

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXII

2 017

N. 2

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

INDICE

ARTICOLI E SAGGI

- ANNA CAFFARENA – Come cambia l'ordine internazionale: il riformismo di Pechino per un "multilateralismo efficace con caratteristiche cinesi"?165
GIUSEPPE PASCALE – Su alcune recenti vicende riguardanti i rapporti dell'Ordine di Malta con l'Italia e con la Santa Sede191
ALICE RICCARDI – Sull'esistenza di un obbligo generale di prevenire e reprimere il fenomeno dei *foreign fighters* alla luce della vicenda della guerra civile spagnola213

OSSERVATORIO EUROPEO

- L'iniziativa dei cittadini europei a dieci anni da Lisbona: luci e ombre – *Ivan Ingravallo* .241
La dimensione internazionale del principio di precauzione e la sua applicazione nel diritto europeo e statunitense alla prova del negoziato sul TTIP – *Marco Bocchi*255

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Nazioni Unite

Assemblea Generale (71^a sessione), p. 285

QUESTIONI ECONOMICHE E FINANZIARIE

1. Premessa, p. 285; 2. Il 2016 e le minacce all'Agenda 2030, p. 286; 3. Le questioni macroeconomiche, p. 287; 4. Le risoluzioni sul diritto allo sviluppo e sullo sviluppo sostenibile, p. 289; 5. Migrazione e sviluppo, p. 290; 6. La riduzione del rischio da disastro, p. 292; 7. Conclusioni, p. 293.

Federico Di Dario

Consiglio di Sicurezza (gennaio-giugno 2017), p. 295

1. Considerazioni introduttive, p. 295; 2. Il rinnovo dei mandati delle *peace-keeping operations*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi, p. 295; 3. Il rinnovo dei mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti ed individui, p. 296; 4. La situazione in Gambia dopo le elezioni presidenziali, p. 299; 5. Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale causate da atti terroristici, p. 299; 6. La distruzione del patrimonio culturale come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, p. 300; 7. Pace e sicurezza in Africa, p. 301; 8. La situazione nella

regione del Sahel, p. 303; 9. Un quadro internazionale globale per la lotta al terrorismo, p. 304; 10. Nuove sanzioni per la Repubblica Popolare Democratica di Corea, p. 307.

Luigi D'Ettorre

Istituti Specializzati delle Nazioni Unite e altre organizzazioni e istituzioni internazionali

ORGANIZZAZIONI REGIONALI NEL MONDO ARABO-ISLAMICO
L'attività nel 2016-2017, p. 309

Elisa Tino

RECENSIONI317

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

AFDI – Annuaire Français de Droit International; *AJIL* – The American Journal of International Law; *Annals NYAS* – Annals of the New York Academy of Sciences; *Asian Aff.* – Asian Affairs; *Asian Persp.* – Asian Perspectives; *ASIL Proc.* – The American Society of International Law Proceedings; *British JPS* – British Journal of Political Science; *BYIL* – The British Year Book of International Law; *China J* – The China Journal; *Chinese JIL* – Chinese Journal of International Law; *Chinese JIP* – Chinese Journal of International Politics; *CMLR* – Common Market Law Review; *Colum. LR* – Columbia Law Review; *Contemp. Sec. Pol.* – Contemporary Security Policy; *Corr. giur.* – Corriere giuridico; *Dir. Eccl.* – Diritto Ecclesiastico; *Dir. Un. Eur.* – Il Diritto dell'Unione Europea; *Duke JCIL* – Duke Journal of Comparative and International Law; *EJIR* – European Journal of International Relations; *ELR* – European Law Review; *Eur. Jour. Risk Reg.* – European Journal of Risk Regulation; *Eur. Pub. L* – European Public Law; *For. Aff.* – Foreign Affairs; *For. Pol.* – Foreign Policy; *Foro it.* – Foro italiano; *Glob. Pol.* – Global Policy; *GYIL* – German Yearbook of International Law; *ICJ Rep.* – International Court of Justice. Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders; *ICLQ* – The International and Comparative Law Quarterly; *ICL Review* – International Community Law Review; *Int Aff. For.* – International Affairs Forum; *Int. Sec.* – International Security; *Int. Spect.* – The International Spectator; *JCH* – Journal of Contemporary History; *J Chinese PS* – Journal of Chinese Political Studies; *JCMS* – Journal of Common Market Studies; *JEEPL* – Journal for European Environmental and Planning Law; *JHIL* – Journal of History of International Law; *Jou. Env. L* – Journal of Environmental Law; *King's Coll. LJ* – King's College Law Journal; *LCP* – Law and Contemporary Problems; *Leiden JIL* – Leiden Journal of International Law; *LNOJ* – League of Nations Official Journal; *LQR* – Law Quarterly Review; *Max Planck EPIL* – Max Planck Encyclopedia of Public International Law; *Mountbatten JLS* – Mountbatten Journal of Legal Studies; *Pacific Aff.* – Pacific Affairs; *Pacific Rev.* – Pacific Review; *Persp. Pol.* – Perspectives on Politics; *RDI* – Rivista di Diritto Internazionale; *RDIPP* – Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale; *RDUE* – Revue du droit de l'Union Européenne; *Rec. des Cours* – Recueil des Cours de l'Académie de Droit International; *Rec. SIDMDG* – Recueils de la Société Internationale de Droit Militaire et de Droit de la Guerre; *Rev. dr. int. lég. comp.* – Revue de droit international et de législation comparé; *Rev. Int. St.* – Review of International Studies; *Riv. trim. dir. proc. civ.* – Rivista trimestrale di diritto processuale civile; *St. Int. Eur.* – Studi sull'Integrazione Europea; *Third W Quar.* – Third World Quarterly; *Twentieth CBH* – Twentieth Century British History; *Yearbook ILC* – Yearbook of International Law Commission; *ZaöRV* – Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXII

2017

N. 2

QUARTERLY JOURNAL
OF THE ITALIAN SOCIETY FOR INTERNATIONAL ORGANIZATION

SUMMARY

ARTICLES AND ESSAYS

- ANNA CAFFARENA – Toward “Effective Multilateralism with Chinese Characteristics”?
Reformist China and the Future of International Order165
- GIUSEPPE PASCALE – Some Recent Events Concerning the Relationship of the Order of Malta
with Italy and the Holy See191
- ALICE RICCARDI – Some Remarks on the Existence of a General Duty to Prevent the
Phenomenon of *Foreign Fighters* in Light of the Spanish Civil War213

EUROPEAN OBSERVATORY

- IVAN INGRAVALLO – The European Citizens’ Initiative Ten Years after the Treaty of Lisbon:
Light and Shadow241
- MARCO BOCCHI – The International Dimension of the Precautionary Principle and its
Application in EU Law and in US Law in Light of the TTIP Negotiations255

SURVEYS

ACTIVITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

United Nations

General Assembly (71th Session), p. 285

ECONOMIC AND FINANCIAL ISSUES

1. Introduction, p. 285; 2. 2016 and the threats to Agenda 2030, p. 286; 3. Macro-economic issues, p. 287; 4. The resolutions on the right to development and sustainable development, p. 289; 5. Migration and development, p.290; 6. Disaster risk reduction, p. 292; 7. Conclusions, p. 293.

Federico Di Dario

Security Council (January-June 2017), p. 295

1. Preliminary remarks, p. 295; 2. The renewal of the mandates of peace-keeping operations of observatory missions and other mechanisms, p. 295; 3. The renewal of the mandates of the mechanisms established under Chapter VII of the Charter, of the authorizations to multinational forces and of the sanctions imposed against States, other bodies and individuals, p. 296; 4. The

situation in Gambia after the presidential election, p. 299; 5. Threats to international peace and security caused by terrorist acts, p. 299; 6. The destruction of cultural heritage as a threat to international peace and security, p. 300; 7. Peace and security in Africa, p. 301; 8. The situation in the region of Sahel, p. 303; 9. An international global framework for the fight against terrorism, p. 304; 10. New sanctions against the Democratic People's Republic of Korea, p. 307.

Luigi D'Ettore

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

REGIONAL ORGANIZATIONS IN THE ARAB-ISLAMIC WORLD

The activity in 2016-2017, p. 309

Elisa Tino

REVIEWS317

LIST OF ABBREVIATIONS

AFDI – Annuaire Français de Droit International; *AJIL* – The American Journal of International Law; *Annals NYAS* – Annals of the New York Academy of Sciences; *Asian Aff.* – Asian Affairs; *Asian Persp.* – Asian Perspectives; *ASIL Proc.* – The American Society of International Law Proceedings; *British JPS* – British Journal of Political Science; *BYIL* – The British Year Book of International Law; *China J* – The China Journal; *Chinese JIL* – Chinese Journal of International Law; *Chinese JIP* – Chinese Journal of International Politics; *CMLR* – Common Market Law Review; *Colum. LR* – Columbia Law Review; *Contemp. Sec. Pol.* – Contemporary Security Policy; *Corr. giur.* – Corriere giuridico; *Dir. Eccl.* – Diritto Ecclesiastico; *Dir. Un. Eur.* – Il Diritto dell'Unione Europea; *Duke JCIL* – Duke Journal of Comparative and International Law; *EJIR* – European Journal of International Relations; *ELR* – European Law Review; *Eur. Jour. Risk Reg.* – European Journal of Risk Regulation; *Eur. Pub. L* – European Public Law; *For. Aff.* – Foreign Affairs; *For. Pol.* – Foreign Policy; *Foro it.* – Foro italiano; *Glob. Pol.* – Global Policy; *GYIL* – German Yearbook of International Law; *ICJ Rep.* – International Court of Justice. Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders; *ICLQ* – The International and Comparative Law Quarterly; *ICL Review* – International Community Law Review; *Int Aff. For.* – International Affairs Forum; *Int. Sec.* – International Security; *Int. Spect.* – The International Spectator; *JCH* – Journal of Contemporary History; *J Chinese PS* – Journal of Chinese Political Studies; *JCMS* – Journal of Common Market Studies; *JEEPL* – Journal for European Environmental and Planning Law; *JHIL* – Journal of History of International Law; *Jou. Env. L* – Journal of Environmental Law; *King's Coll. LJ* – King's College Law Journal; *LCP* – Law and Contemporary Problems; *Leiden JIL* – Leiden Journal of International Law; *LNOJ* – League of Nations Official Journal; *LQR* – Law Quarterly Review; *Max Planck EPIL* – Max Planck Encyclopedia of Public International Law; *Mountbatten JLS* – Mountbatten Journal of Legal Studies; *Pacific Aff.* – Pacific Affairs; *Pacific Rev.* – Pacific Review; *Persp. Pol.* – Perspectives on Politics; *RDI* – Rivista di Diritto Internazionale; *RDIPP* – Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale; *RDUE* – Revue du droit de l'Union Européenne; *Rec. des Cours* – Recueil des Cours de l'Académie de Droit International; *Rec. SIDMDG* – Recueils de la Société Internationale de Droit Militaire et de Droit de la Guerre; *Rev. dr. int. lég. comp.* – Revue de droit international et de législation comparé; *Rev. Int. St.* – Review of International Studies; *Riv. trim. dir. proc. civ.* – Rivista trimestrale di diritto processuale civile; *St. Int. Eur.* – Studi sull'Integrazione Europea; *Third W Quar.* – Third World Quarterly; *Twentieth CBH* – Twentieth Century British History; *Yearbook ILC* – Yearbook of International Law Commission; *ZaöRV* – Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

ARTICOLI E SAGGI

COME CAMBIA L'ORDINE INTERNAZIONALE: IL RIFORMISMO DI PECHINO PER UN “MULTILATERALISMO EFFICACE CON CARATTERISTICHE CINESI”?

ANNA CAFFARENA

SOMMARIO: 1. Un ordine in transizione. – 2. L'ordine liberale e la centralità dell'America. – 3. I presupposti del cambiamento. – 4. Una *grand strategy* per Pechino. – 5. Cina riformista e ordine che verrà. – 6. Conclusioni. Un multilateralismo efficace con caratteristiche cinesi?

1. Chi analizza l'ordine internazionale oggi trasmette un messaggio inequivocabile: sotto i nostri occhi si sta compiendo una trasformazione tanto profonda da prefigurare una vera e propria transizione¹. Nato dopo la Seconda guerra mondiale su impulso degli Stati Uniti, l'ordine che nell'Ottantanove aveva saputo assorbire la fine del bipolarismo e persino rilanciare, globalizzandosi, sta cedendo il passo a un assetto con tratti differenti. La varietà dei fattori destinati a influenzare questo processo rende comprensibilmente difficile prefigurarne lo sbocco². Potrebbe darsi un ordine che, pur ampiamente riformato, conserva la propria connotazione liberale, essendo basato su regole, aperto, orientato al mercato e alla democrazia, dunque imperniato sui valori (occidentali) che ne sostanziano l'esercizio. Recenti appelli alla tutela del libero scambio, contro il protezionismo e il nazionalismo economico³, vengono da taluni interpretati come un segnale che questa sia la direzione. All'estremo opposto, l'ordine

¹ Ciò indipendentemente dalla prospettiva assunta, cfr. ACHARYA, *The End of the American World Order*, Cambridge, 2014, per una visione attenta all'impatto dei paesi emergenti. Analoga conclusione trae, assumendo il punto di vista degli Stati Uniti, MAZARR, *The Once and Future Order. What Comes after Hegemony*, in *For. Aff.*, 2017, 1, 25-32. Il concetto di transizione, in Scienza politica, rimanda a un cambiamento di regime.

² Le speculazioni sui tratti dell'ordine che verrà sono molti, per una riflessione autorevole si veda IKENBERRY, *Liberal Internationalism 3.0*, in *Persp. Pol.*, 2009, 71-87.

³ Grande attenzione hanno richiamato le parole pronunciate in questo senso dal Presidente cinese Xi Jinping, ospite al *World Economic Forum* nel gennaio 2017.

potrebbe scivolare, se non nel disordine⁴, in una condizione assai poco regolata: una versione contemporanea dell'equilibrio che – come noto – temerariamente affida il mantenimento della pace alla mera dissuasione reciproca tra grandi potenze intente a proteggere le rispettive sfere d'influenza⁵.

Tra queste alternative – fin troppo conservatrice la prima, considerando la crisi che investe le fondamenta dell'ordine liberale, e auspicabilmente percepita come impraticabile nel mondo in cui viviamo la seconda – si colloca una terza opzione credibile. Quest'ultima appare tale soprattutto perché integra uno dei principali fattori di novità nelle relazioni internazionali del nuovo millennio: l'ordine che sta prendendo forma si distinguerebbe dal precedente per il fatto di riflettere in misura significativa il ruolo crescente e dunque le preferenze dei Paesi emergenti, in particolare della Cina, fra questi il più maturo nella veste di *rule-shaper*⁶. Che Pechino avrebbe un giorno detto la sua sul governo dei rapporti internazionali e che ciò avrebbe fatto la differenza era apparso chiaro almeno dalla fine del 2008, con l'esplosione della "Grande recessione". In occasione del primo *Summit* del G20 a Washington, nel novembre di quell'anno, Pechino aveva infatti ufficialmente avanzato una sua organica proposta di riforma delle organizzazioni economico-finanziarie internazionali per rispondere in modo strutturale all'emergenza⁷. In quel momento era difficile dire, tuttavia, in che modo e in quale misura questo piano settoriale sarebbe stato realizzato e soprattutto se il Paese avrebbe poi inciso sul cambiamento del tessuto più complessivo delle regole e delle istituzioni internazionali. Le successive difficoltà dell'America, che della crisi era stata l'epicentro, e quindi l'elezione di un presidente, Donald Trump, che non attribuisce alcun valore all'ordine e anzi lo rinnega⁸, ha di fatto offerto un'inattesa opportunità alla Cina, che non si è fatta cogliere impreparata. Come conseguenza il dibattito verte ora

⁴ Cfr. KAGAN, *Backing into WWII*, in *For. Pol.*, 6 febbraio 2017, foreignpolicy.com (ultimo accesso 8 agosto 2017).

⁵ KAGAN aveva prefigurato questo sviluppo nel suo *Il ritorno della storia e la fine dei sogni*, trad. it., Milano, 2008.

⁶ La Russia è tornata a giocare un ruolo assai significativo, ma non ha sinora espresso un disegno globale di riorganizzazione delle relazioni internazionali.

⁷ REN XIAO, *A Reform-Minded Status Quo Power? China, the G20, and Reform of the International Financial System*, in *Third W Quar.*, 2015, 2023-2043.

⁸ Identificandosi evidentemente nella massima che «le grandi potenze [...] spesso temono le norme restrittive più dell'anarchia, perché in un mondo anarchico la loro forza è garanzia di sicurezza e benessere», cfr. KAGAN, *Paradiso e potere*, trad. it., Milano, 2003, 42.

sulla forma che una *governance* “con caratteristiche cinesi” potrebbe assumere giacché Pechino propone «idee nuove e possibili principi» che non sono generalmente «ben compresi in Occidente»⁹.

