF)¹⁴ per altri sei mesi, fino al 31 dicembre 2014, hanno invitato tutte le parti coinvolte a cooperare con UNDOF, rispettandone le immunità e garantendone la libertà di movimento, così come la sicurezza e l'accesso immediato e senza ostacoli del personale delle Nazioni Unite nello svolgimento del suo mandato.

10. *Rinnovo mandato UNSOM in Somalia.* – Il 29 maggio 2014 il Consiglio di Sicurezza ha approvato all'unanimità la risoluzione 2158 (2014) con la quale ha esteso il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite in Somalia* (UNSOM)¹⁵ per altri 12 mesi, quindi fino al maggio 2015. Rispetto a quello iniziale¹⁶, il suo mandato è stato ampliato e ora prevede: a) la messa a disposizione dei "buoni uffici" delle Nazioni Unite a supporto dei processi di pace e riconciliazione messi in atto dal Governo federale somalo; b) il sostegno a quest'ultimo (e ad AMISOM se del caso) sul fronte della consulenza politica strategica per l'attività di *peacebuilding* e di costruzione dello Stato, al cui interno ricade la *governance*, la riforma del settore della sicurezza, lo Stato di diritto, il disimpegno dei combattenti, il disarmo, la smobilitazione e la reintegrazione, la sicurezza marittima e lo sminnamento, lo sviluppo del sistema federale, il processo di revisione costituzionale e il

¹² Per quanto riguarda le relazioni intermedie, il *Panel* ne deve fornire una al Comitato entro e non oltre il 9 novembre 2014, mentre un'altra al Consiglio di Sicurezza entro e non oltre il 9 dicembre 2014, previa discussione con il Comitato. Con riferimento alle relazioni finali invece, ne deve presentare una al Comitato entro e non oltre il 9 maggio 2015 e l'altra al Consiglio di Sicurezza entro e non oltre il 9 giugno 2015, sempre dopo averne discusso con il Comitato.

¹³ Tale accordo ha di fatto ufficialmente messo fine alla c.d. "Guerra dello Yom Kippur" combattuta nell'ottobre 1973 tra Israele da una parte ed Egitto e Siria dall'altra (sostenuti da una coalizione di Paesi arabi) e che interessò prevalentemente l'area del Sinai e le alture del Golan. Israele e Siria, quindi, hanno accettato di dividersi il territorio conteso con la prima che ha esteso la sua amministrazione sulla parte ovest della linea A indicata dall'accordo e la seconda sulla parte est.

¹⁴ UNDOF è stata creata il 31 maggio 1974 dalla risoluzione 350 (1974) del Consiglio di Sicurezza a seguito dell'accordo tra le forze israeliane e quelle siriane per il disimpegno nel Golan. Da allora UNDOF è rimasta in quell'area per mantenere e garantire il cessate il fuoco tra le due parti e per sorvegliare l'effettiva attuazione di tale accordo.

¹⁵ Decisa con la risoluzione 2102 (2013) adottata all'unanimità il 2 maggio rientra tra le c.d. "*Political Missions*" delle Nazioni Unite.

¹⁶ Inizialmente i compiti affidati a UNSOM erano fornire assistenza al Governo federale somalo in materia di pacificazione e riconciliazione nazionale, *governance*, Stato di diritto, riforma degli apparati di sicurezza e coordinamento degli aiuti internazionali e quello di coadiuvare le autorità locali nelle indagini relative alle violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

successivo *referendum* sulla Costituzione e la preparazione delle elezioni da tenere nel 2016; c) l'aiuto al Governo somalo nel coordinamento del sostegno dei donatori internazionali, in collaborazione con i partner bilaterali e multilaterali, in particolare per ciò che riguarda la sicurezza marittima (dato l'annoso e drammatico problema della pirateria, soprattutto nell'area del Golfo) e l'assistenza al settore della sicurezza; d) il supporto nel costruire la capacità del Governo somalo di promuovere e proteggere i diritti umani, con un' enfasi speciale su bambini e donne, la prevenzione delle violenze sessuali e di genere e il rafforzamento delle istituzioni del comparto giustizia. A tal proposito sarà importante il sostegno alle investigazioni per perseguire gli atti e gli autori di tali violenze.

La risoluzione ha sottolineato anche che la sicurezza sul lungo periodo nel Paese potrà essere assicurata a partire da un efficiente ed efficace esercito nazionale, il cui potenziamento dovrà essere sostenuto anche dalla Comunità internazionale, obiettivo impellente date le sfide poste da Al-Shabaab e i suoi attentati terroristici e in generale dalla pesante situazione umanitaria interna.

11. *Guinea-Bissau*. – Il Consiglio di Sicurezza il 29 maggio ha approvato all'unanimità la risoluzione 2157 (2014) concernente la situazione in Guinea-Bissau deteriorata a causa dell'esistenza di alcuni fenomeni criminali che l'Organizzazione sprona a combattere, come il traffico di droga, la tratta di esseri umani, il crimine organizzato, la pesca illegale e non autorizzata nelle proprie acque territoriali e nella zona economica esclusiva, lo sfruttamento illegale delle risorse naturali e il riciclaggio di denaro. Per questo è stato esteso il mandato in scadenza dell'*Ufficio integrato di peacebuilding delle Nazioni Unite in Guinea-Bissau* (UNIOGBIS)¹⁷ per un periodo di sei mesi a partire dal 1° giugno 2014 fino al 30 novembre 2014.

Anche in virtù della formula scelta per sviluppare l'impegno dell'ONU nel Paese, il mandato di UNIOGBIS è caratterizzato dall'espletamento di compiti prettamente politici, come il sostegno al dialogo politico e al processo di riconciliazione per facilitare una *governance* democratica, l'assistenza volta a rafforzare le istituzioni democratiche e migliorare la capacità degli organi dello Stato di funzionare efficacemente e secondo le disposizioni della Costituzione, il sostegno alla riforma della giustizia penale, del sistema penitenziario e del settore della sicurezza nazionale, il supporto alle autorità nazionali nella tutela e promozione dei diritti umani e infine il miglioramento della cooperazione tra tutti i partner internazionali, regionali, subregionali e nazionali coinvolti nel ripristino e nel mantenimento della stabilità e dell'ordine costituzionale.

12. *Situazione nell'area di Abyei*. – Il 29 maggio 2014 il Consiglio di Sicurezza, ai sensi del capitolo VII della Carta, ha adottato all'unanimità la risoluzione 2156 tornando sulla situazione di Abyei, ancora instabile e insicura nonostante il costante impegno della *Forza Interinale di Sicurezza delle Nazioni Unite per Abyei* (UNISFA), ormai attiva nell'area da tre anni e della quale è stato rinnovato il mandato fino al 15 ottobre 2014¹⁸.

¹⁷ Costituito con risoluzione 1876 (2009) per un periodo iniziale di 12 mesi, poi sempre rinnovato.

¹⁸ UNISFA è stata istituita con risoluzione 1990 (2011) per rispondere alle violenze, all'escalation di tensione e alla fuga di migliaia di persone – in prevalenza della comunità Ngok Dinka – dalle zone interessate, a seguito del conflitto tra forze armate del Sudan e i ribelli indipendentisti del Sud Sudan che nel 2008 ha portato alla quasi totale distruzione della città di Abyei. Nel 2009 questa venne attribuita al

Il Consiglio ha ricordato che solo UNISFA è autorizzata a introdurre armi nell'area di Abyei che deve rimanere una zona totalmente demilitarizzata avvalendosi anche del contributo dei governi del Sudan e del Sud Sudan, dell'attività di osservazione, documentazione e informazione al Segretario Generale sul movimento e la presenza delle armi e infine del dialogo con il *Comitato di Sorveglianza Congiunto per Abyei* (AJOC) e con le comunità Misseriya e Ngok Dinka. Inoltre ha invitato tutte le parti a collaborare con il *Comitato d'Inchiesta e Indagine congiunta nell'Area di Abyei* (AAJIIC's) che indaga sull'uccisione di un membro di UNISFA e del capo supremo della comunità Ngok Dinka e ha sollecitato tutte le parti coinvolte a mettere a disposizione il personale umanitario, comprensivo di materiale e strutture per la sua attività, con accesso pieno, sicuro e senza ostacoli presso i civili bisognosi di assistenza, conformemente al diritto internazionale e al diritto internazionale umanitario applicabile.

Infine è stato chiesto al Segretario Generale, da una parte, di tenere aggiornato il Consiglio di Sicurezza sui progressi compiuti nell'attuazione del mandato di UNISFA presentando due relazioni scritte, entro e non oltre il 30 luglio e il 30 settembre 2014, e dall'altra, di continuare i suoi sforzi per garantire una stretta collaborazione tra le varie missioni delle Nazioni Unite nella regione, tra cui l'UNISFA appunto, la *Missione delle Nazioni Unite nella Repubblica del Sud Sudan* (UNMISS) e l'*Operazione Ibrida Nazioni Unite – Unione Africana in Darfur* (UNAMID).

13. *Situazione nel Sud Sudan.* – Il Sud Sudan è tornato al centro dell'attenzione dei lavori del Consiglio di Sicurezza il 27 maggio, quando è stata adottata all'unanimità la risoluzione 2155 (2014) conformemente al capitolo VII della Carta. Essa ha approvato l'*Accordo per la cessazione delle ostilità*¹⁹ e l'*Accordo per risolvere la crisi in Sud Sudan*²⁰ e ha esteso il mandato della *Missione delle Nazioni Unite nella Repubblica del Sud Sudan* (UNMISS)²¹ fino al 30 novembre 2014. Per quanto

Sud Sudan, ma la sua particolare collocazione all'estremo nord del Paese e a ridosso del confine sudanese, una parte addirittura in penetrazione nel territorio del Sudan, la rende oggetto di continua contesa. Il problema di fondo, quindi, riguarda sia i confini del Sudan e del Sud Sudan e il loro rispetto, sia lo status dell'area di Abyei, la quale, scontando questa incertezza, è impossibilitata a dotarsi di una pubblica amministrazione funzionante e delle strutture istituzionali e politiche di base per poter essere gestita e amministrata. Il compito di UNISFA è innanzitutto quello di sorvegliare le frontiere fra i due Paesi e facilitare il passaggio e la distribuzione degli aiuti umanitari, ma anche proteggere i civili e il personale umanitario, se necessario ricorrendo all'uso della forza.