Nel momento in cui si riconosce che la condotta della Cina può avere un impatto rilevante e immediato sulla conduzione dei rapporti internazionali, l'approccio binario utilizzato in passato per catturarne l'orientamento risulta infatti inadeguato, e comunque insufficiente. Il dinamismo dell'ordine e la visione riformista espressa da Pechino fanno apparire insoddisfacente l'alternativa tra una Cina fautrice dello *status quo*, cioè pronta a integrarsi nell'ordine liberale per coglierne i vantaggi, e una Cina revisionista, intenta a far vistosamente leva sul potere che ormai possiede per realizzare i propri interessi cambiando innanzitutto le regole del gioco dalle quali ha pur tratto grandi benefici e che tuttora le consentono agire in un ambiente pacifico, non ostile nonostante la sua repentina ascesa¹⁰. Data la centralità del Paese per gli sviluppi attesi nella sfera politica internazionale, questa considerazione conferma l'intuizione che i primi due scenari proposti in apertura siano poco convincenti. Pura conservazione e disordine costituiscono sbocchi egualmente improbabili. Quanto al terzo, per disegnare i tratti di un ordine futuro, erede di quello liberale, ma nel quale l'impronta di Pechino sia commisurata al suo peso, occorre analizzare come la Cina si stia ponendo rispetto a questo compito, considerando la progettualità che ha dimostrato di saper esprimere negli ultimi dieci anni e in particolare a partire dal 2013, quando sotto la presidenza di Xi Jinping ha lanciato la *Belt and Road Initiative* (BRI), il grandioso progetto infrastrutturale eurasiatico che costituisce ormai l'immaginifica cornice della sua politica estera¹¹. Obiettivi e metodi che ne caratterizzano l'azione certamente riflettono la percezione che il Paese ha maturato circa gli spazi di trasformazione che l'ordine offre. Spazi che agli occhi dei riformatori, fra i quali spicca appunto la Cina, dovrebbero consentire di individuare meccanismi di governo dei problemi collettivi adeguati a un sistema internazionale più articolato e plurale rispetto al recente passato. Quanto il multilateralismo istitu-

⁹ BEESON, LI, *China's Place in Global and Regional Governance: A New World Comes into View*, in *Glob. Pol.*, 2016, 493.

¹⁰ JOHNSTON, *Is China a Status Quo Power?*, in *Int. Sec.*, 2003, 5-56.

¹¹ La BRI si propone di connettere la Cina ed Europa attraverso una rete di infrastrutture terrestri e marittime che, se realizzata, rivoluzionerebbe la mobilità di merci e persone attraverso due continenti (e oltre). Le istituzioni e gli accordi destinati a veicolare l'implementazione sono espressione di una progettualità che va ben oltre la geo-economia, cfr. LEVERETT, WU BINGBING, *The New Silk Road and China's Evolving Grand Strategy*, in *China J.*, 2016.

zionalizzato dalla Comunità internazionale negli ultimi settant'anni attraverso le tante organizzazioni internazionali che operano nei vari ambiti sia in grado di sostenere il processo, orientandolo, è il punto cruciale. Essendo inclusivo in quanto basato sull'indivisibilità dei problemi e non discriminatorio, il multilateralismo costituisce infatti un freno importante all'esito più temuto, e cioè che un sistema composito finisca per frammentarsi e, nel tempo, induca una maggior competizione fra Stati o gruppi di Stati con gli esiti infausti che nella sfera internazionale sono pur sempre possibili.

Muovendo da una ricostruzione dei tratti salienti dell'ordine internazionale liberale, si osserverà come e perché si sia innescato un processo di transizione, in modo da individuare gli elementi che giocheranno un ruolo nella sua attesa evoluzione. L'approccio della Cina all'ordine verrà quindi illustrato per evidenziare gli obiettivi e le strategie adottate da Pechino soprattutto da quando la semplice integrazione nel tessuto istituzionale esistente non è più apparsa un'opzione adeguata alle aspettative del Paese. In conclusione la Cina verrà identificata come un riformista pragmatico, sensibile al problema della legittimità. L'azione di Pechino si rivelerà tuttavia più creativa e potenzialmente significativa, dal punto di vista della trasformazione dell'ordine internazionale liberale fondato sul multilateralismo, di quanto la classica alternativa tra conservazione e revisionismo non suggerisca.

2. Figlio della convinzione che anche la politica mondiale possa progredire, l'ordine internazionale liberale è un modello di organizzazione delle relazioni tra Stati intrinsecamente dinamico. Coltivato, inizialmente senza successo, a partire dal 1919, è dopo la Seconda guerra mondiale che ha dato prova di saper "civilizzare" in qualche misura le relazioni internazionali, rendendo meno utile e appetibile il ricorso alla forza per risolvere le controversie che possono nascere da interessi nazionali contrastanti e consentendo il governo collettivo di rilevanti questioni transnazionali in settori che vanno dalla sicurezza al commercio. La ricetta prevede pochi, ma essenziali ingredienti: libero scambio, Stati democratici (e dunque la diffusione della democrazia come strategia per ampliare i confini dell'ordine) e organizzazioni internazionali per istituzionalizzare la cooperazione, tre fattori che la *leadership* statunitense si incaricò all'epoca di mettere a

sistema, divenendo il perno di questo progetto di trasformazione della politica mondiale¹².

Il ruolo dell'America è stato davvero fondamentale in quest'impresa, tanto che molti oggi osservano come pensare un sistema internazionale post-americano o post-egemonico, nel quale gli Stati Uniti condividano sul serio gli oneri, ma anche gli onori del ruolo con altri attori, sia una vera e propria sfida intellettuale¹³. Le motivazioni che a suo tempo hanno spinto l'America a praticare l'internazionalismo liberale, facendosi anche carico – nella veste di «egemone benevolo»¹⁴ – della produzione di alcuni beni pubblici cruciali (come la sicurezza e la stabilità del sistema monetario), rivelano dimensioni dell'ordine¹⁵ che segnano peraltro in modo importante la riflessione sulla sua trasformazione.

In un momento in cui godevano di una indiscutibile posizione di forza rispetto agli altri Paesi usciti dal conflitto, gli Stati Uniti, invece di sfruttare questa asimmetria per estrarre il massimo beneficio dalla loro condizione privilegiata, hanno creato istituzioni che avrebbero limitato l'esercizio del loro potere¹⁶. Dietro questa scelta apparentemente irrazionale vi erano due ragioni. La prima, di breve periodo, era vincere timori opposti, ma egualmente presenti nei Paesi amici: essere abbandonati e essere dominati. Rassicurava su entrambi i fronti il loro impegno a praticare il multilateralismo, che si fonda sull'indivisibilità dei problemi e prevede regole generali¹⁷. La seconda ragione è di più lungo periodo. Approfittare di una circostanza favorevole per istituzionalizzare il proprio potere è indice di lungimiranza. La storia testimonia, infatti, che le grandi potenze scontano nel tempo l'usura che l'esercizio di questa funzione provoca¹⁸. Se opportunamente congegnate, le organizzazioni internazionali, che fissano ruoli confe-

¹² Questo in sintesi il disegno espresso dall'internazionalismo liberale wilsoniano.

¹³ BEESON, LI, *op. cit.*, 491.

¹⁴ Cfr. GILPIN, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, 1987.

¹⁵ Per un'articolata analisi di costi e benefici della costruzione e mantenimento di un ordine liberale, basato sull'impegno degli Stati Uniti, cfr. BROOKS, IKENBERRY, WOHLFORTH, *Don't Come Home America. The Case Against Retrenchment*, in *Int. Sec.*, 2012/13, 7-51.

¹⁶ Hanno optato, cioè, per la «moderazione strategica», cfr. IKENBERRY, *Dopo la vittoria. Istituzioni, strategie della moderazione e ricostruzione*, trad. it., Milano, 2003.

¹⁷ Dall'indivisibilità dei problemi, sovente frutto di una costruzione sociale, deriva l'indivisibilità della comunità di riferimento. Il terzo elemento che contraddistingue il multilateralismo come principio organizzativo delle relazioni internazionali è la reciprocità diffusa, cfr. RUGGIE (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, 1993.

¹⁸ Cfr. KENNEDY, *Ascesa e declino delle grandi potenze*, trad. it., Milano, 1999.

rendo capacità decisionale, possono rallentare gli effetti del declino. Rappresentano, insomma, una forma di assicurazione in un ambiente che diversamente potrebbe diventare assai inospitale per un perdente¹⁹. Attraverso questa strategia non si mette, tra l'altro, al sicuro soltanto un Paese, ma un'intera visione della politica mondiale.

Una volta che un principio di organizzazione delle relazioni internazionali si è consolidato – come è accaduto al multilateralismo su cui l'ordine liberale si basa –, esso si trasforma infatti in un «codice di costituzionalità»²⁰. L'aderenza ai principi e alle norme che lo contraddistinguono diviene cioè il parametro in base al quale viene valutata la legittimità del comportamento degli attori. Se un cambiamento dell'ordine dovesse verificarsi, ci si potrebbe dunque aspettare che fosse *path dependent*: un codice di costituzionalità, che è tale in quanto condiviso e profondamente radicato, oppone infatti una significativa resistenza al cambiamento dei principi e delle regole. Il fallimento dell'unilateralismo americano, praticato a partire dal 2002 dall'amministrazione guidata da George W. Bush, viene spesso portato a esempio dell'attrito generato dalle istituzioni e dalle norme di diritto internazionale. Quanto più il codice di costituzionalità resta saldo, essendo rispettato dai principali attori del sistema, tanto più è probabile che gli altri – meno familiari, o magari più scettici nei suoi confronti – vi si conformino.

Ai fini della prosecuzione del discorso sul cambiamento dell'ordine liberale, occorre tuttavia considerare che la forma organizzativa multilaterale ha due componenti sinora compresenti nell'ordine liberale, ma che potrebbero in futuro essere messe in pratica selettivamente: una procedurale e una che enfatizza la dimensione valoriale, ovvero universalità²¹, indivisibilità e fiducia come base per la cooperazione. Un aspetto, quello della fiducia, che implicitamente richiama la democrazia quale ingrediente essenziale della variante (liberale) del multilateralismo più impegnativa e promettente²². L'intesa basata sulla

¹⁹ Non è un caso che Ikenberry abbia recentemente richiamato l'importanza di stabilire le regole fondamentali dell'ordine sotto il “velo d'ignoranza” applicando la lezione di Rawls, cfr. IKENBERRY, *The Rise of China and the Future of the West. Can the Liberal Order Survive?*, in *For. Aff.*, 2008, 1, 23-37.

²⁰ CLARK, *La legittimità nella società internazionale*, trad. it., Milano, 2008.

²¹ L'universalità rientra nella componente valoriale in quanto espressione del principio di non discriminazione. La definizione nominale del multilateralismo indica infatti soltanto che gli attori coinvolti devono essere più di due.

²² È difficile immaginare, ad esempio, che una “comunità di sicurezza” – quella condizione nella quale si annullano gli effetti del dilemma della sicurezza sul calcolo degli attori –

comunanza di valori che dall'omogeneità dei regimi politici discende si ritiene infatti sia più solida e duratura di un accordo basato sulla mera, sovente temporanea, condivisione di interessi. Nello specifico, la democrazia viene inoltre associata alla trasparenza e all'accesso (inteso come opportunità di ottenere l'ascolto dei decisori da parte di un soggetto esterno), che hanno dimostrato di saper nutrire la fiducia in un contesto nel quale i comportamenti sono di norma precauzionalmente improntati al sospetto²³.

È stata proprio questa dimensione più esigente – rispetto a quella procedurale – del multilateralismo a fungere da vettore dell'evoluzione dell'ordine, che col tempo è andato così assumendo una connotazione marcatamente liberale. Benché «considerevolmente stabile» grazie all'alto livello di istituzionalizzazione, l'ordine post-bellico – ricostruisce Mazarr – «ha sempre incorporato due visioni distinte e non necessariamente conciliabili. Una è quella restrittiva, cauta, delle Nazioni Unite e delle principali istituzioni finanziarie internazionali, guardiane dell'eguaglianza sovrana, dell'inviolabilità territoriale, e di un modesto grado di libero scambio. L'altra riflette un'agenda più ambiziosa: proteggere i diritti umani, promuovere regimi politici democratici, riforme economiche liberiste e il buongoverno»²⁴. Sposata dagli Stati Uniti e dai loro *partner* dopo l'Ottantanove, quando l'ordine si globalizzava dando l'impressione di poter omologare il mondo intero²⁵, è stata questa linea progressista ad aver reso sempre più difficile per gli Stati estranei all'originale nucleo liberale dell'ordine multilaterale riconoscersi in questo tessuto sociale, benché in precedenza ne avessero condiviso, magari con circospezione – ed è questo certamente il caso della Cina²⁶ – la versione minimalista incarnata dalle Nazioni Unite. La spinta dei Paesi emergenti a realizzare un ordine più plurale origina qui.

sia il prodotto di una variante soltanto procedurale del multilateralismo: è alla condivisione della cultura politica che si attribuisce normalmente la capacità di generare fiducia reciproca.

²³ Trasparenza e accesso allo spazio pubblico altrui sono direttamente correlati a un avvicendamento non conflittuale al vertice del sistema secondo KLIMAN, *Fateful Transition*, Philadelphia, 2015.

²⁴ MAZARR, *op. cit.*, 26.

²⁵ A posteriori occorre riconoscere che si trattava appunto soltanto di un'impressione. Su questo "equivoco" cfr. MEAD, *The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers*, in *For. Aff.*, 2014, 3, 69-79.

²⁶ ANDORNINO, *Dopo la muraglia. La Cina nella politica internazionale del XXI secolo*, Milano, 2008, 184 ss.

3. È a partire dal 2001 che il combinarsi di diverse dinamiche fa precipitare la crisi dell'ordine liberale, innescando la transizione che diverrà evidente qualche anno dopo. «Movimenti negli strati più profondi del sistema – la configurazione del potere, la sovranità, le fonti della sicurezza, l'ampiezza e la portata dell'interdipendenza – avevano eroso la stabilità dell'ordine e l'autorità degli Stati Uniti nella sua veste di leader egemonico. [...] Il trionfo di questo sistema a guida americana stava lentamente portando alla sua rovina»²⁷. Un'accelerazione importante a questo processo era peraltro stata impressa, nel 2002, dall'adozione da parte dell'amministrazione guidata da George W. Bush di una dottrina revisionista per davvero, in quanto unilateralista e irrispettosa del principio di sovranità²⁸. Esasperando il ruolo della democrazia in rapporto all'ordine internazionale, essa rivendicava per l'America il diritto di provocare attivamente il cambiamento dei regimi non democratici al fine di accrescere la sicurezza internazionale. La dottrina Bush suscitò naturalmente molto allarme e altrettanta frustrazione in coloro i quali ritenevano di resistere legittimamente all'Occidentalizzazione, tutelati dalla sovranità e dal principio di autodeterminazione, sul quale – ricordavano – l'ordine internazionale liberale era stato fondato²⁹.

La reazione di insofferenza nei confronti degli Stati Uniti, in questa fase, si ebbe persino nei Paesi amici. L'Occidente si spaccò di fronte alla prospettiva della guerra in Iraq e alcuni Stati europei fecero leva sul multilateralismo dell'ONU contro la “coalizione dei volenterosi”, versione riduttiva, ma più maneggevole, del medesimo principio adottata in quel frangente dall'America. Washington faticò a comprendere perché l'allineamento dei suoi beneficiari non fosse più scontato³⁰, e il “patto egemonico” ne emerse irrimediabilmente logorato³¹. Come conseguenza di ciò, divenne più acuto il senso di “fatica” percepito dalla stessa America, che iniziò allora a interrogarsi seriamente su quanto senso avesse – e quanto potesse mai costare –

²⁷ IKENBERRY, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis and Transformation of the American World Order*, Princeton, 2011. L'intero cap. 7 è dedicato ad analizzare le tensioni che alimentano la trasformazione dell'ordine liberale a guida americana.

²⁸ KRAUTHAMMER, *The New Unilateralism*, in *Washington Post*, 8 giugno 2001.

²⁹ Cfr. LATOUCHE, *L'occidentalizzazione del mondo*, trad. it., Torino, 1992.

³⁰ KAGAN, *Il diritto di fare la guerra*, trad. it., Milano, 2004.

³¹ In base al quale essi delegavano agli Stati Uniti la produzione di beni pubblici fondamentali – sicurezza, ma anche regolazione –, liberando così risorse che potevano investire per realizzare le rispettive agende sociali interne dalle quali, in ultima analisi, dipendeva la loro stessa stabilità.

sforzarsi di disciplinare un «mondo [vieppiù] recalcitrante»³². Tale rifiuto di investire risorse nella produzione di beni pubblici ha raggiunto la sua forma estrema con la presidenza Trump, ma era da tempo che argomenti di spessore a favore di questa linea alimentavano il dibattito sull'impegno (*engagement*) dell'America nel mondo³³.