¹⁹ Firmato il 23 gennaio 2014 dal Governo della Repubblica del Sud Sudan e dall'*Esercito del Movimento di Liberazione del popolo del Sudan* stabilisce la fine delle ostilità, la cessazione della propaganda ostile, la protezione dei civili, l'accesso agli aiuti umanitari (apertura corridoio umanitario e fornitura assistenza umanitaria con particolare urgenza per gli sfollati e i rifugiati), l'istituzione di un meccanismo di verifica e monitoraggio con relative disposizioni per la sua composizione e il suo mandato.

²⁰ Firmato il 9 maggio 2014 ad Addis Abeba sempre dal Governo della Repubblica del Sud Sudan e dall'*Esercito del Movimento di Liberazione del popolo del Sudan* nel quadro dell'Autorità Intergovernativa per lo Sviluppo (*Intergovernmental Authority on Development – IGAD*) ha richiamato le Parti coinvolte al rispetto dell'Accordo per la cessazione delle ostilità del gennaio 2014 completandolo con compiti di natura politica e istituzionale. Tra questi l'impegno a indire nuove elezioni e a guidare, attraverso i propri rappresentanti, il processo per negoziare i termini per la formazione di un governo transitorio di unità nazionale.

²¹ Stabilita con risoluzione 1996 (2011) dell'8 luglio si è resa necessaria per far fronte alla situazione di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale nel Paese e nell'intera regione, per riportare la pace e la stabilità e per contribuire a creare le condizioni per lo sviluppo. Dopo la crisi scoppiata nel dicembre

riguarda la componente militare, il contingente dispiegato sarà costituito da un massimo di 12.500 soldati di ogni grado e di una unità di polizia di massimo 1.323 membri, mentre la componente civile sarà ridotta, gestita in collaborazione con i consiglieri della Missione per la protezione dei bambini e delle donne e con il compito, tra gli altri, di tutelare i civili da qualunque violenza fisica, mantenere la sicurezza pubblica e, all'interno dei siti gestiti dall'UNMISS, per la protezione dei civili, esercitare i buoni uffici per favorire il dialogo tra le comunità nelle zone ad alto rischio di conflitto e infine promuovere un ambiente idoneo a incoraggiare il rientro volontario e sicuro degli sfollati e dei rifugiati.

Altri compiti dell'UNMISS elencati nella risoluzione sono monitorare la situazione dei diritti umani e indagare eventuali casi di loro violazione, creare le condizioni per la consegna di aiuti umanitari e sostenere l'attuazione dell'Accordo per la cessazione delle ostilità. Infine i Quindici, proprio per riorganizzare la missione e renderla più efficiente ed efficace, hanno stabilito che alcuni suoi compiti potranno essere rivisti e anche interrotti, e in questo senso hanno chiesto al Segretario Generale di intraprendere una revisione completa del personale nel mese di giugno 2014 e di includerne i dettagli nel suo prossimo rapporto.

14. *Situazione in Mali.* – Il 25 giugno il Consiglio di Sicurezza, agendo ai sensi del capitolo VII della Carta, ha approvato all'unanimità la risoluzione 2164 (2014), con la quale ha riconfermato, rafforzandolo, il suo impegno nel e per il Mali. La situazione nel Paese, nonostante gli sforzi della Comunità internazionale, continua ad essere critica. I gruppi armati jihadisti attivi nella regione settentrionale dell'Azawad con le loro operazioni militari continuano a destabilizzare il Paese e a minacciare la pace e la sicurezza internazionale²². Per questo è stato rinnovato il mandato della *Missione Pluridimensionale delle Nazioni Unite per la Stabilizzazione Integrata in Mali* (MINUSMA) fino al 30 giugno 2015²³, chiedendo di mettere in campo tutti i mezzi necessari per assolvere i compiti di sicurezza, stabilizzazione e protezione dei

2013 il Consiglio di Sicurezza ha rafforzato la missione con la risoluzione 2155 del 27 maggio 2014 con la quale ha assegnato il compito di proteggere i civili, monitorare i diritti umani, sostenere l'attività di consegna degli aiuti umanitari e attuare l'Accordo per la cessazione delle ostilità.

²² Questi gruppi jihadisti sono *Ansar Dine*, *Al-Qaeda nel Maghreb islamico* (AQMI), *Movimento per l'Unità e il Jihad nell'Africa Occidentale* (MUJAO) e *Al Mourabitoune*, l'ultimo arrivato. Quest'ultimo è un movimento armato salafita jihadista del Sahel nato nell'agosto 2013 dalla fusione del MUJAO e di un altro gruppo, i *Firmatari di sangue*, i quali sono jihadisti dissidenti fuoriusciti da AQMI. Il gruppo dei *Firmatari* è stato fondato da Mokhtar Belmokhtar nel dicembre 2012 durante la guerra in Mali e il suo obiettivo è applicare e consolidare "la regola della sharia" nel nord del Paese. Tornando a *Al Mourabitoune*, il suo nome, che significa "gli Almoravidi", è stato scelto in riferimento alla dinastia berbera Almoravid che regnò nei secoli XI e XII nel Sahara occidentale e nel sud della penisola iberica. Attualmente è attivo soprattutto nella regione di Gao, in Mali, e nel nord del Niger e ha stabilito contatti anche in Tunisia, Libia, Sudan, Egitto e in Nigeria con Boko Haram.

²³ MINUSMA è stata istituita con risoluzione 2100 (2013) del 25 aprile per supportare i processi politici e svolgere una serie di compiti relativi alla sicurezza e alla stabilizzazione del Mali. L'altra risoluzione di riferimento è la 2164 (2014), con la quale il Consiglio di Sicurezza ha ampliato il mandato della missione estendendolo a compiti quali la protezione dei civili, il sostegno al dialogo politico e al processo di riconciliazione nazionale, l'assistenza al ripristino dell'autorità statale, la ricostruzione del settore della sicurezza e la promozione e la tutela dei diritti umani. Attualmente il contingente dispiegato è di 11.200 militari e 1.440 membri delle forze di polizia. Dal 1° luglio 2013 MINUSMA è subentrata alla *Missione internazionale di sostegno al Mali* (AFISMA), missione militare promossa sotto l'egida della Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS) iniziata nel gennaio 2013 e autorizzata dalla risoluzione 2085 (2012) del Consiglio di Sicurezza adottata il 20 dicembre.

civili, di supporto al dialogo politico e alla riconciliazione nazionale, di sostegno al ripristino dell'autorità statale, ricostruzione del settore della sicurezza, promozione e protezione dei diritti umani e appoggio all'attività di assistenza umanitaria. Altri compiti sono la protezione del personale ONU e il sostegno alla conservazione del patrimonio culturale e storico del Paese, in collaborazione con l'UNESCO.

I Quindici hanno anche autorizzato: a) il Segretario Generale a prendere le misure necessarie per garantire la cooperazione tra MINUSMA e le altre missioni dispiegate nel medesimo quadrante, come UNMIL²⁴ e UNOCI²⁵, sollecitando adeguati trasferimenti di truppe e loro relativi beni, equipaggiamenti e attrezzature; b) le forze francesi dispiegate nel Paese a utilizzare tutti i mezzi necessari, fino alla fine del mandato di MINUSMA, per intervenire a sostegno di membri di quest'ultima qualora vittime di minaccia imminente e grave. Infine, l'Organizzazione si è appellata a tutti gli Stati membri, in particolare del Sahel e del Maghreb, incoraggiandoli a coordinare i loro sforzi per prevenire la grave minaccia posta alla sicurezza internazionale e regionale da parte dei gruppi terroristici che attraversano le frontiere e cercano rifugi sicuri nella regione del Sahel. Per fare questo è necessario un rafforzamento della cooperazione e del coordinamento tra gli Stati, anche per combattere efficacemente le attività dei gruppi terroristici (soprattutto di AQMI, MUJAO, *Ansar Dine* e *Al Mourabitoune*) evitando una loro ulteriore espansione.

15. *Costa d'Avorio*. – Con risoluzione 2162 (2014) del 25 giugno e ai sensi del capitolo VII della Carta il Consiglio di Sicurezza ha deciso alcune misure importanti per la Costa d'Avorio. Innanzitutto ha rinnovato il mandato dell'*Operazione delle Nazioni Unite in Costa d'Avorio* (UNOCI) fino al 30 giugno 2015 consistente nei compiti di protezione dei civili da ogni forma di violenza, di sostegno politico per la preparazione delle elezioni presidenziali dell'ottobre 2015²⁶, di supporto nella lotta contro le minacce alla sicurezza e alle sfide connesse alla gestione delle frontiere, di assistenza al programma di disarmo, smobilitazione e reinserimento degli ex combattenti e di raccolta delle armi, di sostegno alla ricostituzione e alla riforma delle istituzioni legate al settore della sicurezza, di monitoraggio dell'embargo sulle armi, di supporto al rispetto del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani,

²⁴ L'UNMIL, ossia la *Missione delle Nazioni Unite in Liberia*, è stata decisa con risoluzione 1509 (2003) per sostenere l'attuazione degli accordi sul cessate-il-fuoco e degli accordi di pace, proteggere i civili e il personale ONU, supportare le attività umanitarie e la tutela dei diritti umani, aiutare il processo di riforma del settore della sicurezza nazionale, compresa la formazione della polizia e la costituzione di una nuova e ristrutturata forza militare.

²⁵ L'UNOCI, ossia l'*Operazione delle Nazioni Unite in Costa d'Avorio*, è una missione di *peacekeeping* istituita con risoluzione 1528 (2004) del 27 febbraio che innanzitutto ha avuto lo scopo di facilitare l'attuazione dell'accordo di pace firmato nel gennaio 2003 tra le parti ivoriane coinvolte. Quest'ultimo, tra le varie clausole, dispone il rilascio dei prigionieri politici, il mantenimento dell'integrità territoriale del Paese e il ripristino dell'autorità statale, la fissazione di un cronoprogramma per celebrare delle elezioni credibili e trasparenti e la formazione di un Governo di riconciliazione nazionale composto da tutte le parti coinvolte che, tra le altre cose, partecipi alla ricostruzione dell'esercito. Dopo le elezioni presidenziali del 2010 e la crisi politica successiva, UNOCI è stata riconfermata al fine di proteggere i civili, fornire buoni uffici, sostenere il Governo ivoriano nel programma di disarmo, smobilitazione e reintegrazione degli ex combattenti e monitorare e promuovere i diritti umani.

²⁶ Il Consiglio di Sicurezza, su questo punto, ha esortato il Governo ivoriano a adottare rapidamente tutte le misure necessarie per stabilire il quadro giuridico adeguato per le elezioni presidenziali, tra cui l'istituzione della Commissione elettorale indipendente, l'aggiornamento delle liste elettorali, il regolamento elettorale e lo stanziamento delle risorse finanziarie adeguate (par. 4 della risoluzione).

di sostegno all'assistenza umanitaria, di informazione pubblica dei cittadini²⁷ e infine di protezione del personale ONU. Fino alla stessa data è stata rinnovata l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza alle forze francesi nella loro attività di sostegno a UNOCI. Per quanto riguarda la struttura e la composizione della forza militare, è stata ricordata l'intenzione di voler ridurre di due battaglioni il contingente, portandolo, al 30 giugno 2015, a 5437 militari, di cui 5245 membri delle truppe e agenti e 192 osservatori militari e ha deciso che la forza autorizzata della componente di polizia dell'UNOCI è composta da un personale di massimo 1500 membri e 8 funzionari doganali²⁸. Inoltre, proprio per coniugare le esigenze di ridimensionamento della missione da una parte e l'efficacia della sua azione dall'altra, i Quindici hanno avallato la scelta di concentrare la presenza militare di UNOCI soprattutto nelle zone ad alto rischio, decisa con risoluzione 2112 (2013), e di elaborare un nuovo concetto basato su una maggiore mobilità delle operazioni della componente militare, tenendo presente l'obiettivo di consolidare le sue sedi e basi, puntando le regioni occidentali del Paese dove sono presenti le situazioni più critiche.

La risoluzione ha sottolineato altresì la centralità della cooperazione regionale e tra missioni. Nel primo caso ha incoraggiato i governi di Costa d'Avorio e Liberia a continuare la loro collaborazione riguardo soprattutto la strategia di gestione e monitoraggio delle frontiere comuni. Con riferimento al secondo aspetto, oltre ad aver elogiato e incoraggiato la cooperazione tra le missioni UNOCI e MINUSMA (in Mali), ha insistito soprattutto sull'importanza del coordinamento tra UNOCI e UNMIL, ricordando il trasferimento di tre elicotteri militari da quest'ultima alla prima al fine di utilizzarli lungo il confine dei due Paesi, anche per avere una migliore e più rapida capacità di risposta.

Inoltre, il Consiglio ha appoggiato la proposta del Segretario Generale di creare, per un periodo iniziale di un anno e nell'ambito UNOCI, un'unità di reazione rapida per contribuire ad attuare il mandato di quest'ultima. Tale forza, pur conservando la priorità d'intervento in Costa d'Avorio in quanto costituita nel quadro UNOCI, dovrebbe comunque essere dispiegata in Liberia, con il consenso del Governo liberiano e dei Paesi che forniscono le truppe, e impiegata in caso di grave deterioramento della situazione di sicurezza nel Paese al fine di rafforzare temporaneamente UNMIL nell'attuazione del suo mandato e far fronte a un'eventuale emergenza e in caso di bisogno. La piena capacità operativa di questa unità dovrà essere raggiunta nel più breve tempo possibile e comunque non oltre maggio 2015.

16. *Riconferma misure sanzionatorie nei confronti dei Talebani e di Al-Qaeda.* – Il 17 giugno il Consiglio di Sicurezza ha approvato all'unanimità due risoluzioni la 2160 (2014) e la 2161 (2014), entrambi sotto l'ombrello del capitolo VII della Carta, riguardanti la grave minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale rappresentata

²⁷ A tal proposito si cita espressamente l'esperienza di UNOCI FM, la radio fondata con l'obiettivo di fornire un'informazione il più possibile imparziale e corretta al fine di contribuire allo sforzo globale per creare un ambiente tranquillo in vista delle elezioni presidenziali dell'ottobre 2015. La radio ha anche un proprio sito internet: www.onucifm.net.

²⁸ La forza militare e di polizia dispiegata dall'UNOCI, come auspicato dalla risoluzione, potrebbe essere ulteriormente ridimensionata dopo le elezioni presidenziali dell'ottobre 2015, in presenza di un miglioramento delle condizioni di sicurezza sul terreno e della capacità del futuro Governo ivoriano di prendere il posto delle Nazioni Unite nella stabilizzazione, pacificazione e riconciliazione del Paese.

dal terrorismo e dagli atti terroristici organizzati dai Talebani e da Al-Qaeda con particolare riferimento all'Afghanistan.

Con riferimento alla risoluzione 2160 (2014) i Quindici hanno deciso che tutti gli Stati, nei confronti di individui, imprese, entità e gruppi di Talebani o ad essi associati, dovranno: a) congelare immediatamente i loro fondi e le altre attività finanziarie o risorse economiche, inclusi quelli provenienti da beni posseduti o controllati direttamente o indirettamente dagli stessi o da persone che agiscono per loro conto o sotto la loro direzione, e garantire che né questi né altri fondi, attività finanziarie o risorse economiche siano resi disponibili, direttamente o indirettamente, a tali persone, da loro cittadini o da persone all'interno del loro territorio²⁹; b) impedire l'ingresso o il transito di tali soggetti attraverso il loro territorio; c) prevenire la fornitura diretta o indiretta, la vendita o il trasferimento a questi individui, gruppi, imprese e entità dai loro territori o attraverso i loro cittadini presenti al di fuori dei loro territori, o mediante le loro navi o aeromobili di bandiera, di armi e relativo materiale, comprese le munizioni, veicoli e materiali militari, equipaggiamento paramilitare e i suoi pezzi di ricambio e consulenza tecnica, assistenza o formazione connesse alle attività militari.

A tal proposito, un individuo, un'impresa, un'entità o un gruppo per essere inserito nella lista di soggetti colpiti dai suddetti provvedimenti³⁰ deve rendersi responsabile di i) finanziamento, progettazione, facilitazione, preparazione o attuazione di atti o attività da parte di, in collegamento con, con il nome di, per conto di, o a sostegno di³¹; ii) fornitura, vendita o trasferimento di armi e materiale connesso di; iii) reclutamento per conto di; iv) sostegno ad atti o attività di individui, gruppi, imprese ed entità associate con i talebani nel costituire una minaccia per la pace, la stabilità e la sicurezza in Afghanistan.

I Quindici hanno anche deciso che gli Stati, per evitare che i fiancheggiatori dei Talebani e di altri individui, gruppi, imprese ed entità ad essi connessi, possano ottenere, manipolare, stoccare, utilizzare o avere accesso a qualunque tipo di esplosivo, come pure alle materie prime e ai componenti che utilizzabili nella fabbricazione di ordigni esplosivi improvvisati o armi non convenzionali, tra cui componenti chimici, micce detonanti o veleni, possono prendere misure appropriate per promuovere la vigilanza dei loro cittadini, delle persone soggette alla loro

²⁹ Da evidenziare il fatto che gli Stati comunque possono autorizzare il versamento, sui conti sottoposti a congelamento, di qualsiasi pagamento a favore degli individui, gruppi, imprese o enti sanzionati a condizione che tali pagamenti continuino ad essere congelati, quindi non accessibili e utilizzabili dai loro titolari.

³⁰ La risoluzione dettaglia anche i criteri di inserimento (paragrafi 16-24), rimozione (paragrafi 25-32) e revisione e manutenzione (paragrafi 33-39) della lista degli individui, imprese, entità e gruppi colpiti dai provvedimenti. In questo compito è fondamentale l'attività del Comitato per le sanzioni istituito sulla base della risoluzione 1988 (2011) in stretta collaborazione con il *Monitoring Team*, la squadra di monitoraggio costituita con risoluzione 1526 (2004) formata da non più di otto membri esperti di lotta al terrorismo e relativa normativa, di finanziamento dei gruppi terroristici e transazioni finanziarie internazionali, di controlli alle frontiere, tra cui la sicurezza dei porti, di embarghi sulle armi e controlli delle esportazioni e di traffico di droga. I compiti del *Team* sono elencati nell'allegato alla risoluzione 2160 (2014).

³¹ In questo gruppo sono compresi anche quei finanziamenti derivanti dai proventi ottenuti dalla coltivazione illecita, dalla produzione e dal traffico di sostanze stupefacenti di origine afghana o transitanti per quel territorio, oppure da quelli utilizzati per la fornitura di servizi di connessione ad Internet sfruttati per supportare i soggetti presenti nella lista dei sanzionati, o ancora da quelli ricavati dal pagamento diretto o indiretto dei riscatti o, infine, erogati per il viaggio e l'alloggio delle persone inseriti nella lista.

giurisdizione e delle persone giuridiche presenti nel loro territorio o soggette alla loro giurisdizione che sono coinvolti nella produzione, nella vendita, nella fornitura, nell'acquisto, nel trasferimento e nello stoccaggio di tali materiali.

Per quanto riguarda la risoluzione 2161 (2014), il Consiglio di Sicurezza ha ricordato agli Stati il loro dovere di attuare il congelamento dei beni, il divieto di viaggio e l'embargo sulle armi nei confronti di individui, gruppi, imprese o entità di Al-Qaeda (o ad essa affiliati) inseriti in un'apposita lista di sanzioni. Nella gestione di quest'ultima, ossia per l'inserimento, la rimozione e il mantenimento degli individui e altre entità nella lista, assumono una particolare centralità il Comitato per le sanzioni³², gli Stati, titolari del diritto-dovere di segnalare al Comitato i nominativi di questi soggetti e fornire all'INTERPOL le fotografie e i dati biometrici delle persone da inserire negli *Special Notices* del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite³³ e l'Ombudsperson al quale è stato prorogato il mandato per trenta mesi a partire dal giugno 2015³⁴. La risoluzione, tra l'altro, elenca tutti i requisiti affinché i soggetti compresi nella lista delle sanzioni possano richiederne la rimozione. Con lo scopo di assistere l'Ombudsperson e il Comitato per le sanzioni (e sotto la sua direzione), il Consiglio di Sicurezza ha deciso di estendere il mandato della squadra di monitoraggio³⁵ per altri trenta mesi a partire dal giugno 2015 con i compiti elencati dall'allegato I della risoluzione. Infine, per i successivi diciotto mesi o anche prima se necessario, ha assunto l'impegno di riesaminare le misure sanzionatorie per un loro eventuale rafforzamento.