Il dispiegarsi in una variante estrema del progetto liberale più ambizioso, che fa esplodere le tensioni interne all'ordine, e la conseguente perdita di autorità dell'America incontrano una dinamica che, con lo scatenarsi nel 2008 della crisi economica globale, porterà in fine alla transizione. Si tratta dell'affermarsi, sulla scena della politica mondiale, dei Paesi emergenti. A catturare originariamente questo fenomeno attraverso una sola, efficacissima immagine è stato, nel 2001, il fortunato acronimo BRIC. Brasile, Russia, India e Cina venivano presentati come i nuovi «mattoni» (*bricks*) della *governance* (economica) globale³⁴. Questo riconoscimento, che si può definire tale per il successo strepitoso riscosso dall'etichetta, non faceva peraltro che riflettere una retorica, da tempo avanzata soprattutto da Cina e Russia, che voleva il sistema internazionale incamminato verso la multipolarità³⁵.

Mentre la teoria della polarità, di norma, vede le dinamiche di relazione fra gli Stati come un riflesso della distribuzione della potenza (materiale) nel sistema³⁶, una lettura più attenta alla dimensione istituzionale delle relazioni internazionali, cioè alla prospettiva dell'ordine, suggerisce che «i poli non siano soltanto attori capaci sotto il profilo delle risorse che possiedono, ma anche forze organizzative che danno forma e orientano i movimenti e i legami tra i Paesi. I poli sono grandi potenze e le grandi potenze giocano un ruolo nell'organizzare e gestire il sistema. Non occorre fare che un piccolo passo avanti per parlare di questi poli come *hub* organizzativi nell'ambito del sistema globale [...]. Uno stato è un *hub* nella misura in cui fornisce l'infrastruttura organizzativa delle relazioni internazionali in una regione, in una sfera funzionale o, più in generale, nell'intero sistema globale»³⁷.

³² Cfr. POSEN, *Restraint. A Foundation for US Grand Strategy*, Ithaca, 2014, xii.

³³ MEARSHEIMER, WALT, *The Case for Offshore Balancing. A Superior US Grand Strategy*, in *For. Aff.*, 2016, 4, 70-83, e prima ancora POSEN, *op. cit.* La tesi opposta è autorevolmente sostenuta da BROOKS, IKENBERRY, WOHLFORTH, *op. cit.* C'è chi polemicamente oggi definisce l'America una «superpotenza mercenaria» in quanto ormai disposta a proteggere soltanto chi paga per il servizio, NIBLETT, *Liberalism in Retreat*, in *For. Aff.*, 2017, 1, 20.

³⁴ O'NEILL, *Building Better Global Economic BRICs*, in *Global Economics Paper*, 2001.

³⁵ TURNER, *Russia, China and a Multipolar World Order*, in *Asian Persp.*, 2009, 159-184.

³⁶ POSEN, *Emerging Multipolarity: Why Should We Care?*, in *Current History*, 2009, 347-352.

³⁷ IKENBERRY, *Liberal Leviathan*, cit., 132 s.

Questa lettura della multipolarità, che si sposa bene da un lato con il rifiuto dell'egemonia americana da parte dei Paesi emergenti e una *leadership* statunitense meno efficace³⁸ e, dall'altro, con un mondo che si incammina verso una crescente complessità e un maggior pluralismo, prefigura un sistema internazionale nel quale attività di *order-shaping* si dispiegheranno con un diverso respiro e a diversi livelli, promosse da vari attori, a partire dalla Cina³⁹. Secondo parecchi osservatori si tratta di un punto di non ritorno per l'ordine mondiale.

«L'incessante turbolenza economica mondiale, dopo il 2008, ha posto fine all'era dell'ingenua fiducia in un sistema globale fondato sulla centralità degli Stati Uniti e il futuro non sta nel suo ripristino. Lo *status quo ante* è storia», scrive Womack⁴⁰. Il comportamento degli attori in questa fase intrinsecamente dinamica deve dunque essere contestualizzato non in rapporto a una stabilità che non rappresenta più la condizione normale del sistema, ma piuttosto rispetto a uno *status ad quem*, un flusso nel quale gli attori si inseriscono, orientandolo ed essendone condizionati. La questione, conclude lo studioso, è se tali comportamenti saranno sostenibili in un sistema mondiale diversificato e globalizzato⁴¹.

Benché vi sia ancora chi prova a ragionare in termini di salvataggio dell'ordine liberale⁴², è dunque poco realistico che ci venga restituito un giorno nella forma nota. C'è chi semplifica scrivendo, per il futuro, di una «coesistenza scomoda» fra i sostenitori dell'ordine liberale e gli attori emergenti, fatta di cooperazione e competizione⁴³, e chi invece prova a dare qualche indicazione ai decisori su come meglio proteggere gli aspetti dell'assetto dal quale ci stiamo allontanando che non si vuole vadano perduti. «Gli Stati Uniti – scrive ad esempio Mazarr – sarebbero avvantaggiati dal cercare di sviluppare varie e differenti, ma in parte sovrapposte, forme di ordine:

³⁸ JENTLESON, *America's Global Role after Bush*, in *Survival*, 2007, 183.

³⁹ FLOCKHART, *The Coming Multi-Order World*, in *Contemp. Sec. Pol.*, 2016, 3-30.

⁴⁰ WOMACK, *China's Future in a Multinodal World Order*, in *Pacific Aff.*, 2014, 265.

Questa è sostanzialmente la premessa dell'argomento di ACHARYA, secondo il quale l'ordine americano è giunto al capolinea, indipendentemente dal fatto che l'America sia in declino o meno (*op. cit.*, 2 e 108). Entrambe queste posizioni sono state articolate prima che l'amministrazione Trump esprimesse la propria posizione respingendo, per gli Stati Uniti, il ruolo di perno dell'ordine liberale.

⁴¹ WOMACK, *China and the Future Status Quo*, in *Chinese JIP*, 2015. Che cosa esattamente debba essere inteso per sostenibili non è specificato.

⁴² SOLANA, *Revisiting the Global Order*, in *Project Syndicate*, 23 giugno 2017, www.project-syndicate.org (ultimo accesso 14 agosto 2017).

⁴³ NIBLETT, *op. cit.*, 24.

una universalistica e accanto una fondata sulle grandi potenze, una globale e altre regionali, una politica e un'altra economica». Rispetto a quello operativo sinora, «nel quale tutti gli stati sono chiamati a integrarsi nello stesso modo e che promuove i valori liberali su tutti i fronti»⁴⁴, quello proposto – definito *mixed order* – è un ordine più articolato e flessibile, dunque più aperto e, in prospettiva, plurale.

Per comprendere se questo ci attenda, la linea che la Cina sta implementando è un tassello essenziale. Pechino, che nel ruolo di “numero due globale” sconta importanti resistenze nell'ordine a guida americana⁴⁵, potrebbe favorirne un indebolimento “pilotato”, rivelando un atteggiamento da “revisionista in attesa” di avere gli strumenti necessari a realizzare obiettivi non ancora pienamente esplicitati: una diagnosi diffusa tra i Realisti. Altri ritengono invece stia già interpretando il ruolo di *rule-shaper* riformista, attivamente impegnato a orientare la transizione verso un ordine meno condizionato dall'America e più vicino alle sue preferenze, ma comunque erede del precedente e adeguato a gestire le sfide globali che non possono attendere. Come il divario tra queste visioni dimostra, interpretare la condotta del Paese non è un esercizio banale.

4. Con quali effetti la Cina possa influenzare l'evoluzione dell'ordine che ancora oggi sostiene una ragionevolmente ordinata e pacifica conduzione delle relazioni internazionali è questione complessa. A dispetto dell'idea di “convergenza”, molto in voga negli anni Novanta⁴⁶, Pechino ha infatti dimostrato di sapersi modernizzare e integrare nel sistema economico globale conservando le sue specificità, anche attraverso la reinterpretazione di vari istituti occidentali. La formula “con caratteristiche cinesi” per indicare fenomeni – fra i quali mercato e democrazia – declinati dalla *leadership* in modo da conciliarli con la cultura e le esigenze del Paese caratterizza ormai il lessico del nostro tempo. Chi studia oggi il cambiamento del sistema internazionale è dunque chiamato a riflettere sulla natura e l'efficacia

⁴⁴ MAZARR, *op. cit.*, 30.

⁴⁵ La Cina è infatti impegnata nell'*order-shaping* nella scomoda posizione di numero 2 a livello globale, cfr. BRESLIN, *China's Global Goals and Roles: Changing the World from the Second Place?*, in *Asian Aff.*, 2016, 59-70.

⁴⁶ Cioè che l'integrazione nell'ordine liberale avrebbe reso i Paesi *stakeholder* responsabili dell'ordine stesso, favorendone nel tempo la democratizzazione (un circolo virtuoso tipicamente concepito dai liberali). I casi rispettivamente di Cina e Russia hanno spinto a definire questa idea “un mito”, cfr. WRIGHT, *All Measures Short of War. The Contest for the 21st Century & the Future of American Power*, New Haven, 2017.

di un ordine che ci si attende sarà in futuro più plurale proprio in quanto rispecchierà, inizialmente, questa alterità che si esprime ormai anche in una visione della governance. Non ancora il progetto organico che si tende ad accreditare – soprattutto in Occidente – utilizzando la formula “Beijing Consensus”, ma alcuni principi-guida sono chiari, come il rifiuto della politica di potenza, che Pechino intende sostituire con la “democrazia nelle relazioni internazionali” e la “cooperazione win-win”⁴⁷.

Per affrontare il nodo complesso dell’evoluzione dell’ordine sollecitata dall’attivismo della Cina occorre, naturalmente, adottare una chiave interpretativa. Candidata d’elezione è quella sviluppata dalla Scuola Inglese, che ha studiato a fondo il tema, combinando l’attenzione per le norme con il riconoscimento del ruolo del potere nella politica mondiale⁴⁸. Questa prospettiva, tuttavia, non porta a una conclusione incoraggiante e, quel che più conta, neppure soddisfacente. Come ha bene messo in luce Buzan⁴⁹, secondo gli studiosi che in questa Scuola si riconoscono l’ordine evolve in modo lineare, seppure non necessariamente progressivo in quanto – come la storia insegna – un regresso è pur sempre possibile. Il passaggio da una società pluralistica, ben poco regolata e dunque esposta al conflitto, a una società solidaristica, altamente integrata e regolata, quindi più pacifica, è da costoro associata a una crescente condivisione di valori e dunque di obiettivi/interessi che spinge gli Stati a introdurre le regole e le istituzioni necessarie a realizzarli. Dato che in questa lettura l’omogeneità degli attori è la leva del progresso, dovremmo concludere che una maggiore eterogeneità conduca inevitabilmente a un regresso. Questa è la ragione che spinge taluni a considerare realistico il secondo scenario proposto all’inizio del saggio, quello che per il futuro prevede una condizione meno regolata e densamente istituzionalizzata, dunque facilmente più competitiva e conflittuale, sino a scivolare nel disordine⁵⁰.

⁴⁷ BEESON, LI, *op. cit.*, 492 s., discutono in che misura si possa parlare di un progetto maturo, enfatizzando il ruolo della presidenza di Xi Jinping nel formulare un “nucleo discorsivo” della strategia cinese comparabile alla formula del “Washington Consensus” che ha giocato un ruolo cruciale nell’egemonia americana.

⁴⁸ BULL, *La società anarchica*, trad.it., Milano, 2009. La Scuola Inglese viene infatti normalmente considerata il frutto di una sintesi di Liberalismo e Realismo.

⁴⁹ BUZAN, *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*, Cambridge, 2004, 190-194.

⁵⁰ Questo scenario assume diverse forme, che vanno dalla non-polarità, che accentua la dimensione della complessità, al *G-zero world* che enfatizza la mancanza di *governance*, sino ad associare alla mancanza di ordine lo scoppio di vere e proprie guerre su larga scala, cfr.

Contro questa conclusione poco confortante può tuttavia essere portato l'argomento che nel mondo altamente interdipendente e complesso di oggi la ragione per darsi obiettivi comuni non discende soltanto dalla comunanza di convinzioni e vedute, ma dalle sollecitazioni che vengono dai problemi reali e dunque dalle domande delle cittadinanze. Sicurezza, un ecosistema in grado di sostenere la vita, uno sviluppo inclusivo pongono un problema di *governance indipendentemente* dai diversi valori che possono contraddistinguere i vari Paesi. Un ordine capace di accomodare una maggiore eterogeneità è dunque funzionalmente necessario. Non stupisce dunque che proprio questo sia il nodo della riflessione che si sta sviluppando sul futuro del sistema internazionale, data la diffusa consapevolezza che la diversità – di culture, visioni e interessi – complichino i negoziati e renda più difficile creare quei legami fiduciari che sono essenziali per il funzionamento di qualsiasi ordine sociale. Fare passi avanti in questa direzione richiederà un aggiustamento importante. Il criterio tipicamente liberale di “legittima appartenenza”, costituito dal regime democratico, pone un ostacolo se si vogliono integrare a pieno titolo e senza ambiguità Paesi che democratici non sono. Il loro riconoscimento in qualità di *partner* «rispettati e stimati»⁵¹, dunque eguali ai membri del nucleo originario dell'ordine liberale, che è ciò che chiedono a fronte del loro investimento nella *governance*, passa per l'individuazione di un parametro altrettanto valido. La “legittima condotta” costituirebbe, di fatto, un requisito ancora più stringente del precedente perché imporrebbe una verifica costante dei comportamenti di tutti senza distinzioni⁵². Per applicare questo metro occorre tuttavia pur sempre fissare dei parametri, ma si rischia così di tornare al nodo dei principi. Ciò a meno che il multilateralismo non resti il codice di costituzionalità dell'ordine che sta prendendo forma. Il ruolo sempre più discorsivamente centrale attribuito alla responsabilità nell'interazione,

HAAS, *The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance*, in *For. Aff.*, 2008, 3, 44-56; BREMMER, ROUBINI, *G-Zero World. The New Economic Club Will Produce Conflict, Not Cooperation*, *ivi*, 2011, 2, 2-7.

⁵¹ NEL, *Redistribution and Recognition: What Emerging Regional Powers Want*, in *Rev. Int. St.*, 2010, 953.

⁵² CLARK, *op. cit.* Naturalmente accantonare la democrazia come requisito effettivo per la piena partecipazione alla politica mondiale non significa rinunciare all'aspirazione di vedere un giorno tutti gli individui godere degli stessi diritti oggi garantiti ai cittadini dei Paesi democratici.

non sempre facile, tra potenze consolidate ed emergenti segnala che questo potrebbe davvero essere un interesse condiviso⁵³.

Se un ordine è concepibile anche in un mondo più plurale, occorre procedere per comprendere dove potrebbero condurci i fattori che stanno alimentando il cambiamento, a partire dagli interessi di una Cina ormai consapevole delle proprie capacità. Per farlo si può iniziare ricordando che il superamento dell'egemonia americana a favore di un sistema internazionale multipolare è stata, dopo l'Ottantanove, una costante della politica di Pechino e il principale obiettivo condiviso con gli altri Paesi emergenti. L'esigenza di esprimere un'idea di ordine che desse corpo a questa formula⁵⁴ matura tuttavia anni dopo, nel 2008, quando alla Cina, ormai potenza economica globale, si aprono nuovi spazi⁵⁵. Se Pechino allora manifesta la propria linea su una dimensione delicata e centrale per la politica internazionale come la *governance* del sistema economico-finanziario internazionale, da sempre in mano occidentale⁵⁶, è perché ritiene che la crisi abbia definitivamente rivelato le falle di un impianto istituzionale inadeguato, oltre che non allineato con le sue preferenze, e che vi siano le condizioni per passare a una politica proattiva⁵⁷. Questo

⁵³ CLARK, *International Society and China: The Power of Norms and the Norms of Power*, in *Chinese JIP*, 2014, 315-340.

⁵⁴ Momento nel quale occorre iniziare a distinguere gli obiettivi condivisi dai Paesi emergenti, o anche dai soli BRIC per semplificare, e quelli che caratterizzano ciascuno e potrebbero anche divenire una fonte di tensione tra loro. La *Belt and Road Initiative* ha suscitato ad esempio non poche resistenze da parte dell'India. I successivi summit dei BRIC, l'ultimo dei quali si è tenuto in Cina a Xiamen dal 3 al 5 settembre 2017, offrono importanti occasioni di verifica. Cfr. STUENKEL, *Towards a "BRICS Consensus"?*, in *Int. Aff. For.*, 2013.

⁵⁵ Nel 2008 la Cina rappresentava il 12,1% del PIL mondiale a parità di potere d'acquisto, contro il 17,6% degli Stati Uniti. Vent'anni prima il valori erano del 4,1% e 22,5% rispettivamente. Il ruolo dei Paesi emergenti era già stato valorizzato in ambito G8 a partire dal vertice di Evian del giugno 2003, quando si tenne il primo dialogo che coinvolse Cina, India, Brasile, Sud Africa e Messico. Interessante la ricostruzione di REN XIAO, *op. cit.*, 2026-2027, sulle ragioni per le quali la Cina non avrebbe accolto un eventuale invito a divenire membro del G8: innanzitutto associarsi ai Paesi avanzati avrebbe fatto perdere alla Cina credibilità presso i Paesi in via di sviluppo, la sua principale platea di riferimento; in secondo luogo, la Cina non riteneva accettabile trovarsi in una posizione di *junior partner*; da ultimo, Pechino riteneva che la sede legittima per produrre *governance* internazionale fosse l'ONU e non voleva che questo ruolo dell'organizzazione internazionale fosse indebolito.

⁵⁶ Le posizioni di vertice di Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale sono da sempre monopolizzate da Stati Uniti ed Europa rispettivamente, e non a caso proprio i meccanismi di selezione delle figure chiamate a ricoprire questi ruoli sono al centro dell'interesse della Cina, ma anche degli altri Paesi emergenti che li vorrebbero aperti, meritocratici, trasparenti, cfr. REN XIAO, *op. cit.*

⁵⁷ Cfr. YAN XUETONG, *From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement*, in *Chinese JIP*, 2014, 153-184.

cambio di passo crea però alla Cina anche l'esigenza di esplicitare la propria visione del mondo e la posizione che in quel mondo intende ricoprire⁵⁸. L'assertività, associata soprattutto alle apparentemente più ampie rivendicazioni sul Mar Cinese Meridionale, che dal marzo 2010 richiama preoccupate – seppur non necessariamente giustificate⁵⁹ – attenzioni a livello sia regionale sia globale, rende ancora più impellente che Pechino chiarisca come intende utilizzare l'ormai imponente potere che possiede. Da più parti si chiede che il Paese articoli una sua *grand strategy*, per dare maggiore coerenza all'azione esterna imprimendo una direzione chiara, in modo da comunicare i propri intenti e così rassicurare gli altri attori e gli osservatori⁶⁰.

Un argomento interessante avanzato da Buzan è che il nucleo (*core*) di una *grand strategy* cinese sia, in realtà, presente da molto tempo: consiste nel principio della *peaceful rise/development*, «una sorta di mantra nelle dichiarazioni di politica estera della Cina da oltre un decennio», scrive nel 2014⁶¹. Discutere in profondità la tesi di Buzan porterebbe troppo lontano, ma si può osservare che – come emerge dalla sua pur approfondita analisi – la guida che questo principio offre a Pechino a livello di azione globale, quello rilevante quando si ragiona di ordine mondiale, appare molto modesta⁶². Tanto è vero che, nel 2011, Wang Jisi confermava che Pechino era effettivamente ancora in cerca di una *grand strategy*, un'incombenza giudicata urgente anche in considerazione del fatto che, sino a quel momento, «il governo cinese non aveva mai ufficialmente identificato una singola questione di politica estera come uno degli interessi fondamentali (*core interests*) del paese»⁶³. Prendere la via più facile, ossia fare degli Stati Uniti la minaccia contro la quale attrezzarsi,

⁵⁸ BUZAN, *The Logic and Contradictions of "Peaceful Rise/Development" as China's Grand Strategy*, in *Chinese JIP*, 2014, 415.

⁵⁹ JOHNSTON, *How New and How Assertive is China's New Assertiveness?*, in *Int. Sec.*, 2013, 7-48. Altri episodi di quel periodo hanno naturalmente contribuito ad alimentare questa impressione: si è detto che la Cina aveva tenuto un comportamento più assertivo durante i negoziati sul clima di Copenhagen nel dicembre 2009. Pechino si era poi mostrata molto irritata da una vendita di armi a Taiwan da parte degli Stati Uniti nel gennaio del 2010 e così via.

⁶⁰ Quattro sono le funzioni che assolve una *grand strategy*: fissare priorità per consentire una razionale allocazione delle risorse; favorire il coordinamento delle agenzie interne impegnate nel *policy making*; comunicare le proprie intenzioni agli altri membri della Comunità internazionale; garantire adeguata trasparenza alle decisioni rispetto ai cittadini, cfr POSEN, *Restraint*, cit., 4.

⁶¹ BUZAN, *The Logic and Contradictions*, cit., 383 s. Buzan mostra come il principio possa essere declinato in diverse varianti: *cold, warm e hot*, con diversi effetti attesi.

⁶² *Ibidem*, 415 s.

⁶³ WANG JISI, *China's Search for a Grand Strategy*, in *For. Aff.*, 2011, 2, 70.

sarebbe stato “poco pratico e rischioso” mentre l’alternativa, ovvero proseguire facendosi guidare esclusivamente dal precetto (metodologico) di Deng, ovvero mantenere un basso profilo, avrebbe a quel punto suscitato il timore che effettivamente esistesse una “agenda nascosta”, più ambiziosa, in attesa di essere messa in pratica non appena la dotazione di potere lo avesse consentito.

Wang Jisi riteneva che una *grand strategy* più sofisticata fosse dunque ormai necessaria, e che ne fossero peraltro maturati i presupposti, ovvero: una nuova concezione più inclusiva della sicurezza; una diplomazia più multilaterale e concentrata sui problemi rispetto alla precedente, orientata a sviluppare relazioni con Paesi; una interpretazione più ampia dello sviluppo economico che integra le dimensioni sociali e, da ultimo, una crescente attenzione ai valori, rispetto agli interessi, come base per la cooperazione internazionale, anche al fine di migliorare l’immagine della Cina all’estero, elemento essenziale per alimentare la fiducia nel Paese. La *good governance* e la trasparenza sono fra quelli che Wang Jisi cita, selezionandoli dal novero dei valori «ampiamente condivisi nel mondo di oggi». In questa ricostruzione la Cina riconosce dunque che talune sfide provengono da Paesi – in particolare dagli Stati Uniti e dal Giappone –, ma «anche, e sempre più, da questioni funzionali» dunque «affrontarle efficacemente richiede entrare in relazione in modo cooperativo con altri paesi enfatizzando i valori compatibili»⁶⁴.

Queste premesse portano a concludere che la Cina sia senz’altro consapevole della superiorità per il Paese di una *milieu grand strategy*, rispetto a una *grand strategy* posizionale⁶⁵. Rispetto a focalizzarsi, come quest’ultima implica, su una minaccia specifica (con la conseguenza inevitabile di creare comunque un antagonista), una *milieu grand strategy* prevede che chi la adotta si adoperi per «strutturare l’ambiente attorno a sé in modi che sono congeniali alla sua sicurezza di lungo periodo» ed è valida soprattutto quando ci si confronti con sfide «incerte, diffuse, mutevoli». Ciò si traduce in «investire in framework cooperativi – vale a dire regole, istituzioni, partnership, reti di relazioni, capacità attivabili all’occorrenza, sapere

⁶⁴ *Ivi*. Naturalmente su un tema centrale come la “filosofia di sicurezza” di un Paese ci si può aspettare che il dibattito sia vivace. Per il ventaglio delle posizioni cfr. SHAMBAUGH, XIAO, *China: The Conflicted Rising Power*, in OLLAPALLY, NAU (eds.), *Worldviews of Aspiring Powers*, Oxford, 2012.

⁶⁵ Cfr. IKENBERRY, *Liberal Order Building*, in LEFFLER, LEGRO (eds.), *To Lead the World. American Strategy after the Bush Doctrine*, Oxford, 2008, 87.

sociale e così via», ovvero: contribuire alla costruzione e al mantenimento di un ordine basato sul multilateralismo (orientamento che effettivamente Wang Jisi segnala), con l'idea di far aumentare la dotazione di "capitale sociale" internazionale, cioè le risorse che l'umanità ha a disposizione per affrontare i problemi collettivi. Non è un caso che sia stato istituito un nesso, dagli osservatori, tra la sperimentazione di un "new security concept" e la strutturazione più formale di imprese multilaterali, come la *Shanghai Cooperation Organization* (SCO), che nel 2001 sostituisce l'originario *Shanghai Five dialogue* avviato nel 1996, un passo che rifletterebbe il peso crescente del gruppo che sostiene il multilateralismo fra esperti e decisori cinesi⁶⁶. Darsi una *milieu grand strategy* era un obiettivo che Ikenberry aveva a suo tempo suggerito si ponessero i fautori dell'ordine liberale per rafforzarlo dopo che l'unilateralismo dell'amministrazione Bush lo aveva indebolito. Con il chiarirsi delle sfide che abbiamo di fronte essa deve essere apparsa una strategia razionale anche a Pechino. Il multilateralismo risulta sempre più una cornice funzionale a conseguire molti degli obiettivi specifici che man mano vengono individuati dalla *leadership*, ma anche a legittimare – attraverso l'assunzione di responsabilità – il ruolo internazionale del Paese⁶⁷.

Nel 2016, Breslin⁶⁸ offre un quadro aggiornato degli orientamenti diffusi tra gli esperti partecipi del dibattito che si sviluppa in Cina attorno agli indirizzi di politica estera. La tendenza è chiara. Nel complesso costoro sono favorevoli a una Cina più proattiva, perché il desiderio di vedere l'ordine internazionale riformato è forte. Al tempo stesso, essi appaiono consapevoli del fatto che Pechino ha ancora bisogno di tempo per darsi una linea adeguata al ruolo di potenza globale nel quale ormai si identifica. Un aspetto degno di nota è che la Cina dimostra di aver certamente appreso la lezione impartita dagli Stati Uniti che hanno ottenuto grandi benefici dall'aver intessuto (*embed*) il loro potere negli organismi internazionali varati dopo la Seconda guerra mondiale, e intende seguire un percorso analogo⁶⁹. Che cosa ciò possa significare o comportare è uno degli aspetti più interessanti, nella prospettiva dell'evoluzione dell'ordine mondiale, che emergono dall'attuale politica di Pechino.

⁶⁶ SOHN, *After Renaissance: China's Multilateral Offensive in the Developing World*, in *EJIR*, 2011, 77-101.

⁶⁷ CLARK, *op. cit.*

⁶⁸ BRESLIN, *op. cit.*, 63-64.

⁶⁹ BRESLIN, *op. cit.*, 64.

5. Poiché l'ordine liberale è una costruzione complessa e dinamica, in particolare oggi per effetto della condizione di transizione in cui si trova, il riformismo della Cina, che origina entro questa cornice e si nutre dei suoi istituti – per quanto reinterpreta –, può venir espresso con un'intensità variabile e in forme diverse. Questo è certamente un aspetto non irrilevante se ciò che interessa, in conclusione, è il suo impatto sul cambiamento. Per sgombrare definitivamente il campo da ipotesi che restano marginali nel dibattito, a Pechino non viene di norma attribuita una strategia revisionista. Essa susciterebbe infatti immediate resistenze e un ambiente esterno sfavorevole finirebbe per compromettere due interessi fondamentali del Paese (*core interests*): stabilità interna e sviluppo economico. La fase di assertività percepita ha certamente permesso alla *leadership* di verificare questo aspetto⁷⁰. La ragione per abbracciare una linea riformista, che Buzan associa alla *peaceful rise/development*⁷¹, sta dunque ragionevolmente nell'aspettativa, nutrita dalla Cina, che essa favorisca l'instaurarsi di una dinamica virtuosa di reciproca *accomodation* con i custodi dell'ordine, pur indebolito, che c'è. Proprio quest'ultima dovrebbe consentirle di conseguire due obiettivi fondamentali: un adeguato riconoscimento del proprio *status* e delle proprie preferenze.

Il nesso promettente, nella prospettiva di una pacifica evoluzione dell'ordine, che lega riformismo e *accomodation*, suggerisce di osservare più da vicino le specificità della Cina nella veste di attore riformista nel contesto dell'ordine liberale in transizione. Seguendo la proposta di Ren Xiao⁷², a identificare un Paese come riformista sono gli scopi che si prefigge e il metodo che utilizza. Quanto agli scopi è tale chi accetta le regole, proponendosi al contempo di migliorarle. Tre sono invece gli elementi che caratterizzano il metodo riformista: è incrementale, di lungo periodo, basato sulla costruzione del consenso. Le motivazioni che Ren Xiao vede dietro la linea riformista della Cina sono due: concorrere a creare una governance più efficace e ottenere maggior potere istituzionale.

Evidentemente mossa dagli obiettivi identificati da Ren Xiao, la Cina ha inizialmente adottato una strategia molto moderata di «riforma dall'interno» volta ad aggiornare «le istituzioni internazionali a guida americana attraverso una cooperazione concertata tra le potenze

⁷⁰ JOHNSTON, *How New and How Assertive*, cit.

⁷¹ BUZAN, *op. cit.*, 391.

⁷² REN XIAO, *op. cit.*, 2026.

emergenti e le potenze consolidate»⁷³. Dato che molti interessi del Paese sono serviti dall'ordine che c'è, questa era considerata «la più naturale e la meno rischiosa», tuttavia – osserva Chen Zhimin – «i risultati di questa strategia, agli occhi della Cina, non sono molto soddisfacenti». Pechino ha dunque optato – continua lo studioso – per una linea alternativa, quella della «riforma dall'esterno», che nella sua interpretazione segna il passaggio da una Cina *order-taker* a una Cina *order-shaper*⁷⁴.

Questa strategia è stata quindi declinata in quattro sotto-strategie. La prima consiste nella creazione di «ordini regionali plurilaterali» fra Paesi *like-minded* in aree nelle quali l'ordine attuale è «debole o assente, con lo scopo di promuovere una cooperazione e una stabilità regionale autonoma». La SCO vi rientra e il suo scopo, infatti, «non è sfidare l'ordine esistente, ma rafforzare l'ordine regionale».

La seconda sotto-strategia punta a creare «ordini plurilaterali annidati (*embedded*)» nell'attuale ordine con l'obiettivo esplicito di rafforzarlo, «fornendo risorse di governance aggiuntive» giacché risultano «insufficienti». Queste organizzazioni sono disegnate esplicitamente come complementari rispetto a quelle già attive. La *Chiang Mai Initiative Multilateralization* (CMIM) rientra in questa logica e segnala la significativa disponibilità della Cina a produrre beni pubblici, una funzione – è bene ricordare – tipicamente assolta dall'«egemone benevolo».

La terza sotto-strategia consiste nel «creare 'ordini plurilaterali paralleli', sostenuti da nuove istituzioni esterne all'ordine attuale». Anche in questo caso, le organizzazioni costituite sotto l'impulso di Pechino forniscono risorse di *governance* aggiuntive e, dunque, rendono più efficace la gestione dei problemi collettivi a livello regionale e globale. «Tuttavia – segnala Chen Zhimin – poiché esse duplicano le funzioni delle attuali organizzazioni internazionali associate all'ordine consolidato e allo stesso tempo operano in modo indipendente da queste, esse *hanno il potenziale di diventare istituzioni alternative o rivali di quelle esistenti*»⁷⁵. Le due organizzazioni menzionate sono la *New Development Bank* (NDB), creata dai BRICS e con sede a

⁷³ CHEN ZHIMIN, *China, the European Union and the Fragile World Order*, in *JCMS*, 2016, 778-780.

⁷⁴ A questa conclusione rimanda il titolo del paragrafo in cui CHEN ZHIMIN (*op. cit.*, 779) presenta questo disegno nel suo complesso, dal quale abbiamo attinto per illustrare il suo argomento: *An Order-taker China turning into an Order-shaper*. È sempre Chen a illustrare le quattro sotto-strategie.

⁷⁵ Corsivo aggiunto.

Shanghai, e la *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB), alla quale hanno aderito oltre cinquanta Paesi, con sede a Pechino.

La quarta sub-strategia prevede «reti bilaterali animate dalla Cina», legate soprattutto alla *Belt and Road Initiative*.

Se la motivazione è rafforzare la *governance* multilaterale, che le organizzazioni promosse da Pechino sfruttino, per svilupparsi, gli interstizi dell'ordine liberale, che offrano piuttosto (in una logica di complementarietà) risorse aggiuntive in settori nei quali la *governance* è inadeguata – e questo è tipicamente l'argomento di chi, anche in Occidente, ha approvato l'AIIB, che finanzia infrastrutture in Asia, una regione che ne è estremamente carente⁷⁶ –, o, ancora, che duplicchino le attività di organizzazioni già esistenti, dovremmo convenire che la Cina sia comunque un attore riformista per scopi e per metodi, certamente più proattivo con il passare del tempo, ma pur sempre tale. L'attesa dovrebbe dunque essere che susciti pressoché automaticamente l'accomodamento dei Paesi che desiderano mantenere i caratteri fondamentali – tra i quali il multilateralismo procedurale – dell'ordine liberale.

In realtà la questione è più complessa. Innanzitutto l'attività di *institution building* della Cina, pur rispettosa dei canoni del riformismo, è più robusta, e quindi passibile di esercitare un impatto sull'ordine, di quanto comunemente non si ritenga. Uno studio del 2014 mostrava come le istituzioni “parallele” create da Pechino fossero, già all'epoca, ventidue, operative in sei diversi settori⁷⁷. Il mero dato quantitativo ha sollecitato una riflessione sul tema della capacità della Cina di socializzare soprattutto gli attori che costituiscono il suo gruppo di riferimento, cioè Paesi emergenti e in via di sviluppo, a nuove norme, come quella – consolidata nella politica interna cinese – costituita dall'approccio «sperimentale alle politiche pubbliche», che offre «una base importante, in termini ideazionali, per generare nuovi strumenti di policy»⁷⁸ a livello di *governance* globale. Se la Cina mostra di aver significativamente integrato il multilateralismo come

⁷⁶ LIAO, *Out of the Bretton Woods. How the AIIB is different*, in *For. Aff.*, Snapshot, 27 luglio 2015, www.foreignaffairs.com. Per una riflessione sull'attività della AIIB si veda anche GABUSI, “*Crossing the River by Feeling the Gold*”: *The Asian Infrastructure Investment Bank and the Financial Support to the Belt and Road Initiative*, in *China & World Economy*, 2017.