LUIGI D'ETTORRE

³² Risoluzioni 1267 (1999) e 1989 (2011).

³³ *Special Notices* è l'Avviso speciale del Consiglio di Sicurezza-INTERPOL, uno strumento di supporto all'attività delle autorità nazionali degli Stati membri le quali vengono allertate dell'esigenza di applicare determinati provvedimenti nei confronti delle persone e delle entità colpite da sanzioni. È stato creato nel 2005 e l'intenzione è quella di coniugare il regime di sanzioni delle Nazioni Unite con il sistema di comunicazione e avviso dell'INTERPOL per ottenere uno strumento più efficace per l'applicazione della legge. Lo scopo precipuo è quello di contribuire a dare effetto alle sanzioni decise dal Consiglio di Sicurezza comunicando alle forze dell'ordine di tutto il mondo che un dato individuo (o altra entità) è soggetto a tali provvedimenti. Il suo primo lavoro è stato con il Comitato 1267, istituito nel 1999 con risoluzione 1267 appunto, inerente il regime di sanzioni per Al-Qaeda e i Talebani, mentre nel 2011 è stato diviso in due, uno dedicato ad Al-Qaeda e l'altro ai Talebani. INTERPOL continua a lavorare con i due Comitati per le sanzioni e gli avvisi speciali sono emessi per gli individui e le entità di entrambi i regimi sanzionatori. Il successo di questa comunicazione speciale ha portato all'estensione della cooperazione di INTERPOL con altri Comitati per le sanzioni, come quelli riguardanti Liberia, Costa d'Avorio, Repubblica Democratica del Congo, Eritrea e Somalia, Sudan e Guinea – Bissau.

³⁴ L'Ombudsperson, istituito sulla base delle disposizioni contenute nella risoluzione 1904 (2009), ha il compito di ricevere da individui, gruppi, imprese o entità la richiesta di rimozione dalla lista delle sanzioni e nel fare ciò è indipendente e imparziale e non riceve istruzioni da alcun governo. Il dettaglio dei suoi compiti è contenuto nell'allegato II della risoluzione 2161 (2014).

³⁵ Istituita con risoluzione 1526 (2004) è composta da non più di otto membri con notevoli esperienze e conoscenze delle attività di Al-Qaeda e dei Talebani con riferimento alla lotta al terrorismo e alla normativa collegata, finanziamento del terrorismo; ai controlli alle frontiere, tra cui la sicurezza dei porti, all'embargo sulle armi e al traffico di droga.

ISTITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE
E ALTRE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

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

L'ATTIVITÀ DELLA FAO NEL 2014

1. *Premessa.* – Il 22 dicembre 2011 la 66^a Assemblea Generale delle Nazioni Unite designava il 2014 come Anno internazionale dell'agricoltura familiare (*International Year of Family Farming*, IYFF), affidando alla FAO il coordinamento delle celebrazioni programmate a livello globale, con la collaborazione dei Governi, delle agenzie internazionali di sviluppo, delle organizzazioni degli agricoltori, insieme alle altre agenzie dell'ONU che si occupano di alimentazione e agricoltura (IFAD, WFA).

L'attività della FAO nel 2014 è stata, dunque, ampiamente caratterizzata da iniziative e progetti in vario modo connessi col tema dell'agricoltura familiare, oltre che e con le tradizionali questioni, pure vicine al *family farming*, da sempre care all'Organizzazione. In tale quadro, il *focus* dell'agenda 2014 è stato posto, come vedremo, su molteplici tematiche da tempo all'attenzione della FAO e che hanno formato oggetto di dibattiti, pubblicazioni ed eventi da parte delle istituzioni dell'Organizzazione, e non solo.

I *Reports* della Conferenza, del Consiglio, delle Conferenze regionali, dei Comitati tecnici ci rimandano ad una serie di macro-argomenti di grande rilievo per la Comunità internazionale: la sicurezza alimentare come obiettivo principe delle politiche nazionali e transnazionali in materia di alimentazione, l'attenzione per l'eco-sostenibilità delle scelte produttive anche in ragione del devastante impatto dei cambiamenti climatici, la lotta alla malnutrizione e cattiva nutrizione nell'ottica di evitare e ridurre significativamente gli sprechi di cibo, la gestione delle risorse alimentari e naturali costantemente orientata al rispetto della terra – da intendersi tanto come “suolo” (il 2015 è stato proclamato l'Anno internazionale della terra), quanto come pianeta – e di chi la coltiva, con una speciale attenzione al lavoro delle donne e al loro contributo nel garantire l'accesso al cibo e una migliore gestione delle risorse coerente con le tradizioni agro-alimentari di popolazioni e territori.

Gli argomenti segnalati costituiscono il *leitmotiv* anche delle attività programmate per il 2015, anno di transizione destinato, com'è noto, a segnare uno spartiacque tra ciò che si è riusciti a realizzare in termini di raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del millennio (i MDGs) e ciò che ancora rimane da fare per il futuro nell'agenda onusiana.

Ci limiteremo, nel prosieguo di questa rassegna, a segnalare alcune delle attività e iniziative più caratterizzanti dell'agenda della FAO per il 2014.

2. *Attività degli organi dell'Organizzazione.* - Nel 2014 non si è tenuta la Conferenza della FAO, statutariamente prevista ogni biennio: l'ultima, la trentottesima, si è svolta, infatti, a Roma dal 15 al 22 giugno del 2013, mentre la prossima è in calendario dal 6 al 13 giugno 2015. L'organo di governo della FAO ha in ogni caso dedicato ampio spazio all'evento in programma per l'anno in rassegna già nel *Report 2013*¹, promuovendone gli obiettivi e valorizzando il ruolo dell'agricoltura familiare come strumento di lotta alla fame, alla povertà ed all'insicurezza² alimentare mondiale nel pieno rispetto del tema proposto per il dibattito generale in seno alla stessa Conferenza: *Food Systems for Food Security and Better Nutrition*³. Anche per la Conferenza 2015 molti dei *topics* segnalati rimangono centrali; in questa direzione i suggerimenti del Consiglio⁴ nel predisporre l'agenda della trentanovesima sessione sono stati al riguardo molto puntuali, a partire dal tema proposto per la discussione in assemblea plenaria, nell'ambito della *Review of the State of Food and Agriculture: Breaking the Cycle of Rural Poverty and Hunger by Strengthening Rural Resilience: Social Protection and Sustainable Agricultural Development*. Si tratta di problematica centralissima e complessa, se pensiamo che uno sviluppo agricolo che si definisca autenticamente sostenibile non può prescindere dalla soluzione dei nodi sociali e politici legati al sostegno e alla protezione delle piccole economie rurali, attraverso strategie concertate di lotta alla fame, alla povertà e all'esclusione sociale, e la garanzia dei diritti fondamentali, della non discriminazione e dell'uguaglianza di genere.

Il Consiglio, che con i suoi 49 membri rappresenta il braccio esecutivo della Conferenza, si è riunito a Roma nel giugno e nel dicembre 2014, occupandosi di delineare l'agenda dell'Organizzazione dal punto di vista programmatico, finanziario, amministrativo ed istituzionale, discutendo all'uopo della *Strategic Framework (SF)*, del *Medium Term Plan (MTP) 2014-17* e del *Programme of Work and Budget (PWB) 2016-17* (tali documenti strategici e di lavoro saranno oggetto di discussione e approvazione in seno alla Conferenza del 2015), nonché dei rapporti periodici ricevuti dai quattro Comitati – *Committee on Agriculture (COAG)*, *Committee on Fisheries (COFI)*, *Committee on Forestry (COFO)*, *Committee on Commodity Problems (CCP)* –, onde organizzare e coordinare la pianificazione strategica a venire.

¹ Cfr. C/2013/Rep, Report of the Conference of FAO, Thirty-eighth Session, Roma, 15-22 giugno 2013: «87. The Conference expressed support for the International Year of Family Farming 2014 (IYFF) recognizing its contribution to global food security. 88. The Conference noted the offer of the Government of the Philippines to host a closing ceremony for IYFF in December 2014, contingent on agreement among Members and availability of funds; and acknowledged the formation of IYFF national committees. 89. The Conference appreciated FAO's role in facilitating and coordinating activities, in collaboration with other international organizations and relevant stakeholders». Nella presente rassegna i documenti ufficiali della FAO, salvo quando diversamente indicato, sono reperibili all'indirizzo www.fao.org.

² A proposito di sicurezza alimentare segnaliamo, tra le altre, la risoluzione n. 3/13, con cui la Conferenza FAO 2013 ha adottato una versione aggiornata dell'*International Code of Conduct on Pesticide Management*, v. C/2013/Rep, cit.

³ I temi scelti per il dibattito generale nelle due precedenti Conferenze sono stati, rispettivamente, nel 2011 e nel 2009: *The Vital Role of Women in Agriculture and Rural Development* e *Improving Preparedness for, and effective response to, Food and Agriculture Threats and Emergencies*.

⁴ V. CL 151/8, Council, Hundred and Fifty-first Session, Roma, 23-27 marzo 2015, *Arrangements for the 39th Session of the Conference (6-13 June 2015)*.

In particolare, segnaliamo qui le riunioni biennali dei Comitati tecnici in materia di pesca e foreste dai quali emerge, da una parte, la continuità dell'impegno FAO, nella lotta alla pesca illegale delle risorse ittiche («*illegal, unreported and unregulated fishing*») come grave minaccia alla sostenibilità dell'attività piscatoria⁵ e, dall'altra, nel supportare la tutela del patrimonio forestale come fonte, tra l'altro, di produzione di bioenergia nonché di materiali – derivati dal legno – da impiegare nel settore edilizio (bioedilizia e *sustainable building*).

L'agenda annuale per il 2014 relativa alle Conferenze Regionali ha anch'essa contribuito ad alimentare il dibattito e la *governance* strategica del Consiglio. Rinviamo, in proposito, ai documenti conclusivi della ventottesima Conferenza Regionale per l'Africa⁶ (ARC, Tunisi, 24-28 marzo) che ha dedicato ampio spazio al tema dell'agricoltura giovanile, suggerendo azioni cooperative per favorire l'inserimento e/o la permanenza dei giovani nel mondo agricolo principalmente attraverso investimenti in percorsi formativi della capacità imprenditoriale agricola; della trentaduesima Conferenza Regionale per l'Asia e il Pacifico⁷ (APRC, Ulaanbaatar, 10-14 marzo) il cui dibattito si è focalizzato principalmente sullo spinoso problema del cambiamento climatico ed in particolare sugli effetti che esso comporta sullo stato delle foreste.

È interessante notare come il tema dello sviluppo del legame tra programmi di protezione sociale e agricoltura – intorno al quale si è concentrata la richiesta di supporto all'Organizzazione da parte dell'organo regionale – rappresenti anche, come dicevamo, il *focus* della prossima Conferenza FAO 2015. Ed ancora: dalla ventinovesima Conferenza Regionale per l'Europa⁸ (ERC, Bucarest, 1-4 aprile) emergono spunti di riflessione sul tema del *family farming* e dell'*agri-food trade* nell'auspicio di una più rilevante integrazione regionale e di un approccio multilaterale per la riduzione degli sprechi alimentari; in occasione della trentatreesima Conferenza Regionale per l'America Latina e i Caraibi⁹ (LARC, Santiago del Cile, 6-9 maggio), l'accento è stato posto principalmente sulle attività regionali e sul Piano di azione della Comunità degli Stati americani e dei Caraibi (CELAC), con particolare riguardo alla sezione sulla sicurezza alimentare e nutrizionale e sulla lotta alla fame e alla povertà e all'iniziativa *2025 Hunger-Free Latin America and the Caribbean*.

Infine, ancora nel quadro delle attività delle Conferenze regionali, è opportuno segnalare che il *Report* finale della trentaduesima Conferenza per il Medio Oriente¹⁰ (Roma, 24-28 febbraio) ha dato particolare risalto alla situazione di conflitto e di instabilità civile e politica della regione, circostanza questa che si pone chiaramente come una delle maggiori cause del fenomeno dell'insicurezza alimentare, unitamente alla limitata disponibilità di risorse idriche. È utile evidenziare inoltre come tutte le Conferenze regionali abbiano riconosciuto l'importanza e la centralità

⁵ Tra gli strumenti di lotta alla pesca illegale, il COFI ha sollecitato l'implementazione ed il completamento del *Global Record*, il sistema di controllo e di tracciabilità di tutte le navi superiori a 24 mt. di lunghezza; v. C 2015/23, *Report of the 31st Session of the Committee on Fisheries*, Roma, 9-13 giugno 2014.

⁶ ARC/14/REP, *Report of the Twenty-Eighth FAO Regional Conference for Africa*.

⁷ APRC/14/REP, *Report of the Thirty-second FAO Regional Conference for Asia and the Pacific*.

⁸ ERC/14/REP Rev 1, *Report of the Twenty-ninth FAO, Regional Conference for Europe*.

⁹ LARC/14/REP, *Report of the Thirty-third FAO Regional Conference for Latin America and the Caribbean*.

¹⁰ NERC/14/REP, *Report of Thirty-second FAO Regional Conference for the Near East*.

della figura femminile nella lotta alla fame e nel raggiungere l'obiettivo di uno sviluppo agricolo autenticamente sostenibile.

3. *L'Anno internazionale del family farming (IYFF)*. - Come si è detto in premessa, il 2014 è stato l'Anno internazionale dell'agricoltura familiare, celebrato con l'obiettivo di incentivare il dibattito internazionale sul potenziale di questo settore produttivo nelle politiche e azioni coordinate per la lotta alla fame e la preservazione delle risorse naturali. La scelta del *focus* deriva prima di tutto da considerazioni e studi di ordine quantitativo: sono oltre 500 milioni, a livello globale, le aziende agricole a conduzione familiare che producono cibo per miliardi di esseri umani, in molti Paesi in via di sviluppo, inoltre, quelle a conduzione familiare rappresentano in media l'80% del totale delle aziende agricole.

Al fine di favorire la più ampia partecipazione all'iniziativa sia a livello domestico che regionale e internazionale, e allo scopo di incoraggiare il dialogo tra le diverse istanze coinvolte (società civile, centri di ricerca, investitori pubblici e privati) e promuovere un processo di *policy-making* che tenga concretamente conto delle problematiche connesse al tema del *family farming*, è stato istituito un organismo deputato, l'*International Steering Committee*, composto da 12 Stati membri (Afghanistan, Angola, Argentina, Australia, Bangladesh, Brasile, Canada, Francia, Kuwait, Filippine, Slovacchia e Sud Africa), nonché dal Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (IFAD), dal Programma Alimentare Mondiale (WFP), dal *Forum* Rurale mondiale (WRF), dall'Unione Europea e dall'Organizzazione Mondiale degli Agricoltori (WFO).

Come ha evidenziato la 38^a Conferenza dell'Organizzazione: «FAO recognizes the important contribution that family farming plays in attaining food security and eradicating poverty as well as in the attainment of the other internationally agreed development goals, including the Millennium Development Goals. In the Post 2015 Development consultation process, in particular in the Global Thematic Consultation on Hunger, Food Security and Nutrition, co-led by FAO and WFP, small producers and their organizations, citizens and social movements are included as relevant partners and have their voices listened throughout the process. Representatives of small scale producers, family farmers and cooperatives actively contributed to consolidate a vision and building blocks for a new effective Post 2015 Agenda on Food Security and Nutrition¹¹, and the role of small scale producers has been recognized as a crucial factor for permanent change by all stakeholders consulted. Four specific objectives have been identified for the IYFF: *i.* support the development of policies conducive to sustainable family farming; *ii.* increase knowledge, communication and public awareness; *iii.* attain better understanding of family farming needs, potentials and constraints; *iv.* create synergies for sustainability»¹².

La cerimonia di chiusura dell'IYFF (Manila, 27 novembre 2014) ha messo in luce come, attraverso le numerose attività svolte nel corso dell'anno, l'iniziativa abbia raggiunto l'obiettivo fondamentale di mettere le questioni relative all'agricoltura familiare al centro del dibattito politico interno e internazionale, evidenziandone

¹¹ Sul tema dell'Agenda post 2015 v. *infra*, par. 7.

¹² Cfr. C/2013/35, *Executive summary of the Conference of Fao, International Year of Family Farming 2014*, Thirty-eighth Session, Roma, 15-22 giugno 2013.

il ruolo chiave nella gestione delle numerose sfide globali in tema di fame, nutrizione, povertà e sfruttamento delle risorse naturali.

Il monito lanciato dall'iniziativa celebrativa è stato quello di approfondire maggiore impegno per aiutare le aziende agricole a conduzione familiare ad affrontare i peculiari problemi che esse incontrano: dagli effetti dei cambiamenti climatici al limitato accesso alle risorse finanziarie e tecnologiche e ai mercati, dalla mancanza di accesso ai servizi e alla ricerca, alla difficoltà nell'ammortizzare il continuo aumento dei prezzi delle materie prime e dei costi di produzione.

4. *La Giornata mondiale dell'alimentazione (WFD) 2014.* - Il ruolo centrale che al tema del *family farming* è stato assegnato nell'agenda della FAO è sintetizzato efficacemente nello slogan *Family farming: Feeding the world, caring for the earth*, all'insegna del quale si è celebrata in Turchia, come di consueto il 16 ottobre di ogni anno¹³, la Giornata mondiale dell'alimentazione.

L'obiettivo della Giornata 2014 è stato quello di collocare l'agricoltura familiare al centro dell'agenda politica, locale, nazionale ed internazionale non solo nel settore agricolo, ma anche in quello ambientale e sociale, al fine di garantire all'agricoltura su piccola scala una crescita capace di assicurare alle piccole economie agricole radicate nel territorio una quantità e una qualità migliore del cibo ed uno sfruttamento equo delle risorse disponibili.

Come ha evidenziato il Direttore Generale della FAO, José Graziano da Silva, nel discorso di apertura della Giornata, perché l'obiettivo globale di dimezzare la fame nel mondo possa essere ancora raggiunto nel 2015, l'agricoltura familiare deve passare da problema a risorsa: «They produce fresh food and are at the basis of important food supply chains such as milk, poultry, pig and fish production. However, at the same time, many family farmers, especially subsistence producers, are part of the 70 percent of the world's food-insecure population that lives in rural areas. [...] They need a policy mix that allows them to adapt and flourish in today's changing environment. One central aspect is innovation. You will hear more about this today, so let me just say that generally speaking we need innovation across the board: in technology, policies, producers' organizations, and research and extension. And, in all cases, family farmers need to be protagonists of innovation. Only this way can they take ownership of the process and ensure that the solutions offered respond to their needs».

5. *La Seconda Conferenza Internazionale sulla nutrizione: "Better nutrition, better lives"*. - Dal 19 al 21 novembre 2014 si è tenuta a Roma, presso la sede della FAO, la Seconda Conferenza Internazionale sulla Nutrizione (ICN2). Convocata a distanza di 22 anni dalla prima, la Conferenza è stata organizzata dalla FAO e dall'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) per fare il punto sullo stato mondiale della nutrizione: nel contesto considerato, la nozione di nutrizione non significa solo malnutrizione, denutrizione, così implicando tutti i problemi connessi con la fame e lo scarso accesso al cibo, ma include anche le diverse questioni relative alla eccessiva e cattiva alimentazione. La scarsa sicurezza e la bassa qualità del cibo così come lo spreco e le cattive abitudini alimentari sono tutti risolti di

¹³ In questa data viene celebrata la fondazione della FAO, che risale al 1945; la prima edizione della Giornata mondiale dell'alimentazione si è tenuta nel 1981.

quella che può essere definita *bad nutrition*. Negli ultimi decenni, in particolare, i regimi alimentari si sono trasformati, di pari passo agli stili e all'ambiente di vita, tanto da determinare nuovi profili di emergenza globale a causa degli effetti pregiudizievoli alla salute (specie in termini di obesità, sedentarietà ed incidenza delle malattie croniche e degenerative).

Obiettivo della Conferenza è stato dunque quello di proporre un quadro politico flessibile per affrontare le principali sfide *lato sensu* legate alla nutrizione e individuare le priorità per una maggiore cooperazione internazionale in materia. L'iniziativa ha registrato la più ampia partecipazione di soggetti interessati alle questioni all'ordine del giorno: delegati governativi e politici provenienti da ministeri e agenzie per l'agricoltura e la salute, responsabili delle Agenzie ONU e di altre organizzazioni intergovernative, rappresentanti della società civile, incluse organizzazioni non-governative, ricercatori, attori economici del settore privato e consumatori hanno a vario titolo preso parte attiva ai lavori del consesso internazionale che si sono conclusi con l'adozione di due importanti documenti: la Dichiarazione di Roma sulla Nutrizione¹⁴ e il Quadro di Azione,¹⁵ adottati per *consensus* dai quasi 200 Stati membri. Si tratta di due testi in cui emerge con forza l'esigenza di una strategia comune e ad ampio raggio per prevenire e combattere le questioni legate al cibo e alla nutrizione, attraverso politiche multilivello che investono sempre più attori e più settori: da quello sanitario¹⁶ a quello scolastico ed educativo, da quello più propriamente politico¹⁷ a quello ambientale¹⁸ fino a toccare le politiche commerciali¹⁹.