⁷⁷ HEILMANN, RUDOLF, HUOTARI, BUCKOW, *China's Shadow Foreign Policy: Parallel Structures Challenge the Established Order*, in *China Monitor*, 28 ottobre 2014.

⁷⁸ SOHN, *op. cit.*, 92, in particolare un multilateralismo regionale adatto a un contesto internazionale in rapido mutamento.

principio organizzativo⁷⁹, ne sta indubbiamente influenzando la “pratica”⁸⁰, riproducendolo in sedi diverse da quelle più fortemente condizionate dall’Occidente. Attraverso la duplicazione delle organizzazioni esistenti, ma anche attraverso dialoghi informali e altre attività di *networking*, la Cina – si è suggerito – «sta imprimendo gradualmente e furtivamente una nuova forma alla governance»⁸¹.

È inoltre difficile concepire questa importante azione riformista di Pechino come semplicemente reattiva, frutto della disillusione nei confronti dell’Occidente: il disegno evidenziato dal contributo di Chen Zhimin segnala uno sforzo ben orchestrato e con un obiettivo chiaro. Non a caso anche Beeson e Li sottolineano che, fra gli studiosi e i *policy makers* cinesi, «molti ormai ritengono che il modo migliore per esercitare un’influenza più tangibile, per la Cina, sia sviluppare proprie istituzioni multilaterali»⁸². Ciò significa che il Paese sta maturando una sua concezione di come migliorare la *governance*, significativamente autonoma dall’impianto liberale originario, anche se non necessariamente ad esso antagonista⁸³. Lo stesso fatto che Chen non utilizzi il termine multilateralismo, ma plurilateralismo, è interessante. In questa fase l’intero spettro delle opzioni “di metodo” è contemplato, compreso appunto il plurilateralismo⁸⁴, che non vincola Pechino all’universalismo, ma punta su accordi fra Paesi *like-minded* per ottenere risultati che il multilateralismo consolidato stenta a conseguire. Ciò a riprova del fatto che il pragmatismo domina rispetto all’esigenza di fissare e promuovere un modello⁸⁵. Come questo approccio possa venire recepito emerge con chiarezza dal riconoscimento, un po’ amaro, proveniente dall’Europa, dove si osserva che «uno degli obiettivi chiave della Strategia di sicurezza dell’Unione Europea del 2003 era costruire un ordine internazionale basato sul multilate-

⁷⁹ WANG HONGYING, *Multilateralism in Chinese Foreign Policy: The Limits of Socialization*, in *Asian Survey*, 2000, distingue molto bene le dimensioni procedurale e qualitativa del multilateralismo.

⁸⁰ BEESON, LI, *op. cit.*, osservano, ad esempio, che lo studio dei processi di socializzazione, un tempo, era ragionevolmente incentrato su come la Cina fosse socializzata all’ordine liberale. Oggi la socializzazione va studiata piuttosto come un flusso bidirezionale in quanto la Cina ha ormai un ruolo attivo.

⁸¹ EKMAN, *China’s Multilateralism: Higher Ambitions*, European Institute for Security Studies, gennaio 2016.

⁸² BEESON, LI, *op. cit.*, 495.

⁸³ BRESLIN, *op. cit.*, 66.

⁸⁴ Anche minilateralismo. Questa è la formula maggiormente in uso nella cooperazione tra Paesi emergenti e in via di sviluppo.

⁸⁵ Questo aspetto mi è stato cortesemente confermato dal prof. CHEN ZHIMIN in una conversazione del luglio 2017.

ralismo efficace. Da allora, la Cina ha attivamente e efficientemente spinto per conseguire il medesimo obiettivo – ma a modo suo»⁸⁶.

In secondo luogo, questa linea da *order-shaper* della Cina non solleciterebbe tanta attenzione se non fosse sostenuta anche dalla seconda motivazione indicata da Ren Xiao⁸⁷: incrementare il potere istituzionale del Paese. Questa è naturalmente un'aspirazione perfettamente legittima, che sembra riflettere una volta di più la lezione impartita dall'ordine liberale, o meglio del suo ispiratore, cioè dagli Stati Uniti. Essa tuttavia espone il riformismo di Pechino a essere tacciato di costituire una forma di «institutional statecraft antiegemonica», nella formulazione di Ikenberry e Lim⁸⁸. Benché la conclusione che i due autori traggono sia rassicurante per l'America – la Cina non pone oggi una minaccia diretta alla sua egemonia –, lo stesso fatto che questo studio sia stato condotto conferma che una strategia di *order-shaping* parallelo, per quanto riformista, può essere interpretata come una sfida importante all'ordine. Essa non ne investirà frontalmente il principio organizzativo – ci si aspetta, se mai, che il multilateralismo venga pragmaticamente declinato da Pechino secondo le sue esigenze –, ma il perno storico di questo progetto: gli Stati Uniti nella loro veste di attore centrale per capacità politico-diplomatiche e militari.

In questo momento l'America non attribuisce alcun valore all'ordine, che tra l'altro riflette ancora significativamente le sue preferenze (discontinue rispetto al multilateralismo), ma domani chissà. L'attivismo della Cina, per quanto improntato al riformismo, potrebbe suscitare in un diverso gruppo dirigente una diversa lettura e le tensioni potrebbero crescere. La Cina, non v'è dubbio, è comunque ben consapevole di che cosa comporti essere una potenza in ascesa e c'è da credere che, anche in questo caso, avrà chiaro come servire i suoi interessi fondamentali.

6. In uno studio pubblicato nel 2012, Joel Wuthnow, Xin Li e Lingling Qi⁸⁹ associavano una eventuale attività di *order-shaping* della Cina a un alto livello di revisionismo e un altrettanto alto livello di assertività, due tratti che avrebbero certamente richiamato preoc-

⁸⁶ EKMAN, *op. cit.*

⁸⁷ REN XIAO, *op. cit.*

⁸⁸ IKENBERRY, LIM, *China's Emerging Institutional Statecraft. The Asian Infrastructure Investment Bank and the Prospects for Counter-Hegemony*, Project on International Order and Strategy, Brookings, aprile 2017.

⁸⁹ WUTHNOW, LI XIN, QI LINGLING, *Diverse Multilateralism: Four Strategies in China's Multilateral Diplomacy*, in *J Chinese PS*, 2012.

cupate attenzioni in tutto il mondo. La strategia che Pechino sta al momento implementando appare piuttosto riconducibile a quella che i tre autori avevano definito *circumventing*, cioè agire al di fuori delle istituzioni esistenti e costruirne di nuove, con un atteggiamento revisionista, ma per nulla assertivo. Costoro, pur considerando questa linea preliminare rispetto al vero e proprio *order-shaping*, la giudicavano comunque problematica e «praticabile quando non vi fossero sovrapposizioni tra le istituzioni nuove e quelle vecchie».

Cinque anni dopo, l'*order-shaping* parallelo attuato dalla Cina rivela che il Paese ha ritenuto di superare questa soglia, duplicando le istituzioni che fanno parte dell'ordine nel quale l'America gioca ancora un ruolo importante. Pechino agisce dunque ormai come un vero e proprio *hub* organizzativo, per riprendere la felice immagine proposta da Ikenberry. La *Belt and Road Initiative*, che di questa azione costituisce da qualche tempo la cornice, è stata non a caso indicata come l'espressione compiuta della visione multipolare della Cina⁹⁰, che indiscutibilmente rimanda alla compresenza di più ordini⁹¹. Per evidenziare questo fenomeno, che Pechino presenta come produzione di beni pubblici, si parla di una nuova *governance* sinocentrica, locuzione che rimanda sia a una centralità "fisica" della Cina rispetto alle reti di relazioni istituzionalizzate che sta costruendo⁹², ad esempio proprio attraverso la *Belt and Road Initiative*, sia a una impronta più marcata che rifletta le sue specificità⁹³.

La domanda è se questa linea di Pechino comporti un cambiamento importante per l'ordine. Guardando al multilateralismo come modello di organizzazione delle relazioni internazionali, vi sono varie ragioni per concludere che non verrà meno in quanto costituisce una componente importante del riformismo (sotto il profilo del metodo,

⁹⁰ LEVERETT, WU BINGBING, *op. cit.* ANDORNINO, *The Belt and Road Initiative in China's emerging grand strategy of connective leadership*, in *China & World Economy*, 2017.

⁹¹ CAFFARENA, *Diversity Management in World Politics*, in *Int. Spect.*, 2017, 3, 1-17.

⁹² «La Cina dovrebbe sfruttare pienamente la sua condizione inusuale di 'Paese di Mezzo', puntando sull'Asia – non soltanto sull'Asia Orientale – come sua base geostrategica, per diventare un ponte tra Oriente e Occidente e tra Nord e Sud, operando per connetterli sulla più ampia scacchiera euroasiatica e nel mondo», scrive WANG JISI, *China in the Middle*, in *The American Interest*, 2015.

⁹³ WANG HONGYING (*op. cit.*, 489), in uno studio del 2000, indicava come uno dei limiti alla socializzazione della Cina al multilateralismo la "visione del mondo tradizionale cinese", «caratterizzata dal sino-centrismo e da una concezione gerarchica dell'ordine mondiale, che lasciava poco spazio al ragionare in chiave multilaterale». Con il passare del tempo la Cina sembra aver appreso come utilizzare il multilateralismo per realizzare la propria visione, cfr. GODEHARDT, *No End of History. A Chinese Alternative Concept of International Order?*, *SWP Research Paper*, gennaio 2016.

soprattutto) della Cina. Essendo costituzionalizzato resta un parametro fondamentale di valutazione della condotta degli attori al quale la Cina è peraltro particolarmente attenta, essendo interessata a preservare la centralità dell'ONU contro le innovazioni di matrice liberale degli anni Novanta e Duemila. La condotta di Pechino, che è passata da una condizione di osservatore scettico nelle organizzazioni internazionali a quella di membro attivo nell'*agenda-setting* e nel processo decisionale⁹⁴, dimostra che il Paese vi è stato socializzato e ne riconosce i pregi.

Il multilateralismo è un ottimo strumento per includere, riconoscere, dar voce, dunque costruire consenso: tutte funzioni preziose alla luce dell'idea della "democrazia nelle relazioni internazionali" e, più recentemente, dell'umanità come "comunità di destino" espressa da Xi Jinping⁹⁵.

L'ultimo aspetto che rende prezioso il multilateralismo agli occhi della Cina oggi, spingendola a sperimentare forme che ne aumentino l'efficacia, è che consente di socializzare gli interlocutori a principi e norme. È questa la dimensione che dà maggiormente il senso del cambiamento che l'*order-shaping* di Pechino potrebbe produrre.

Istituire organizzazioni parallele rispetto a quelle di matrice occidentale significa creare nuovi spazi di socializzazione degli attori nei quali la Cina gioca un ruolo centrale, trovandosi dunque nella posizione ideale per favorire la trasmissione di nuovi principi, come «il modello di sviluppo cinese»⁹⁶ o «l'approccio sperimentale alle politiche pubbliche»⁹⁷. Proprio quest'ultimo nasconde forse il contributo più significativo alla riforma dell'ordine internazionale che Pechino si sforza di veder riconosciuto a livello globale, ovvero il superamento del modello che prevede ricette universalmente valide, applicate ovunque senza differenze. A questo Pechino oppone una visione in cui la *governance* è sostanzialmente internalizzata, essendo demandato alle autorità pubbliche dei singoli Paesi di implementare linee guida generali secondo le proprie esigenze, in una logica sperimentale orientata

⁹⁴ WUTHNOW, LI XIN, QI LINGLING, *op. cit.*

⁹⁵ Cfr. *Xi's Vision: A Community of Common Destiny, a Shared Home for Humanity*, 15 gennaio 2017, english.cctv.com.

⁹⁶ GABUSI, *The Reports of my Death Have Been Greatly Exaggerated: China and the Developmental State 25 Years after Governing the Market*, in *Pacific Rev.*, 2017, 232-250.

⁹⁷ SOHN, *op. cit.* Sui processi di socializzazione in contesti istituzionalizzati, dalla prospettiva del precedente apprendimento della stessa Cina si veda JOHNSTON, *Social States. China in International Institutions, 1989-2000*, Princeton, 2007.

al risultato⁹⁸. Quasi una rivoluzione, dovesse aver successo, rispetto ai precetti del “Washington Consensus” o della *good governance* promossa a suo tempo dalla Banca Mondiale. Se, come è stato suggerito, una importante ragione di perdita di legittimità delle organizzazioni internazionali esistenti è la sempre più fièvre fiducia nell'*expertise* che possono fornire, giudicata inadeguata perché riflesso di saperi eccessivamente condizionati dagli interessi occidentali, lo sviluppo di un più robusto e ampio consenso, a livello internazionale, su alcune questioni condivise potrebbe produrre un effetto positivo anche su queste⁹⁹. Applicando quella che viene definita “reverse pressure” (richiamare attenzione facendosi da parte) attraverso la costruzione di organizzazioni parallele, la Cina potrebbe infatti incidere maggiormente anche sulle organizzazioni già costituite.

Quanto risulterà cambiato l'ordine per effetto di questa incisiva azione della Cina resta comunque difficile dire. La domanda di beni pubblici, *leadership* inclusa, è elevata in questo momento e Pechino ha mostrato di saperla intercettare. L'ipotesi di un ordine vieppiù complesso e composito è certamente la più realistica. A chi ritiene che non si possa rinunciare a una dimensione autenticamente globale della *governance* il compito di conservare al multilateralismo la capacità di sostenere processi decisionali commisurati alle sfide.

ABSTRACT

Toward “Effective Multilateralism with Chinese Characteristics”? Reformist China and the Future of International Order

The America-led liberal order has been experiencing a long crisis. Today most observers agree that it is finally undergoing a proper transition. The article analyses the reasons which are supposed to be behind this process and then suggests that its outcome will be significantly influenced by the new centrality of emerging countries, in particular China. Beijing has in fact developed a distinct vision of governance and is experimentally

⁹⁸ BEESON, LI, *op. cit.*, 493. CHEN ZHIMIN (*op. cit.*, 776) definisce l'ordine mondiale (*world order*, rispetto a ordine internazionale) come «un insieme di arrangements sostenibili nel sistema internazionale che consentano alle entità politiche, e agli individui che le abitano, di godere di un livello adeguato di pace, benessere e giustizia».

⁹⁹ KRATOCHWIL, *The Genealogy of Multilateralism: Reflections on an Organizational Form and Its Crisis*, in NEWMAN, THAKUR, TIRMAN (eds.), *Multilateralism Under Challenge?*, Tokyo, 2006.

implementing it through a very effective reformist strategy based on “parallel order-shaping”. This approach may be expected to lead to an order which will still be multilateral, since change is path dependent and multilateralism (although reinterpreted to some extent) serves China’s main aims within the international system, but at the same time characterized by a form of governance reflecting more closely Beijing preferences.

SU ALCUNE RECENTI VICENDE RIGUARDANTI I RAPPORTI DELL'ORDINE DI MALTA CON L'ITALIA E CON LA SANTA SEDE

GIUSEPPE PASCALE

SOMMARIO: 1. Premessa. I profili di attualità della questione della posizione dell'Ordine di Malta nel sistema giuridico internazionale. – 2. Lo *status* internazionale dell'Ordine di Malta secondo la prassi italiana: l'orientamento della giurisprudenza italiana in materia di immunità e privilegi dell'Ordine di Malta. – 3. *Segue*: gli atti posti in essere dal Governo italiano in relazione alle attività e al trattamento dell'Ordine di Malta in Italia. – 4. Il tentativo dell'Ordine di Malta di mostrarsi indipendente dalla Santa Sede: la riforma costituzionale melitense del 1997. – 5. *Segue*: la recente ingerenza della Santa Sede negli affari interni melitensi e la conferma del carattere non originario dell'ordinamento dell'Ordine di Malta.

1. Negli ultimi anni la dottrina ha manifestato un interesse via via minore per il problema della posizione del Sovrano Militare Ordine Ospedaliero di San Giovanni di Gerusalemme, di Rodi e di Malta nel sistema giuridico internazionale¹. Si ritiene, infatti, che la riforma costituzionale melitense del 1997 abbia definitivamente fatto cadere l'argomento principale avanzato dagli autori contrari alla tesi della soggettività giuridica internazionale dell'Ordine di Malta, vale a dire la dipendenza di tale ente dalla Santa Sede². In realtà, l'attualità delle relazioni tra l'Ordine di Malta e la Santa Sede dimostra come il suddetto problema non sia affatto risolto.

È noto che l'Ordine di Malta vanta una storia assai risalente, essendo sorto poco dopo l'anno mille come ordine cavalleresco, nobilia-

¹ Senza considerare le opere manualistiche, recentemente i seguenti autori si sono occupati degli aspetti generali del problema della posizione dell'Ordine di Malta nel diritto internazionale: COX, *The Acquisition of Sovereignty by Quasi-States: The Case of the Order of Malta*, in *Mountbatten JLS*, 2002, 26 ss.; CICIRIELLO, *La soggettività internazionale dell'Ordine di Malta: un problema ancora aperto?*, in GIARDINA, LATTANZI (a cura di), *Studi in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Napoli, 2004, vol. I, 47 ss.; MANCINI, *Sovrano Militare Ordine di Malta (soggettività internazionale)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, vol. VI, 5651 ss.; KARSKI, *The International Legal Status of the Sovereign Military Hospitaller Order of St. John of Jerusalem, of Rhodes and of Malta*, in *ICL Review*, 2012, 19 ss. Nell'ambito di una trattazione più ampia, v. anche LINDBLOM, *Non-Governmental Organizations in International Law*, Cambridge, 2005, 64-65, 370-371, che configura l'Ordine di Malta come una organizzazione non governativa, senza però tenere in alcuna considerazione il rapporto di dipendenza di tale ente dalla Santa Sede.

² V. *infra*, par. 4.

re e religioso, originariamente incaricato di proteggerei luoghi cristiani in Terra Santa e di assistere i fedeli ivi recatisi in pellegrinaggio. Con il passare del tempo, esso sviluppò delle ulteriori competenze, soprattutto in ambito umanitario, che gli permisero di assumere viepiù rilevanza nella vita delle relazioni internazionali³. Per un lungo periodo, l'Ordine governò persino alcune comunità territoriali⁴ e, pertanto, la sua organizzazione coincise con quella di uno Stato vero e proprio.

È altresì risaputo che, pur non possedendo più alcun dominio territoriale da oltre due secoli⁵, l'Ordine di Malta ha comunque continuato a svolgere delle notevoli funzioni sul piano transnazionale. Oggi, oltre a occuparsi di assistenza ospedaliera in certi Stati occidentali di tradizione cattolica, l'Ordine di Malta gestisce dei programmi di cooperazione e di sostegno umanitario in alcune delle aree più povere del mondo⁶. Qui, nello specifico, esso si occupa di progetti legati all'istruzione, alle cure mediche e allo sviluppo agricolo, perlopiù attua-

³ La nascita dell'Ordine si fa tradizionalmente risalire al 1048, quando alcuni mercanti della Repubblica marinara di Amalfi ottennero dal Califfo d'Egitto il permesso di costruire a Gerusalemme una chiesa e un convento, affiancati da un ospedale nel quale assistere i pellegrini di ogni fede e origine. Con una bolla del 15 febbraio 1113, il Pontefice romano pose l'Ordine sotto la tutela della Santa Sede, conferendogli il diritto di eleggere liberamente i suoi superiori, senza alcuna interferenza da parte di altre autorità laiche o religiose. Le successive vicende storiche dell'Ordine sono molto articolate e complesse: per una precisa ricostruzione, v. DE FISCHER, *L'Ordre Souverain de Malte*, in *Rec. des Cours*, 1979, vol. 163, 11 ss. V. anche il sito *web* ufficiale dell'Ordine, www.orderofmalta.int, al quale si rinvia, ove non altrimenti indicato, anche per maggiori dettagli sulle questioni menzionate nelle pagine seguenti. Inoltre, nel suddetto sito si possono leggere tutti gli atti, le dichiarazioni e i comunicati stampa, sia dell'Ordine sia dei suoi organi principali, che saranno di seguito citati.

⁴ Si tratta principalmente di una parte dell'isola di Cipro (1291-1307), dell'isola di Rodi (1310-1523) e dell'arcipelago maltese insieme alla città di Tripoli (1530-1798).

⁵ Quando, durante la campagna d'Egitto del 1798, Napoleone Bonaparte occupò l'arcipelago maltese, l'Ordine di Malta fu costretto ad arrendersi a causa della regola che gli impedisce di alzare le armi contro altri cristiani. In seguito, con la clausola contenuta nell'art. X del Trattato di Amiens del 27 marzo 1802, i diritti sovrani dell'Ordine di Malta sull'arcipelago maltese furono riconfermati ma, in considerazione del successivo intervento inglese nel Mar Mediterraneo, la suddetta clausola non fu mai applicata. Oggi, le sedi ufficiali dell'Ordine di Malta sono in Italia, a Roma, nel Palazzo Magistrale di via Condotti n. 68 e nella Villa Malta, in piazza dei Cavalieri di Malta, sul colle Aventino.

⁶ Nel suo sito ufficiale si legge che l'Ordine di Malta attualmente gestisce oltre duemila progetti medici, sociali, umanitari, assistenziali e di sviluppo economico in centoventi Paesi attraverso i suoi membri, ottantamila volontari permanenti e venticinquemila professionisti. Sembra che, per l'attuazione dei summenzionati progetti, l'Ordine impieghi circa un miliardo e settecento milioni di euro del suo ancor più cospicuo patrimonio: in proposito, v. TORNIELLI, *La crisi dell'Ordine di Malta*, in *La Stampa*, 26 gennaio 2017.

ti attraverso l'organizzazione non governativa Malteser International⁷, quasi sempre in accordo con gli Stati interessati.

Le attività svolte in molti Paesi in via di sviluppo contribuiscono a spiegare la fitta rete di relazioni internazionali dell'Ordine di Malta, sulla quale tale ente peraltro si basa per dare prova dell'esercizio del diritto di legazione attivo e passivo. In effetti, gli Stati con cui l'Ordine oggi intrattiene dei rapporti sono per la maggior parte quelli particolarmente poveri ove esso agisce, oltre ad alcuni Stati europei cattolici. La sensazione è che tali Stati accettino di conferire carattere formalmente diplomatico alle loro relazioni con l'Ordine di Malta per mere ragioni di cortesia: per i primi, la cortesia celerebbe una convenienza economica, mentre per i secondi essa asseconderebbe delle tradizioni secolari. Del resto, non si ha notizia di Stati che abbiano inviato un loro rappresentante precipuamente presso l'Ordine di Malta, dato che i governi conferiscono l'incarico di curare i rapporti con l'ente melitense agli stessi agenti diplomatici già accreditati in Italia o, al massimo, presso la Santa Sede⁸.

A ogni modo, in considerazione dell'asserito esercizio del diritto di legazione attivo e passivo, e più in generale in virtù della portata transnazionale del suo ruolo e delle sue attività, l'Ordine di Malta pretende di collocarsi giuridicamente sullo stesso piano degli enti soggetti del diritto internazionale⁹. Tuttavia, le peculiarità che l'ente melitense presenta suscitano dei dubbi rispetto a siffatto inquadramento. Così, in particolar modo nel contesto di certi Paesi europei di matrice cattolica, si è storicamente posto il problema della definizione dello

⁷ Malteser International si definisce come una organizzazione non governativa che agisce, in diretto collegamento con l'Ordine di Malta, attraverso due enti paralleli: il primo, costituito secondo il diritto tedesco, con sede a Colonia; il secondo, creato in base al diritto statunitense, con sede a Miami. Entrambi sono posti sotto la supervisione generale del Grande Ospedaliere dell'Ordine di Malta. Per maggiori informazioni v. il sito *web* ufficiale www.malteser-international.org.

⁸ Le informazioni sopra riportate sulle relazioni internazionali dell'Ordine di Malta si ricavano dal sito *web* ufficiale dello stesso Ordine, ove si precisa che tale ente intrattiene rapporti "diplomatici" con centosei Stati. Si legge anche che esso gestisce relazioni ufficiali (ma non diplomatiche) con Belgio, Canada, Francia, Germania, Lussemburgo e Svizzera, mentre una missione "speciale" si occupa dei rapporti con la Russia. Quanto all'Italia, è l'ambasciatore presso la Santa Sede ad avere l'incarico di curare le relazioni con l'Ordine di Malta.

⁹ Al fine di far valere la propria soggettività giuridica internazionale, in aggiunta al preteso esercizio del diritto di legazione attivo e passivo, e a quanto si riferirà nel prosieguo della trattazione, l'Ordine di Malta si basa anche su alcuni ulteriori elementi. Esso ostenta per esempio lo *status* di osservatore presso certe organizzazioni internazionali, l'asserito potere di rilasciare passaporti, l'emissione di francobolli e, più in generale, lo svolgimento di attività caratterizzanti l'ordinaria amministrazione di un ente sovrano.

status dell'Ordine di Malta nel sistema giuridico internazionale. Tale problema assume tuttora una certa rilevanza in Italia, tanto che un importante autore si chiede – invero in maniera quasi ironica – se non si tratti forse di «una questione tutta italiana»¹⁰.

In effetti, come meglio si vedrà nei paragrafi seguenti, in Italia gli organi sia giudiziari sia del potere esecutivo concorrono, da tempi risalenti, ad alimentare la supposizione della soggettività giuridica internazionale dell'Ordine di Malta. Soprattutto in anni meno recenti, anche la dottrina italiana ha prestato un'attenzione sicuramente maggiore rispetto a quella straniera alla questione della posizione dell'Ordine nel diritto internazionale. Addirittura, detta questione ha sovente fornito agli studiosi italiani lo spunto per confrontarsi su problemi di portata più ampia, attinenti alla ricostruzione sistematica della stessa dinamica sociale alla base del diritto internazionale¹¹.

¹⁰ Così CONFORTI, *Diritto internazionale*, 10^a ed., Napoli, 2014, 33-34.

¹¹ Da un lato, alcuni autori si sono limitati ad ammettere la rilevanza esclusivamente etica e morale delle attività svolte dall'Ordine di Malta, negandone più o meno recisamente la personalità giuridica internazionale. Per esempio, v. QUADRI, *Cours général de droit international public*, in *Rec. des Cours*, 1964, vol. 113, 237 ss., 442; ID., *Diritto internazionale pubblico*, 5^a ed., Napoli, 1968, 506. Inoltre, v. CONFORTI, la cui ferma posizione è da ultimo ribadita nel manuale *Diritto internazionale*, cit., 33-34, ed è accolta da FOCARELLI, *Diritto internazionale. Il sistema degli Stati e i valori comuni dell'umanità*, Padova, 2012, vol. I, 78-81. In senso analogo, v. anche BERNARDINI, *Ordine di Malta e diritto internazionale*, in *RDI*, 1967, 497 ss., e PAONE, *Ordine di Malta e sistema giuridico internazionale*, ivi, 1979, 233 ss.

Dall'altro lato, ancorché secondo argomenti diversi, una parte della dottrina è invece giunta alla conclusione che l'Ordine di Malta dovesse qualificarsi come un soggetto del diritto internazionale. In tal senso, v. principalmente i molti scritti di CANSACCHI, tra cui si segnalano *La personalità giuridica internazionale del S. M. O. Gerosolimitano detto di Malta*, in *Dir. Eccl.*, 1936, 89 ss., e *La soggettività internazionale dell'Ordine di Malta in una recente sentenza ecclesiastica*, in *RDI*, 1955, 39 ss. Altrettanto numerosi sono i successivi scritti di GAZZONI, poi compendiate nel volume *L'Ordine di Malta*, Milano, 1979, e più recentemente riassunti nella voce *Malta, Order of*, in *Max Planck EPIL*, www.opil.ouplaw.com, gennaio 2009. Pur senza approfondire la specifica posizione dell'Ordine di Malta, anche ARANGIO-RUIZ considera tale ente tra i soggetti del diritto internazionale, inserendolo però in una categoria “funzionalmente” distinta da quella degli Stati: v. per esempio *Sulla dinamica della base sociale del diritto internazionale*, in *Annali della Facoltà giuridica dell'Università degli Studi di Camerino*, 1954, 26 ss., *et passim*. Tra gli altri autori, v. soprattutto SPERDUTI, *Sulla personalità internazionale dell'Ordine di Malta*, in *RDI*, 1955, 48 ss., e MONACO, *Osservazioni sulla condizione giuridica internazionale dell'Ordine di Malta*, ivi, 1981, 4 ss.

Questa seconda opinione è stata sostenuta anche dai rari studiosi stranieri, perlopiù affiliati all'Ordine di Malta, che sono intervenuti nel dibattito. Per esempio, v. BREYCHA-VAUTHIER, POTULICKI, *The Order of St. John in International Law: A Forerunner of the Red Cross*, in *AJIL*, 1954, 554 ss., e DE FISCHER, *op. cit.*, 41-42, i quali si sono espressi in egual senso e hanno inquadrato l'Ordine come un'organizzazione internazionale con competenze in campo umanitario, seguendo quindi una tesi originale, ma inappropriata ad avviso di chi scrive. V. anche D'OLIVIER FARRAN, *The Sovereign Order of Malta in International Law*, in *ICLQ*, 1954, 217 ss.

Il presente contributo si prefigge lo scopo di esaminare la più recente prassi inerente ai rapporti tra l'Ordine di Malta e la Santa Sede, alla cui luce si potrà in particolare ridimensionare l'atteggiamento tenuto dall'Italia nei confronti dell'ente melitense. Pertanto, dapprima, si farà cenno sia alle pronunce dei giudici italiani sia agli atti dei governi italiani riguardanti la presenza dell'Ordine di Malta nel territorio nazionale. Si effettuerà poi una breve ricognizione dei riferimenti alla Santa Sede presenti nella Carta costituzionale dell'Ordine di Malta del 1997. Si passerà infine a commentare gli interventi della Santa Sede negli affari interni melitensi verificatisi tra la fine del 2016 e l'inizio del 2017. La prassi illustrata contribuirà a dare la misura di come la posizione italiana favorevole alla personalità giuridica internazionale dell'Ordine di Malta non riesca a resistere alla prova dei fatti.

2. È stato scritto che l'attribuzione di un "diploma" di soggetto del diritto internazionale all'Ordine di Malta non farebbe male a nessuno, se ciò non fornisse la giustificazione per far valere una serie di privilegi e immunità a vantaggio di questo ente¹². In effetti, sin dall'epoca monarchica, la giurisprudenza italiana ha costantemente applicato a favore dell'Ordine le norme internazionali sulle immunità e sui privilegi. A tal fine, i giudici italiani sono sempre partiti dal fermo presupposto della personalità internazionale dell'ente melitense, senza però effettuare qualsivoglia previa indagine in proposito. Come si noterà nel prosieguo, se in origine dietro l'orientamento della giurisprudenza italiana sembrava mascherarsi proprio lo scopo summenzionato, oggi detto orientamento pare in parte rispondere anche a un retaggio storico.

Innanzitutto, la giurisprudenza italiana ammette che l'Ordine di Malta gode nell'ordinamento nazionale di notevoli privilegi in materia fiscale. Come appena anticipato, il ragionamento seguito dai giudici prende avvio dal dato – appunto ritenuto quasi assiomatico – secondo cui l'ente melitense sarebbe portatore di un ordinamento originario. Il punto emerge a chiare lettere nella sentenza del 5 novembre 1991 emanata dalla Corte di Cassazione nel caso *Sovrano Militare Ordine di Malta c. Amministrazione delle finanze dello Stato* e richiamata spesso dalla giurisprudenza successiva. Peraltro, in questa sentenza la Cassazione era finanche giunta a escludere che la distinzione tra *acta*

¹² Così ancora CONFORTI, *op. cit.*, pp. 33-34, e analogamente FOCARELLI, *Diritto internazionale*, cit., 78-81.

iure imperii e iure gestionis (che in consimili situazioni si applica agli atti degli Stati stranieri) valesse anche per l'Ordine di Malta, «trattandosi di soggetto 'conformato' dai propri fini e non potendo, perciò, costituzionalmente operare che per la loro realizzazione [...]». Adottando un simile approccio, nel caso di specie la Cassazione aveva potuto dichiarare l'applicazione dell'esenzione fiscale in Italia a tutti gli atti dell'Ordine, essendo questi ultimi sempre destinati a svolgere delle funzioni istituzionali, indipendentemente dalla loro natura¹³.

Una limitata apertura della giurisprudenza italiana per quel che attiene alla fiscalità si è registrata soltanto a partire dall'ordinanza *ACISMOM c. Santini* del 2003, che però concerne precipuamente l'Associazione dei Cavalieri italiani del Sovrano Militare Ordine di Malta (*ACISMOM*)¹⁴. In tale ordinanza, pur mantenendo ferma la premessa del carattere originario dell'ordinamento melitense, la Cassazione ha attribuito rilevanza alla suddetta distinzione tra *acta iure imperii e iure gestionis* ai fini della definizione dei privilegi fiscali di cui l'Ordine, attraverso l'*ACISMOM*, beneficia in Italia¹⁵.