Il Quadro d'azione è una vera e propria guida all'attuazione degli impegni presi nella Dichiarazione e propone una serie di opzioni politiche e di strategie che i Governi, in collaborazione con le altre parti interessate, sono invitati sia ad «integrare, all'occorrenza, nei rispettivi piani nazionali riguardanti nutrizione, sanità, agricoltura, sviluppo e investimento, che a tenere in considerazione nel negoziare accordi internazionali finalizzati a realizzare una nutrizione migliore per tutti». Il documento include 60 raccomandazioni rivolte agli Stati membri con i più vari in-

¹⁴ ICN2 2014/2, Second International Conference on Nutrition, Rome, 19-21 November 2014, *Conference Outcome Document: Rome Declaration on Nutrition*, disponibile anche in versione italiana sul sito web della FAO.

¹⁵ ICN2 2014/3 Corr.1, Second International Conference on Nutrition, Roma, 19-21 novembre 2014, *Conference Outcome Document: Framework for Action*.

¹⁶ ICN2 2014/2, cit., punto 5, c): «la malnutrizione è spesso aggravata da pratiche assistenziali e alimentari inadeguate per neonati e bambini, da misure igienico-sanitarie carenti, dalla mancanza di accesso all'istruzione, a sistemi sanitari di qualità e all'acqua potabile sicura, da infezioni e parassitosi di origine alimentare, nonché dall'ingestione di quantità pericolose di contaminanti, dovuta ad alimenti non sicuri dalle fasi di produzione a quelle di consumo».

¹⁷ *Ibidem*, punto 9: «le situazioni belliche e postbelliche, le emergenze umanitarie, le crisi prolungate, fra cui siccità, inondazioni, desertificazione e pandemie, compromettono sicurezza alimentare e nutrizione».

¹⁸ *Ibidem*, punto 8: «riconosciamo la necessità di affrontare le conseguenze del cambiamento climatico e di altri fattori ambientali su nutrizione e sicurezza alimentare, in particolare su quantità, qualità e diversità di alimenti prodotti».

¹⁹ *Ibidem*, punto 11: «il commercio è un elemento fondamentale per la sicurezza alimentare e la nutrizione, e che le politiche commerciali devono puntare a migliorare la sicurezza alimentare e la nutrizione per tutti, attraverso il ricorso a un sistema commerciale mondiale equo e orientato al mercato; riaffermiamo la necessità di evitare provvedimenti unilaterali non conformi al diritto internazionale, compresa la Carta delle Nazioni Unite, che mettono a repentaglio la sicurezza alimentare e la nutrizione, come affermato nella Dichiarazione di Roma del 1996».

tenti in campo di nutrizione e sanità mondiale: così, tra le altre, azioni per creare un ambiente che favorisca interventi efficaci e sistemi alimentari sostenibili per promuovere diete sane; programmi in materia di investimento e commercio internazionale; misure volte all'informazione e all'educazione nutrizionale; politiche in materia di protezione sociale e per la promozione di sistemi sanitari solidi e resilienti; ed ancora azioni per promuovere, proteggere e sostenere l'allattamento al seno, per lottare contro il deperimento, sovrappeso e obesità nell'infanzia, per combattere l'anemia nelle donne in età fertile; nonché interventi in materia di acqua e di misure igienico-sanitarie; in materia di sicurezza degli alimenti e resistenza antimicrobica.

L'ultima raccomandazione elencata nel Quadro d'azione attiene poi alla "responsabilità": tutti gli attori coinvolti nel raggiungimento dell'obiettivo di garantire cibo a quelle ottocentomila persone che ancora ne sono prive e "buon" cibo a tutta la popolazione del globo sono responsabili dell'attuazione degli impegni assunti nella Dichiarazione di Roma: a tale scopo è previsto che FAO e OMS elaborino (in stretta collaborazione con altri programmi, fondi e agenzie delle Nazioni Unite) rapporti periodici sul raggiungimento degli obiettivi previsti da trasmettere all'Assemblea Generale dell'ONU.

La circostanza che la *governance* FAO in materia preveda il coinvolgimento sempre più stretto delle istanze governative e non governative ai diversi livelli nel garantire un'adeguata, sufficiente e corretta alimentazione mostra chiaramente come il tema della nutrizione e del diritto al cibo rappresenti un problema di portata autenticamente globale: un'emergenza, insomma, nel mondo e del mondo che chiama in gioco la consapevolezza e la responsabilità di tutti gli attori. Non più e non solo nel senso che globale deve essere la ricerca delle soluzioni alle diverse, più sopra cennate, questioni implicate, ma perché da più parti e sempre più spesso l'invito rivolto alla Comunità internazionale è quello di riferirsi al cibo come ad un vero e proprio "bene pubblico", essenziale per ogni vita umana tanto quanto l'aria o l'acqua. Il cibo non può più essere, quindi, considerato solo una "commodity" soggetta alle variazioni del mercato e del commercio transnazionale; non a caso la FAO ha iniziato ad utilizzare l'espressione "Global Public Good" dal 2012 in poi – fino a farne continui richiami anche nello *Strategic Framework* del 2013 – in conseguenza dell'aumento e della instabilità dei prezzi degli alimenti verificatisi drasticamente con la crisi alimentare del 2008.

Le superiori considerazioni trovano riscontro nelle parole del Direttore Generale della FAO che, plaudendo all'esito della Conferenza, rileva come quanto trasfuso nei due sopra citati documenti, «recognizes that governments are the main responsible to combat undernutrition. That is why the UN system efforts to overcome malnutrition has to involve and be accountable to Member States and other partners, in order to be accountable to the people. This means that now nutrition is clearly recognized as a public good and a public issue. It is not solely a private issue anymore».

6. State of Food and Agriculture 2014: innovation in family farming. – Il documento intitolato *State of Food and Agriculture (SOFA)*²⁰ è una delle più importanti pubblicazioni annuali curate dalla FAO, con lo scopo di dare la più ampia

²⁰ Disponibile sul sito dell'Organizzazione.

diffusione possibile ai risultati scientifici delle ricerche svolte in un determinato settore, di anno in anno diverso, nel campo dell'alimentazione e dell'agricoltura²¹.

Lo *State of Food* 2014 non poteva che analizzare il tema dell'agricoltura familiare, studiandone le peculiarità e i punti deboli e individuando possibili strumenti di incentivazione e sviluppo, partendo dal presupposto che sebbene questo tipo di agricoltura fornisca l'80% della produzione mondiale di cibo, essa viene praticata nelle aree più povere e con un basso tasso di sicurezza alimentare. Ecco perché la strategia FAO in materia punta sull'innovazione, al fine di sostenere i *family farmers* nel migliorare la produzione e i relativi redditi, in termini sia di qualità che di quantità.

In questa prospettiva, le politiche per l'innovazione devono essere tarate sulle specifiche esigenze dei molteplici gruppi di agricoltori presenti a livello globale e tenendo in primissimo conto le condizioni agro-ecologiche e socio economiche di ciascun gruppo. In particolare, le pre-condizioni da attuare o da promuovere sono: «good governance, stable macroeconomic conditions, transparent legal and regulatory regimes, secure property rights, risk management tools and market infrastructure; [...] access to local or wider markets for inputs and outputs, including through government procurement from family farmers» soprattutto per «farmers in remote areas and marginalized groups»; incentivare con appositi finanziamenti le buone pratiche dell'agricoltura sostenibile che «often have high start-up costs and long pay-off periods; [...] effective local institutions, including farmers' organizations, combined with social protection programmes; [...] individual innovation capacity» attraverso investimenti in educazione e tirocini formativi anche attraverso l'uso delle nuove tecnologie.

Come risulta evidente passando in rassegna tutte le attività della FAO, la lotta all'insicurezza alimentare è uno degli obiettivi prioritari dell'Organizzazione; non a caso tra i suoi organi è presente un *Committee on World Food Security* (CFS, convocato in occasione della 41ª sessione a Roma dal 13 al 17 ottobre 2014), il cui scopo, sulla base dei risultati dello *State of Food Insecurity*, è inviare raccomandazioni e suggerire azioni agli Stati membri incoraggiando un dialogo costante tra i vari livelli, globale, nazionale e regionale, in cui sono posizionati gli attori e i destinatari delle misure proposte. Il Comitato, a tal proposito, non ha mancato di evidenziare come solo un approccio integrato alle prioritarie problematiche della sicurezza alimentare e della nutrizione permette di ottenere un serio risultato nella lotta alla fame; non a caso, sostiene l'Organizzazione, i Paesi che si sono avvicinati di più al raggiungimento del primo Obiettivo di Sviluppo del Millennio²², quello di dimezzare cioè, fra

²¹ La FAO produce annualmente diverse pubblicazioni in materia di cibo, nutrizione, agricoltura, foreste, pesca, ambiente nonché argomenti comunque correlati allo sviluppo economico e sociale. Le pubblicazioni, in sei lingue ufficiali (Inglese, Francese, Spagnolo, Arabo, Cinese e Russo), sono disponibili sul suo sito web. Per l'anno 2014, oltre al SOFA, le altre tre maggiori pubblicazioni sono: *The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*, (SOFI); *The State of World Fisheries and Aquaculture 2014. Opportunities and Challenges*; e *State of the World's Forests 2014. Enhancing the socioeconomic benefits from forests*.

²² Ricordiamo che gli otto MDGs sono i seguenti: Obiettivo 1: Eliminare la povertà estrema e la fame - Dimezzare, fra il 1990 e il 2015, la percentuale di persone che vivono con meno di un dollaro al giorno. Dimezzare, fra il 1990 e il 2015, la percentuale di persone che soffre la fame. Obiettivo 2: Raggiungere l'istruzione elementare universale - Garantire che, entro il 2015, tutti i bambini e le bambine, ovunque vivano, completino il ciclo degli studi elementari. Obiettivo 3: Promuovere l'uguaglianza fra i sessi e conferire potere e responsabilità alle donne - Eliminare, preferibilmente entro il 2005, e a tutti i livelli entro il 2015, le disparità di genere nell'istruzione elementare e secondaria. Obiettivo 4: Diminuire

il 1990 e il 2015, la percentuale di persone che soffre la fame, sono stati l'America Latina e i Caraibi che hanno adottato proprio un approccio di questo tipo²³.