In base a un orientamento ben consolidato, i tribunali italiani sono largamente propensi a riferire all'Ordine di Malta anche la norma internazionale sull'immunità dalla giurisdizione civile dello Stato del foro. Detto orientamento fu inaugurato dalla Corte di Cassazione del Regno d'Italia, specialmente con la sentenza resa nel caso *Nanni e Altri c. Pace e Sovrano Militare Ordine di Malta*, in cui l'immunità dell'Ordine di Malta dalla giurisdizione civile italiana è ricavata proprio dalla qualifica – ritenuta incontestabile e presupposta – dell'Ordine come «persona del diritto internazionale, esistente all'infuori

¹³ V. Corte di Cassazione, sez. I civ., sentenza n. 11788, consultabile anche in *RDI*, 1992, 176 ss. Per un commento assai critico, v. CONFORTI, *Giustizia italiana per l'Ordine di Malta?*, in *Corr. giur.*, 1992, 552 ss. In senso analogo alla summenzionata sentenza, v. principalmente Cassazione, sez. I civ., *Sovrano Militare Ordine di Malta c. Ministero delle finanze*, sentenza n. 8191 del 19 agosto 1998. Per una panoramica giurisprudenziale più ampia, v. CARMIGNANI CARIDI, *Il Sovrano Militare Ordine di Malta davanti alla Corte di Cassazione (1984-2012)*, in *Dir. Eccl.*, 2012, 535 ss., specialmente 563-565.

¹⁴ Fondata nel 1877 a Roma, l'*ACISMOM* si autodefinisce come una «emanazione ed espressione dell'Ordine di Malta» nell'ordinamento e sul territorio italiano. In altre parole, essa si presenta come una «persona di diritto pubblico melitense». Per maggiori informazioni, si rinvia al sito *web* dell'*ACISMOM*, www.ordinedimaltaitalia.org.

¹⁵ V. Corte di Cassazione, SS. UU., ordinanza n. 17087 del 12 novembre 2003, consultabile in *RDIPP*, 2004, 1034 ss.

della sovranità nazionale dello Stato»¹⁶. Da allora, questa impostazione è stata sempre seguita dalla giurisprudenza italiana¹⁷.

Le conseguenze del riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione civile italiana all'Ordine di Malta assumono il più immediato rilievo ogniqualvolta i giudici siano investiti di controversie di lavoro. In teoria, la giurisprudenza italiana estenderebbe anche all'Ordine la regola, in genere riferita agli Stati stranieri, che non ammette l'immunità giurisdizionale quando il lavoratore svolge funzioni ausiliarie¹⁸. In pratica, però, in considerazione dei fini istituzionali dell'Ordine di Malta, i giudici italiani escludono il più delle volte che i dipendenti melitensi si occupino di mansioni ausiliarie, attribuendo così assai spesso l'immunità giurisdizionale all'Ordine¹⁹. In circostanze del genere, i dipendenti di tale ente potrebbero invero effettuare dei ricorsi in materia di lavoro davanti ai tribunali magistrali melitensi²⁰. Nondimeno, sembra lecito nutrire dei dubbi circa l'azione dei suddetti organi, non solo tenendo conto della loro spiccata tendenza a salvaguardare gli interessi dell'Ordine di Malta, ma anche a causa della confidenzialità degli esiti da essi raggiunti e della mancanza di ogni riferimento alla tutela dei diritti del lavoratore nella Carta costituzionale e nel codice melitensi. I dipendenti dell'Ordine subiscono quindi un'evidente "compressione" del diritto di accesso al giudice, previsto dall'art. 24 Cost., oltre che del più ampio diritto all'equo processo sancito, *inter alia*, dall'art. 6 CEDU.

Soltanto in due pronunce relativamente recenti la Corte di Cassazione ha in parte rivisto la propria posizione. Pur ribadendo l'indiscu-

¹⁶ V. Corte di Cassazione del Regno d'Italia, sez. I civ., sentenza s. n. del 13 marzo 1935, consultabile in *RDI*, 1935, 36 ss.

¹⁷ Per maggiori approfondimenti sull'orientamento giurisprudenziale italiano favorevole all'immunità dell'Ordine di Malta dalla giurisdizione civile, v. MANCINI, *op. cit.*, 5654-5655; SOSSAI, *L'immunità dalla giurisdizione civile della Santa Sede e dell'Ordine di Malta*, in RONZITTI, VENTURINI (a cura di), *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, Padova, 2008, 205 ss., specialmente 210-214; CARMIGNANI CARIDI, *op. cit.*, 536-552. Tale orientamento dei giudici italiani è efficacemente criticato, *inter alios*, da JEMOLO, *Il cavaliere inesistente*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1979, 803 ss., e CONFORTI, *Sui privilegi e le immunità dell'Ordine di Malta*, in *Foro it.*, 1990, I, c. 2597.

¹⁸ Sull'applicazione da parte della giurisprudenza italiana della regola che esclude l'immunità se al lavoratore sono attribuite funzioni meramente ausiliarie, v. per tutti PAVONI, *La jurisprudence italienne sur l'immunité des États dans différends en matière de travail: tendances récentes à la lumière de la Convention des Nations Unies*, in *AFDI*, 2007, 211 ss.

¹⁹ A tal proposito, v. la giurisprudenza della Cassazione italiana citata e commentata da CARMIGNANI CARIDI, *op. cit.*, 536-552.

²⁰ I dipendenti dell'Ordine di Malta possono presentare dei ricorsi per questioni di lavoro ai tribunali magistrali ai sensi dell'art. 204, par. 1, lett. d), del codice melitense.

tibilità del presupposto della soggettività giuridica internazionale dell'Ordine di Malta, essa ha rimodulato la consueta applicazione a vantaggio di tale ente della norma internazionale sull'immunità giurisdizionale nelle controversie di lavoro. Secondo la Suprema Corte le liti in materia di lavoro tra i dipendenti ospedalieri e ACISMOM – perciò una “persona di diritto pubblico melitense” e non direttamente l'Ordine – sono in ogni caso soggette alla giurisdizione italiana²¹. Nella seconda delle due pronunce si legge che non è logicamente ammissibile che l'ACISMOM, cui è consentito gestire delle strutture ospedaliere in Italia in una condizione di “integrazione” rispetto al servizio sanitario nazionale, possa poi considerarsi sottratto alla giurisdizione dello Stato per quanto riguarda le controversie di lavoro, occorrendo in tal caso una specifica determinazione dell'immunità dalla giurisdizione nazionale²².

A ogni modo, la giurisprudenza italiana è rimasta pressoché isolata²³. Infatti, nella giurisprudenza straniera recente, specialmente quella

²¹ V. Corte di Cassazione, SS. UU., *ACISMOM c. Di Alesio*, ordinanza n. 18481 del 9 agosto 2010, e *ACISMOM c. Marzetti*, ordinanza n. 11513 del 10 luglio 2012. In precedenza, nella maggior parte dei casi, la Cassazione aveva esteso l'immunità dalla giurisdizione civile spettante all'Ordine di Malta anche alle controversie di lavoro riguardanti l'ACISMOM, al quale si riteneva che l'Ordine delegasse l'esercizio di alcune fra le sue finalità istituzionali: per esempio, v. Cassazione, SS. UU., *ACISMOM c. Guidetti*, sentenza n. 150 del 18 marzo 1999, commentata da BETTETINI, *Note minime in tema di soggettività internazionale dell'Associazione dei Cavalieri italiani del Sovrano Militare Ordine di Malta*, in *Dir. Eccl.*, 2000, 237 ss.

²² V. Corte di Cassazione, *ACISMOM c. Marzetti*, cit., punto 6. In precedenza, in qualche caso simile, era stato possibile ammettere la giurisdizione del giudice italiano soltanto ricavando la rinuncia all'immunità da parte dell'ACISMOM dalle pertinenti convenzioni con il servizio sanitario nazionale: v. Corte di Cassazione, SS. UU., *Caroselli c. ACISMOM*, sentenza n. 3374 del 19 luglio 1989, in *RDIPP*, 1991, 108 ss., e più ampiamente *ACISMOM c. Alba e Altri*, sentenza n. 3360 del 18 marzo 1992, ivi, 1994, 399 ss.

²³ Così anche MONACO, CURTI GIALDINO, *Manuale di diritto internazionale pubblico. Parte generale*, 3^a ed., Torino, 2009, 420-421. Però, i due autori aggiungono che l'isolamento quasi assoluto dell'orientamento delle autorità giudiziarie italiane rispetto alla posizione dell'Ordine di Malta nel diritto internazionale non costituirebbe un problema. Infatti, poiché l'Ordine ha la sua sede in Italia e da qui organizza quasi tutte le sue attività che hanno una proiezione internazionale, la valutazione del suo *status* internazionale da parte dei giudici italiani avrebbe una portata tale da superare i confini dello stesso ordinamento italiano e concorrerebbe, quindi, a confermare la soggettività giuridica internazionale dell'Ordine. Tale argomento non appare del tutto convincente. In via di principio, la prassi di un unico Stato non sembra assumere un rilievo determinante per il diritto internazionale, a prescindere dalla peculiarità del contesto in cui ci si colloca. Inoltre, pur essendo comunque un fattore che influenza il requisito dell'effettività, l'atteggiamento degli Stati non pare contribuire in maniera fondamentale alla definizione della soggettività giuridica internazionale di un ente, trattandosi più che altro di un dato ulteriore di cui il diritto internazionale tiene conto (v. ARANGIO-RUIZ, *La persona internazionale dello Stato*, Torino, 2008, 29 ss., 61 ss., *et passim*). Contrariamente, e cioè se la prassi degli Stati fosse indispensabile in quest'ottica, allora si

dei Paesi europei cattolici o che comunque intrattengono relazioni con l'Ordine di Malta, non si riscontrano tendenze favorevoli ad ammettere la personalità giuridica internazionale dell'ente melitense²⁴, al quale attualmente non vengono più estese le norme internazionali sulle immunità e sui privilegi. Certo, come poc'anzi rilevato, nelle sue ultime pronunce anche la Cassazione italiana ha nei fatti attenuato perlomeno l'immunità giurisdizionale di cui l'Ordine di Malta, *rectius* l'ACISMOM, fino a poco tempo prima godeva in materia di controversie di lavoro. Nonostante ciò, nemmeno in tali pronunce i giudici italiani hanno sconfessato la premessa della pretesa soggettività giuridica internazionale dell'Ordine di Malta, che al contrario è stata nettamente riaffermata, pur essendo palese che il suo abbandono avrebbe condotto in maniera più agevole allo stesso risultato poi raggiunto.

In senso opposto alla qualifica dell'Ordine di Malta come persona di diritto internazionale va comunque segnalata una pronuncia in materia previdenziale, resa non dalla Corte di Cassazione ma dal Consiglio di Stato. Si tratta del parere n. 294/97, in cui si accerta l'obbligo dell'ACISMOM di versare nelle casse dell'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (INPS) i contributi da lavoro dipendente. Ancorché in maniera incidentale, e senza svolgere alcun preciso approfondimento, il Consiglio di Stato ivi sostiene che «il riconoscimento della sua [dell'Ordine di Malta] soggettività da parte della Comunità internazionale non è, per lo più, pacifico, da molti soggetti anche europei è negato e dunque non può affermarsi corrispondere alla pratica internazionale *generalmente* riconosciuta»²⁵. Il parere in discorso non

dovrebbe giocoforza tornare ad ammettere la natura costitutiva del riconoscimento internazionale (v. ancora ARANGIO-RUIZ, *La persona*, cit., 79-82).

²⁴ Soltanto in passato, più o meno fino agli anni '60 del secolo scorso, la giurisprudenza di alcuni Stati europei di tradizione cattolica talvolta ha ammesso la personalità giuridica internazionale dell'Ordine di Malta. Cfr. QUADRI, *Cours général*, cit., 442.

²⁵ V. Consiglio di Stato, parere n. 294/97 del 23 febbraio 2000, consultabile *online* in giustizia-amministrativa.it e commentato in FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale. Prassi*, Padova, 2008, vol. II, 85-87. Corsivo presente nell'originale. Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale aveva richiesto il summenzionato parere al Consiglio di Stato nel contesto di una controversia insorta tra l'ACISMOM e l'INPS a proposito del versamento dei contributi previdenziali dei dipendenti dell'ospedale San Giovanni Battista, gestito dall'ACISMOM. Quest'ultimo sosteneva di essere esentato dal pagamento dei contributi, trattandosi di un "ente di diritto pubblico melitense"; al contrario, l'INPS lo aveva da poco riqualficato alla stregua degli enti privati del ramo commerciale, esigendo quindi il pagamento di oneri previdenziali per un ammontare di quattordici miliardi di lire. Il parere del Consiglio di Stato concluse che l'ACISMOM dovesse essere assoggettato alle contribuzioni pretese per i soggetti privati del ramo commerciale. Per ulteriori approfondimenti sulle complesse vicende giudiziarie relative ai rapporti tra l'ACISMOM e l'INPS, v. CARMIGNANI CARIDI, *op. cit.*, 561-562.

ha però evidentemente avuto alcun seguito e, allo stato corrente, costituisce un *unicum* nel panorama giurisprudenziale italiano.

3. I governi italiani che si sono succeduti nell'ultimo secolo hanno posto in essere certi atti, concernenti il trattamento e le attività dell'Ordine di Malta sul territorio nazionale, che hanno costantemente denominato e classificato come accordi internazionali. In questo modo, essi hanno più o meno direttamente riconosciuto in capo all'Ordine lo stesso *ius contrahendi* che il diritto internazionale in linea di principio riserva ai suoi soggetti. Il punto di partenza è stato ancora una volta rappresentato dalla pretesa identificazione dell'Ordine come ente soggetto del sistema giuridico internazionale.

La prassi "convenzionale" riguardante i rapporti tra l'Italia e l'Ordine di Malta è però peculiare e instilla quantomeno il dubbio che l'ente melitense in realtà non disponga del potere di stipulare accordi internazionali. Lo scopo principale della qualificazione degli strumenti in discorso come accordi internazionali, allora, potrebbe essere quello di rafforzare la stessa premessa sulla quale essi si basano, cioè l'asserita personalità giuridica internazionale dell'Ordine di Malta. Al pari di pochi altri Stati europei, l'Italia accetterebbe di supportare tale premessa probabilmente per ragioni storiche e in ossequio ai tradizionali rapporti di cortesia intrattenuti con l'Ordine²⁶.

In particolare, alcuni di questi "accordi" si presentano come degli strumenti attraverso i quali l'Italia effettua graziosamente delle concessioni a vantaggio dell'Ordine di Malta. Da una sommaria ricognizione di tali strumenti si nota come le disposizioni ivi contenute stabiliscano esclusivamente obblighi a carico dell'Italia e diritti a favore dell'Ordine di Malta²⁷. Si consideri l'atto firmato a Roma il 17 maggio 2012 dal Ministro degli Affari Esteri italiano e dal Gran

²⁶ Cfr. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, cit., 506, secondo il quale gli atti relativi alla vita internazionale dell'Ordine di Malta non sono accordi nel senso del diritto internazionale, proprio perché non sono regolati da norme internazionali, ma sono dovuti a forme di mera cortesia storicamente risalenti.

In effetti, vi è ampia testimonianza dei rapporti di cortesia da sempre intercorrenti tra l'Ordine di Malta e l'Italia. Per esempio, come si legge nel punto 180 dell'ordine del giorno della 48^a sessione ordinaria dell'Assemblea Generale dell'ONU, svoltasi nel 1994, fu proprio il Governo italiano a promuovere la mozione per il conferimento all'Ordine dello *status* di osservatore presso la stessa Assemblea. L'Ordine ha poi ottenuto detto *status* con la risoluzione dell'Assemblea Generale n. 48/265 del 24 agosto 1994.

²⁷ Sembra quindi trattarsi di strumenti privi di contropartita, cioè di sinallagma, che in quanto tali sarebbero non vincolanti o, addirittura, neppure si formerebbero, secondo la tesi di PIETROBON, *Il sinallagma negli accordi internazionali*, Padova, 2009.

Cancelliere dell'Ordine di Malta²⁸, che costituisce un aggiornamento del c.d. Scambio di note Apor-Pella del 1960²⁹. Con tale atto, l'Italia accetta di concedere all'Ordine e ai suoi organi un trattamento equiparato a quello previsto dal diritto internazionale per gli Stati stranieri e per i loro organi. Più precisamente, l'Italia riconosce le prerogative sovrane di Capo di Stato estero al Gran Maestro (art. 2), le immunità e i privilegi previsti dal diritto internazionale generale agli agenti diplomatici di Stati esteri accreditati presso l'Ordine e residenti in territorio italiano (art. 5), l'immunità alle sue sedi romane (art. 6), lo *status* di "enti di diritto pubblico melitense" alle istituzioni e associazioni nazionali dell'Ordine (art. 8), certe facilitazioni fiscali, tributarie, doganali e postali.

Altri "accordi" mirano invece ad agevolare le attività realizzate sul territorio italiano dalle istituzioni e associazioni melitensi. Si prenda come esempio il più recente fra tali "accordi"³⁰, riguardante il servizio postale svolto dall'Ordine di Malta in territorio italiano attraverso le poste magistrali melitensi. L'atto in esame è stato sottoscritto a Roma il 18 dicembre 2014 dal Ministro dello Sviluppo

²⁸ L'atto in questione esercita i suoi effetti dall'11 ottobre 2012 ed è formalmente denominato *Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Sovrano Militare Ordine di Malta concernente l'aggiornamento dello Scambio di Note dell'11 gennaio 1960 per la regolamentazione dei reciproci rapporti bilaterali, con protocollo attuativo dell'articolo 5*. Esso è consultabile nell'archivio informatico dei trattati internazionali (ATRIO) del Ministero degli Affari Esteri, itra.esteri.it, al pari di tutti gli altri atti di seguito menzionati in relazione alle attività e al trattamento dell'Ordine di Malta in Italia. Per un'efficace critica di tale atto, v. FOCARELLI, *Trattato di diritto internazionale*, Torino, 2015, 164-165.