7. *Prospettive e sviluppi sulla post-2015 Development Agenda*. - Il 31 dicembre 2015 spirerà, com'è noto, il termine per il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio (MDGs) e l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha, sin dal 2012, tracciato le linee guida della c.d. *post-2015 Development Agenda*. La FAO ha svolto, nel 2013 e ancor più nel 2014, un ruolo importante nel processo post-2015, tanto accelerando gli sforzi per raggiungere, per quanto possibile, gli otto MDG, quanto attraverso l'individuazione di 14 aree tematiche nelle quali supportare gli Stati membri al fine di raggiungere i futuri nuovi obiettivi: *Food security and the right to food, Nutrition, Poverty eradication, Resilience, Social protection, Climate change, Ecosystems, biodiversity, genetics, Energy, Fisheries, aquaculture, oceans, seas, Forestry and mountains, Land and soils, Sustainable agriculture, Tenure rights, Water*.

La FAO ha peraltro guidato una delle 11 Consultazioni tematiche programmate a livello globale al fine di raccogliere il maggior numero di opinioni e il più ampio consenso possibili intorno ai nuovi obiettivi di sviluppo mondiale: ci riferiamo alla consultazione su "Fame, Cibo, sicurezza alimentare e nutrizione"²⁴. Tra il 2013 ed il 2014, l'Organizzazione ha così supportato nelle tematiche di competenza – strettamente connesse, come è noto, ad un'idea di sviluppo sostenibile in campo sociale, economico e ambientale – l'attività dell'*Open Working Group* indicato dall'Assemblea Generale dell'ONU²⁵ come strumento per individuare i nuovi

la mortalità infantile - Ridurre di due terzi, fra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità fra i bambini al di sotto dei cinque anni di età. Obiettivo 5: Migliorare la salute materna - Diminuire di tre quarti, fra il 1990 e il 2015, il tasso di mortalità materna. Obiettivo 6: Combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie - Fermare entro il 2015 e cominciare a invertire la diffusione dell'HIV/AIDS. Fermare entro il 2015 e cominciare a invertire l'incidenza della malaria e di altre importanti malattie. Obiettivo 7: Assicurare la sostenibilità ambientale - Integrare i principi dello sviluppo sostenibile nelle politiche e nei programmi nazionali e invertire la tendenza al depauperamento delle risorse naturali. Dimezzare entro il 2015 la percentuale di persone che non hanno un accesso sostenibile all'acqua potabile e ai servizi fognari. Raggiungere entro il 2020 un significativo miglioramento nelle esistenze di almeno 100 milioni di abitanti dei quartieri degradati. Obiettivo 8: Sviluppare una collaborazione globale per lo sviluppo. I progressi nel raggiungimento degli 8 Obiettivi sono registrati su www.mdgmonitor.org e unstats.un.org.

²³ Cfr. C 2015/20, *Report of the 41st Session of the Committee on World Food Security* (Roma, 13-17 ottobre 2014): «Since 1990-92, 63 countries have reached the hunger target of MDG-1 and 25 countries have achieved the more stringent World Food Summit (WFS) target. The figures demonstrate that the hunger target of the Millennium Development Goal (MDG) – of halving the proportion of undernourished people in developing countries by 2015 – is within reach. Despite overall progress, marked differences across regions persist. Latin America and the Caribbean have made the greatest overall progress in increasing food security with modest progress in sub-Saharan Africa and Western Asia, which have been afflicted by natural disasters and conflict. Sustained political commitment at the highest level, with food security and nutrition as top priorities, is a prerequisite for hunger eradication. Case studies included in SOFI 2014 report show those regions such as Africa and the Latin America and the Caribbean, as well as individual countries in other regions have strengthened their political commitment to food security and nutrition. Hunger reduction requires an integrated approach to include: public and private investments to raise agricultural productivity; better access to inputs, land, services, technologies and markets; measures to promote rural development; social protection for the most vulnerable, including strengthening their resilience to conflicts and natural disasters; and specific nutrition programmes, particularly to address micronutrient deficiencies in mothers and children under five».

²⁴ Per approfondimenti v. il sito web della FAO.

²⁵ Cfr. *Report of the United Nations Conference on Sustainable Development*, Rio de Janeiro, 20-22 giugno 2012, *The future we want*, reperibile all'indirizzo www.uncsd2012.

traguardi dello sviluppo sostenibile, oltre a sponsorizzare una serie di eventi informativi coinvolgenti Stati membri e società civile intorno al processo post-2015.

Insieme all'altra campagna ONU in tema di fame nel mondo – *The Zero Hunger Challenge*²⁶ – l'agenda del post-2015 rappresenta una sfida di grandissimo rilievo per l'Organizzazione che non a caso, in occasione della *Seconda Conferenza Internazionale sulla nutrizione*, ha inaugurato, nel quadro di una campagna mediatica imponente, il “cucchiaino blu”, l'installazione che all'Expo 2015 sarà il simbolo delle Nazioni Unite nella campagna “Sfida Fame Zero. Uniti per un mondo sostenibile”.

Passando velocemente in rassegna le molteplici attività della FAO nell'anno appena trascorso, non può non venire in risalto come l'impegno che l'Organizzazione mondiale profonde nel raggiungimento dei suoi obiettivi fondamentali è costantemente finalizzato a vincere la lotta alla fame e alla povertà attraverso il riconoscimento e la garanzia dei diritti individuali e collettivi.

In primo luogo, viene indiscutibilmente in rilievo il diritto ad una alimentazione adeguata declinato tradizionalmente come la possibilità per ciascuno di avere accesso al cibo attraverso i prodotti della terra, coltivata o meno, o l'acquisto di risorse alimentari e caratterizzato dalla compresenza di tre elementi fondamentali: la disponibilità, l'accessibilità e l'adeguatezza del cibo²⁷ stesso. Garantire il rispetto di questo fondamentale diritto può innescare un circolo virtuoso nella protezione dei diritti umani, migliorandone lo standard internazionale di tutela: se la negazione del diritto al cibo è infatti causa del mancato riconoscimento di altri diritti, la relativa tutela produce l'effetto di consentire l'effettivo esercizio dei *fundamental human rights* di singoli e gruppi. Abbiamo visto sopra che considerare il cibo e le risorse agricole come un bene pubblico, così come la FAO ha iniziato a fare da qualche anno, significa connotarlo ancor di più come oggetto di un vero e proprio diritto umano tutelato e giustiziabile. Proprio alla “giustiziabilità” del diritto al cibo ha dedicato ampio spazio nel proprio rapporto²⁸ lo *Special Rapporteur on the right to*

²⁶ Il Segretario Generale dell'ONU ha lanciato al *Summit* di Rio+20, nel 2012, questa nuova sfida globale: «This vision is aimed at eliminating hunger and contributing to better nutrition globally. It is grounded in five pillars, namely: ensuring universal access to nutritious food for children below 2 years; enabling all people to access the food they need at all times; ensuring that all food systems are sustainable; reducing rural poverty and improving wellbeing through increasing smallholder productivity and income; minimizing food losses during storage and transport, and waste of food by retailers and consumers».

²⁷ Cfr. United Nations General Assembly, UN Doc. A/69/275, 7 agosto 2014, Sixty-ninth session, *Interim report of the Special Rapporteur on the right to food*: «Availability relates to the presence of sufficient food on the market to meet population needs. Accessibility refers to both physical and economic access: physical accessibility means that food should be accessible to all persons, including the physically vulnerable, such as children, older persons and persons with a disability; economic accessibility means that food should be affordable without compromising other basic needs, such as education, health care or housing. Adequacy requires that food satisfy dietary needs (factoring in a person's age, living conditions, health, occupation, sex and so on), be safe for human consumption, free of adverse substances, culturally acceptable and nutritious».

²⁸ *Ibidem*: «While the right to food may once have been a controversial “positive” right, it is now enshrined in international law and States are obliged to ensure its progressive realization through ratification of international treaties and the development of supportive domestic and national legislation. However, many countries have failed to develop a judicial culture of recognition in practice, or the necessary legal frameworks required to ensure that the rights enshrined in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights are justiciable. Accountability at both international and national levels is paramount to ensuring that the right to food and its correlative obligations are being implemented».

food incaricato di verificare e promuovere il rispetto globale di questo peculiare diritto umano²⁹.

Tante altre le tematiche che lo *Special Rapporteur* ha scelto per tracciare la cornice delle azioni attraverso le quali adempiere il proprio mandato, tutte già a vario titolo individuate come prioritarie dalla FAO, secondo quanto abbiamo avuto modo di vedere passando in rassegna le attività svolte nell'anno appena trascorso: riaffermare il ruolo-chiave delle donne nel garantire la sicurezza alimentare attraverso una redistribuzione equa ed egualitaria delle risorse e degli assetti produttivi; focalizzare l'attenzione delle politiche nazionali in materia di nutrizione e di sviluppo come strumenti per facilitare l'accesso al cibo sano contrastando gli effetti della malnutrizione; promuovere una produzione ed un consumo sostenibili per ridurre gli sprechi, porre il diritto al cibo come uno dei *sustainable development goals* dell'agenda post-2015: «Hunger, food insecurity and malnutrition can be ended sustainably by 2025. The eradication of hunger and malnutrition must be definitive and irreversible based on the right of everyone to safe, sufficient, nutritious and affordable food. This vision is achievable. Bold and effective action is urgent and both a moral and political imperative»³⁰.

ELISABETTA MOTTESE

²⁹ Sulle competenze e attività dello Special Rapporteur on the right to food cfr., in generale, www.ohchr.org.

³⁰ V. *Report from the High Level Consultation (HLC) on Hunger, Food Security and Nutrition in the Post-2015 Development Agenda*, Madrid, marzo 2013.

RECENSIONI

ROBERTO VIRZO, IVAN INGRAVALLO (edited by), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Leiden-Boston, Brill/Martinus Nijhoff, 2015, pp. XXVI-547.

Negli ultimi anni, la dottrina italiana del diritto internazionale sta mostrando un rinnovato interesse per lo studio del diritto delle organizzazioni internazionali. La qual cosa si spiega con il fatto che il tema è di notevole interesse e attualità non solo perché tali entità continuano a costituire un punto fondamentale del sistema di cooperazione istituzionalizzata tra gli Stati che riguarda un numero crescente di ambiti materiali ma, soprattutto, perché il fenomeno giuridico che le riguarda ha conquistato una sua autonomia nell'ordinamento giuridico internazionale ed è in continua evoluzione. Tra gli esempi di questo rinnovato interesse possiamo qui ricordare – senza voler far torto a molti altri e interessanti studi – il lavoro curato da Angela Del Vecchio, *Diritto delle organizzazioni internazionali* del 2012, per i tipi delle Edizioni Scientifiche Italiane, già recensito in questa *Rivista* (2013, 3, 677-679) e quello più recente, curato da Michele Vellano, *Il futuro delle organizzazioni internazionali, Prospettive giuridiche* del 2015, per i tipi della Editoriale Scientifica, che riproduce gli atti del XIX Convegno della SIDI.

A questi si aggiunge il pregevolissimo volume che qui segnaliamo *Evolutions in the Law of International Organizations*, curato da Roberto Virzo e Ivan Ingravallo e edito dalla prestigiosa Brill/Martinus Nijhoff (si tratta del volume n. 54 della serie dedicata ai *Legal Aspects of International Organizations*). Due aspetti di questo volume necessitano di essere evidenziati, prima di affrontarne il contenuto. Il primo è costituito dal fatto che i venti contributi che riunisce, dedicati a molteplici aspetti del diritto delle organizzazioni internazionali, sono scritti in inglese, con il meritevole intento di promuovere la diffusione all'estero della dottrina giuridica internazionalistica italiana. Il secondo è che il volume mira anche a favorire il confronto tra diverse scuole nazionali considerato che esso comprende scritti di prestigiosi studiosi stranieri (statunitensi, olandesi, francesi, spagnoli).

Venendo al merito, dopo una introduzione generale di un riconosciuto esperto del fenomeno di cui si discute, Niels Blokker, che fa un quadro complessivo dell'evoluzione del diritto delle organizzazioni internazionali, il volume si articola in due parti: nella prima l'attenzione si concentra sui modelli e le modalità d'azione più recenti delle organizzazioni internazionali; nella seconda, invece, vengono approfonditi alcuni profili istituzionali del diritto delle organizzazioni internazionali, scelti per la loro attualità e/o problematicità.

I contributi riuniti nella prima parte forniscono un quadro esauriente dei modelli e del conseguente ruolo delle organizzazioni internazionali trattando del fenomeno della istituzionalizzazione delle relazioni internazionali (Marie-Clotilde Runavot), delle c.d.

organizzazioni internazionali *soft* (Angela Di Stasi) e di quelle regionali (Piero Pennetta), del rapporto tra universalismo e regionalismo (Alessandro Polsi), analizzato anche sotto il profilo delle relazioni tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali nel mantenimento della pace (Giovanni Cellamare), delle organizzazioni regionali del mondo islamico, con specifica attenzione alla Organizzazione della Cooperazione Islamica (Víctor Luis Gutiérrez Castillo e Jonatán Cruz Ángeles). Non manca, in questa prima parte, anche uno sguardo alle organizzazioni economiche e finanziarie, universali e regionali, trattando temi quali la crisi finanziaria internazionale e l'evoluzione delle istituzioni di Bretton Woods (Susanna Cafaro), l'evoluzione della cornice giuridica-istituzionale di controllo del sistema bancario in Europa (Concetta Brescia Morra), la protezione dei valori non economici nella prassi della Banca mondiale (Maria Rosaria Mauro). Chiude questa prima parte del volume una riflessione di Jacob Katz Cogan sull'evoluzione dei metodi di lavoro della CDI.

Nella seconda parte del volume, come già ricordato, sono analizzati e approfonditi alcuni problemi cruciali dello sviluppo del diritto delle organizzazioni internazionali. In apertura di questa seconda parte c'è un accurato lavoro di Roberto Virzo che propone una classificazione delle diverse categorie di atti unilaterali delle organizzazioni internazionali nella prospettiva di riflettere sulla capacità del diritto delle organizzazioni di far fronte ai continui sviluppi (e cambiamento degli assetti) della Comunità internazionale. Seguono a questo, due lavori che si occupano di un ambito tematico classico del diritto delle organizzazioni internazionali, quello dei privilegi e delle immunità. Il primo, in una prospettiva storica, guarda all'emergere del regime dei privilegi e delle immunità soffermandosi sull'esperienza della Società delle Nazioni (Vittorio Mainetti). Il secondo, invece, si sofferma sul fondamento giuridico e la natura dell'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali (Massimo Francesco Orzan). Seguono poi alcuni lavori dedicati ai profili di tutela dei diritti umani nel contesto delle attività internazionali delle organizzazioni internazionali, ma anche alla loro struttura interna, prodotti dalle riflessioni di Guillaume Le Floch (la responsabilità delle organizzazioni internazionali per violazioni dei diritti umani), di Pietro Pustorino (il criterio del controllo tra responsabilità degli Stati e responsabilità delle organizzazioni internazionali) e di Berta Esperanza Hernández-Truyol (le organizzazioni internazionali e le discriminazioni di genere). Ivan Ingravallo si occupa con competenza e sistematicità dei diversi problemi che ruotano intorno al complesso tema della successione tra organizzazioni internazionali, la cui analisi è resa certamente più difficile da una prassi internazionale piuttosto inconsistente e, pertanto, difficile da ricondurre in uno schema unitario. Gli ultimi due lavori si occupano, con accenti diversi, del tema della soluzione delle controversie nell'ambito del funzionamento delle organizzazioni internazionali: il primo, di Elisa Tino, in una prospettiva comparata (il regolamento delle controversie da parte delle Corti e dei Tribunali delle organizzazioni internazionali regionali); il secondo, di Daniele Gallo, relativo alle controversie che riguardano il personale delle organizzazioni (il diritto di accesso alla giustizia per il personale delle organizzazioni internazionali).

Il volume, preceduto da un ampio elenco di acronimi e di abbreviazioni di riviste e annuari, è corredato di un dettagliato indice analitico, assai utile ai fini della lettura.

Le scarse e didascaliche indicazioni fornite in precedenza avevano lo scopo di

mettere in luce la ricchezza del contenuto del volume qui presentato che costituisce uno strumento di sicuro valore per lo studio del diritto delle organizzazioni internazionali e nel quale gli studiosi della materia potranno trovare non pochi spunti per ulteriori riflessioni e approfondimenti.

Pietro Gargiulo

LA XX SESSIONE DELL'ASSEMBLEA DELLA SIDI
(SOCIETÀ ITALIANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE)

Si è tenuta a Macerata, il 5 e 6 giugno, la XX Sessione dell'Assemblea della SIDI, cui proprio il numero rotondo aveva dato una certa solennità.

Era presente un folto numero di membri tutti giovani, il che – a me che sono quasi l'unico superstite della primigenia Fondazione – ha fatto un indubbio piacere. Ripensavo intatti a quando, avvalendomi dei servizi dell'UNIDROIT, di cui allora ero Presidente, fondammo la SIDI insieme a Monaco, purtroppo scomparso, e a Leanza, per fare il numero minimo di tre, necessario alla creazione certificata dal notaio. Allora la SIDI era guardata con estremo sospetto, per non parlare dell'aperta ostilità del professor Vincenzo Starace e della velata ostilità del professor Benedetto Conforti, che poi tuttavia divenne Presidente.

E invece fu un successo sempre più ampio. Alla riunione di Roma successe quella di Milano, poi quella di Siena, poi quella di Salerno e a quel punto la SIDI prese il volo, avviandosi a divenire l'importante Organismo che è oggi, parallelo a tanti organismi stranieri.

Nella sessione di Macerata si è provveduto al rinnovo delle cariche e, non senza contrasti, il professor Ugo Villani è stato eletto Presidente, avendo come Vicepresidente per il prossimo anno la professoressa Laura Pineschi e come Segretario Generale per il prossimo triennio il professor Pasquale De Sena. Oltre al Premio Monaco, tradizionalmente assegnato, sono stati attribuiti altri premi per le migliori tesi di laurea, campo che si è esteso anche al diritto delle Comunità europee. Resta da vedere però se questa branca del diritto che finisce per mangiarne anche altre, come ad esempio il Diritto Internazionale Privato, non si staccherà per divenire autonoma. Ma questa è Musik der Zukunft (*Luigi Ferrari Bravo*).

I COLLABORATORI DEL PRESENTE FASCICOLO

Per la sezione *Interventi*:

FRANCO FRATTINI – Presidente della SIOI.

Per la sezione *Articoli e Saggi*:

ANTONINO ALÌ – Professore associato di Diritto internazionale – Università degli Studi di Trento.

Per la sezione *Osservatorio Diritti Umani*:

GIULIA VICINI – Dottoranda in Diritto internazionale e dell’Unione Europea presso l’Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne (co-tutela con l’Università degli Studi di Milano).

Per la sezione *Osservatorio Europeo*:

VALERIA DI COMITE – Ricercatore di Diritto internazionale – Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

Per la sezione *Note e Commenti*:

MARCO LONGOBARDO – Dottorando di Ricerca in Diritto internazionale e dell’Unione Europea – Università degli Studi di Roma “Sapienza”.

FEDERICA VIOLI – Dottore di Ricerca in Diritto internazionale – Università degli Studi di Milano.

Per la sezione *Attività delle Organizzazioni internazionali*:

ALBERTO MIGLIO – Dottorando in Diritto dell’Unione Europea – Università degli Studi di Milano “Bicocca”.

MARIA VITTORIA ZECCA – Dottore di ricerca in Diritto internazionale e dell’Unione Europea – Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

GIULIA VITURALE – Dottore in Scienze politiche – Università degli Studi di Teramo.

LUIGI D’ETTORRE – Dottorando in Multi-level governance: analisi critica dell’azione pubblica e delle sue trasformazioni – Università degli Studi di Teramo.

ELISABETTA MOTTESE – Assegnista di ricerca in Diritto internazionale e Diritto dell’Unione Europea – Università degli Studi di Catania.

Alla redazione del presente fascicolo ha collaborato il Professor Ivan Ingravallo.