²⁹ V. il documento intitolato *Scambio di note tra Italia e Sovrano Militare Ordine di Malta per la regolamentazione dei reciproci rapporti*, firmato a Roma l'11 gennaio 1960 dal Ministro degli Affari Esteri italiano (Pella) e dal Gran Cancelliere dell'Ordine di Malta (Apor), che svolge una funzione ricognitiva della prassi e dei comportamenti storicamente seguiti dall'Italia nei confronti dell'Ordine di Malta. Per una critica a tale Scambio di note, v. BERNARDINI, *op. cit.*, 560, che ne contesta la validità nell'ordinamento italiano.

³⁰ Tra gli altri "accordi" relativi alle attività svolte dall'Ordine di Malta in Italia, si ricordano l'*Accordo in materia di cooperazione del Sovrano Militare Ordine di Malta con i servizi sanitari italiani*, sottoscritto a Roma il 23 luglio 1981 dal Ministro della Sanità della Repubblica italiana e dal Grande Ospedaliere dell'Ordine, che ha immediatamente esercitato i propri effetti, e l'*Accordo tra Italia e Sovrano Militare Ordine di Malta in materia di assistenza in caso di gravi emergenze determinate da eventi naturali o dovute all'attività dell'uomo*, firmato dal titolare delle deleghe del Presidente del Consiglio dei Ministri per il coordinamento della protezione civile italiana e dal Gran Cancelliere dell'Ordine il 28 gennaio 1991 e subito in grado di esercitare i suoi effetti. MONACO, CURTI GIALDINO, *op. cit.*, 417-418, riferiscono anche di uno strumento relativo al riconoscimento in Italia dei diplomi di infermiere rilasciati dall'Ordine di Malta, firmato a Roma il 1° febbraio 1966, e di un "accordo-quadro" che consentirebbe all'Ordine di compiere ricerche nelle strutture mediche italiane per l'ottimizzazione dei trattamenti terapeutici, firmato a Roma il 29 marzo 2006, che però non sono inseriti nell'archivio informatico ATRIO.

Economico italiano e da un plenipotenziario dell'Ordine di Malta³¹. Esso sembra costituire una sorta di dichiarazione con cui l'Italia conferisce una serie di facilitazioni in materia postale all'Ordine³². Però, l'art. 7 di tale atto puntualizza che tutti i plichi postali destinati all'Ordine di Malta si riterranno a ogni effetto indirizzati in territorio italiano; pertanto, l'Italia farà in modo che detti plichi siano gestiti direttamente dall'operatore postale italiano. Similmente, l'art. 9 pone in risalto il valore ai fini del collezionismo filatelico delle carte postali emesse dall'Ordine, che assumono perciò rilevanza sul mercato, costituendo una fonte di reddito per l'ente melitense.

Più in generale, è singolare che tutti gli "accordi" stipulati tra l'Italia e l'Ordine di Malta disciplinino unicamente materie di natura tecnica o questioni inerenti al trattamento nazionale dell'Ordine. Inoltre, nessuno di essi è registrato presso il Segretariato generale dell'ONU a norma dell'art. 102 della Carta delle Nazioni Unite. In più, questi strumenti sono stati posti in essere con la sola firma del ministro italiano e dell'organo melitense competenti nelle materie in oggetto, come se l'Italia concludesse con l'Ordine di Malta degli "accordi" sempre in forma semplificata. L'unica eccezione dal punto di vista della procedura è rappresentata dallo strumento formalmente convenzionale del 21 dicembre 2000, concernente i rapporti tra il sistema sanitario nazionale italiano e le strutture ospedaliere melitensi, che è stato stipulato in forma solenne per probabili ragioni di convenienza politica³³.

³¹ Tale atto, intitolato *Accordo postale tra il Governo della Repubblica Italiana e il Sovrano Militare Ordine di Malta*, è in vigore dal 26 marzo 2015.

³² I diritti e i privilegi che l'Italia riconosce all'Ordine di Malta in materia postale sono elencati negli articoli 2-6 dell'atto in parola.

³³ V. l'*Accordo concernente i rapporti tra il servizio sanitario nazionale e le strutture sanitarie del Sovrano Militare Ordine di Malta*, firmato a Roma il 21 dicembre 2000 dal Ministro della Sanità italiano e dal Gran Cancelliere dell'Ordine di Malta, poi ratificato dal Presidente della Repubblica in base alla legge di autorizzazione alla ratifica n. 157 del 9 giugno 2003, che ha altresì reso il suddetto Accordo esecutivo nell'ordinamento italiano. Tra gli atti relativi alla presenza melitense in altri Stati, per quel che è dato sapere, pare che soltanto Malta abbia concluso in forma solenne con l'Ordine uno strumento formalmente convenzionale, simile a quello appena ricordato con riguardo all'Italia. Si tratta dell'*Agreement between the Government of Malta and the Government of the Sovereign Hospitalier Order of Saint John of Jerusalem, of Rhodes and of Malta for the Restoration and Utilisation of Parts of Forte Sant'Angelo*, firmato il 5 dicembre 1998 dal Ministro degli Affari Esteri maltese e dal Gran Cancelliere melitense, ratificato da Malta a seguito dell'autorizzazione parlamentare fornita con legge del 1° marzo 2001. Tale atto è consultabile nel *database* dei trattati internazionali presente sul sito ufficiale del Ministero degli Affari Esteri maltese, foreignaffairs.gov.mt. Nondimeno, esso intuitivamente somiglia più a un contratto di diritto interno che a un trattato internazionale. Infatti, con questo atto Malta si

Quanto fin qui riscontrato con riferimento al caso dell'Italia può essere esteso alla quasi generalità degli atti relativi alle attività e al trattamento dell'Ordine di Malta sul territorio di altri Stati, quali Austria, Cile, Francia, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, San Marino e Spagna³⁴. Si tratta di strumenti per il cui eventuale inadempimento sarebbe peraltro poco plausibile far valere un'ipotetica responsabilità internazionale dell'Ordine di Malta, atteso che essi sono perlopiù funzionali all'attribuzione di concessioni e prerogative a favore di tale ente³⁵. Del resto, non pare sia mai stato invocato un regime di responsabilità internazionale in relazione ad "accordi" di cui l'Ordine di Malta fosse parte. In aggiunta, questi strumenti sono sempre e soltanto bilaterali: non risulta infatti che l'Ordine di Malta partecipi ad alcun accordo internazionale multilaterale; l'ente

impegna a restaurare alcuni fabbricati facenti parte del Forte Sant'Angelo, storica residenza del Gran Maestro all'epoca in cui egli governava l'arcipelago maltese, e a concederli in affitto all'Ordine per un periodo di novantanove anni per gli usi necessari alla realizzazione dei propri fini assistenziali nel Mar Mediterraneo. Si precisa che Malta manterrà l'effettiva sovranità sul Forte, che sul suo punto più alto dovrà sventolare la bandiera maltese accanto a quella melitense, che su di esso si applicheranno pienamente la legge e la giurisdizione maltese e che al suo interno non potrà essere concessa alcuna forma di asilo. Di tale strumento dà notizia anche CICIRIELLO, *op. cit.*, 48, 66-67, fornendone però un'interpretazione opinabile.

³⁴ Gli atti relativi alla presenza dell'Ordine di Malta negli Stati sopra menzionati sono consultabili principalmente negli archivi informatici dei siti internet dei rispettivi Ministeri degli Affari Esteri e, talvolta, anche nel sito ufficiale dell'Ordine di Malta. In particolare, per quanto riguarda il Protocollo del 1983 con cui il Governo francese ha permesso all'Ordine di avere una propria rappresentanza in Francia, precisando però di non voler così effettuare alcun riconoscimento di tale ente, v. anche le interessanti notazioni di LARGER, MONIN, *A propos du Protocole d'Accord du 5 septembre 1983 entre 'les services gouvernementaux français' et la 'représentation officielle en France' de l'Ordre de Malte: quelques observations sur la nature juridique de l'Ordre de Malte*, in *AFDI*, 1983, 229 ss., sostanzialmente coincidenti con quanto qui affermato rispetto ai summenzionati atti dei governi italiani. Per l'Accordo del 1998 con cui Malta ha concesso in affitto all'Ordine alcune parti del Forte Sant'Angelo, si rimanda alle informazioni riportate nella nota precedente. Di un atto riguardante le attività ospedaliere e assistenziali dell'Ordine di Malta in Polonia, firmato il 14 luglio 2007, riferisce KARSKI, *op. cit.*, 25-26. Lo strumento di cooperazione in caso di disastri naturali da ultimo concluso con il Cile nel novembre 2011 è ricordato da MARCHISIO, *Corso di diritto internazionale*, Torino, 2013, 235. Negli Stati menzionati nel testo (e in altri Stati, come Andorra, Argentina, Belgio, Canada, Germania, Liechtenstein, Lussemburgo, Monaco, Svizzera) vigono anche degli atti che regolano le attività postali melitensi sul territorio nazionale, soprattutto per ragioni di filatelia. Non risultano invece in alcun modo disponibili gli strumenti che disciplinano le attività umanitarie, assistenziali e di sviluppo agricolo che l'Ordine di Malta dichiara di svolgere in alcuni Paesi non europei (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Marocco, Niger, Palestina, Perù, Senegal). In effetti, strumenti del genere potrebbero non essere direttamente riconducibili all'Ordine, dato che quest'ultimo agisce nei suddetti Paesi attraverso l'organizzazione non governativa Malteser International, sulla quale v. *supra*, nota 7.

³⁵ Si soffermano sul punto LARGER, MONIN, *op. cit.*, 236-237.

melitense naturalmente non aderisce neanche ad accordi costitutivi di organizzazioni intergovernative³⁶. Ciò indica l'inesistenza di norme contenute in trattati a vocazione universale che abbiano l'Ordine di Malta come destinatario formale, cosa che avrebbe contribuito alla dimostrazione della partecipazione di tale ente alla società internazionale e avrebbe quindi permesso l'accertamento della sua soggettività giuridica internazionale³⁷.

In definitiva, gli strumenti inerenti alle relazioni tra l'Italia e l'Ordine di Malta rispettano lo stile dei trattati internazionali, ma sono in realtà delle mere intese politiche. Peraltro, essi hanno dispiegato i propri effetti nell'ordinamento italiano senza una copertura legislativa, con la sola eccezione di quelli concernenti la cooperazione in ambito sanitario. La mancanza di copertura legislativa rischia di far apparire tali strumenti "illegali", nella misura in cui essi implicano delle deroghe o delle modifiche a norme di legge. D'altronde, quando è stato necessario regolare le attività svolte dall'Ordine di Malta in ambiti particolarmente sensibili, come per esempio quello della difesa, l'Italia è intervenuta senza porre in essere alcun "accordo" internazionale. Così, il Corpo militare ausiliario dell'ACISMOM, impiegato in appoggio all'esercito italiano in caso di conflitti o calamità naturali, agisce sotto la bandiera italiana ai sensi della l. 276/1999, quantunque l'ACISMOM sia considerato, come già accennato, un "ente di diritto pubblico melitense".

4. Come anticipato in via introduttiva, la principale fra le critiche mosse dalla dottrina contraria alla tesi della soggettività giuridica internazionale dell'Ordine di Malta fa riferimento alla dipendenza di tale ente dalla Santa Sede. Si ritiene più precisamente che la "forza" dell'ordinamento melitense non sia originaria, ma derivi dall'ordina-

³⁶ Dal sito ufficiale dell'Ordine di Malta risulta che l'ente melitense si limita a intrattenere «rapporti di rappresentanza diplomatica» con l'Unione Europea, invia «missioni permanenti di osservazione» presso le Nazioni Unite e mantiene «delegazioni o uffici di rappresentanza diplomatica» presso altre sedi organizzazioni internazionali. Tra queste ultime sono peraltro annoverati enti, quali per esempio il Comitato Internazionale della Croce Rossa o l'Istituto di Diritto Umanitario di Sanremo, che certamente non sono organizzazioni internazionali. È curioso poi osservare come l'Ordine abbia incontrato serie difficoltà prima di ottenere lo *status* di osservatore presso l'Assemblea dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, le cui competenze, più di quelle di ogni altra organizzazione internazionale, si avvicinano notevolmente ai fini istituzionali perseguiti dallo stesso ente melitense: in proposito, v. LARGER, MONIN, *op. cit.*, 237.

³⁷ Così FOCARELLI, *Diritto internazionale*, cit., 81.

mento della Santa Sede³⁸. L'Ordine di Malta è quindi talvolta configurato come una persona giuridica costituita secondo il diritto della Santa Sede³⁹. Se tutto ciò corrispondesse al vero, verrebbe meno la portata giuridica del presupposto su cui, da un lato, la giurisprudenza italiana ha fondato il riconoscimento delle immunità e dei privilegi all'Ordine e, dall'altro, i governi italiani hanno radicato il presunto potere di stipulare accordi internazionali dell'Ordine.

In effetti, la precedente Carta costituzionale dell'Ordine di Malta implicava un'evidente dipendenza di tale ente dalla Santa Sede. Essa era stata modellata secondo le indicazioni fornite da una celebre sentenza emessa il 24 gennaio 1953 da un tribunale ecclesiastico istituito dalla Santa Sede, entrando poi in vigore nel 1961 a seguito dell'approvazione del Pontefice romano⁴⁰. In aggiunta, tale Carta costituzionale conferiva un ruolo esecutivo di primo piano allo stesso Pontefice, richiamava spesso delle disposizioni del diritto canonico, attribuiva alla Corte di Cassazione della Città del Vaticano la funzione di organo giurisdizionale di ultima istanza rispetto all'azione dei tribunali magistrali melitensi, e così via⁴¹.

³⁸ Per esempio, PAONE, *op. cit.*, 255 ss., scrive che «[i]l versante dei rapporti tra l'Ordine di Malta e la S. Sede denota la dipendenza del primo dalla seconda sul piano stesso del concetto formale di subordinazione» (259-260).

³⁹ Così BERNARDINI, *op. cit.*, 515 ss.

⁴⁰ Nel 1951 tra l'Ordine di Malta e la Santa Sede insorse una controversia a causa della pretesa della Sacra Congregazione dei Religiosi della Santa Sede di controllare l'ente melitense, al pari di qualsiasi comune ordine religioso. Con istanza diretta al Pontefice romano, il Gran Maestro dell'Ordine chiese l'istituzione di un tribunale deputato a dirimere la lite. Il Pontefice creò quindi uno speciale Tribunale ecclesiastico, composto di cinque cardinali, che rese il suo giudizio il 24 gennaio 1953, pronunciandosi sui rapporti tra l'Ordine e la Santa Sede, nonché sulla determinazione delle qualifiche di "sovrano" e di "religioso" attribuite all'Ordine. Il Tribunale ecclesiastico definì l'Ordine di Malta come un ente dotato di alcune prerogative sovrane, ma sostanzialmente dipendente dalla Santa Sede e, in particolare, dalla Sacra Congregazione dei Religiosi. La sentenza cardinalizia è riprodotta in *Dir. Eccl.*, 1953, 307 ss. Tra i diversi commenti apparsi all'epoca, v. CANSACCHI, *Lo status dell'Ordine di Malta sul fondamento della sentenza cardinalizia del 24 gennaio 1953*, ivi, 394 ss.; ID., *La soggettività internazionale*, cit., 39 ss., il quale diede una lettura della sentenza cardinalizia assai ampia e favorevole alla soggettività giuridica internazionale dell'Ordine di Malta, ritenendo che il Tribunale ecclesiastico avesse limitato la dipendenza di tale ente dalla Santa Sede ai soli aspetti attinenti alla vita religiosa. Sulla sentenza in discorso, v. anche D'AVACK, *La figura giuridica dell'Ordine di Malta sulla base del recente giudicato pontificio e le sue conseguenze nel campo del diritto*, in *Dir. Eccl.*, 1953, 381 ss., e BREYCHA-VAUTHIER, *L'Ordre S. M. Jérusalemite de Malte: évolutions récentes autour d'une ancienne organisation internationale*, in *ZaöRV*, 1955/1956, 500 ss.

⁴¹ Per altri esempi della dipendenza dell'Ordine di Malta dalla Santa Sede emergente dalla Carta costituzionale del 1961, v. DE FISCHER, *op. cit.*, 34-36, e CICIRIELLO, *op. cit.*, 56-57.

Allo scopo di rimarcare la propria posizione di ente *superiorem non recognoscens*, nel 1997 l'Ordine di Malta si è dotato di una nuova Carta costituzionale e di un codice revisionato⁴². A dispetto della sua innata vocazione cattolica, attraverso la nuova Carta costituzionale l'Ordine ha tentato in particolare di ridimensionare i rapporti con la Santa Sede. In altre parole, la Carta costituzionale del 1997 ambisce a presentarsi come lo strumento giuridico di base di un ordinamento originario. Così, l'art. 3 ribadisce il carattere sovrano dell'Ordine di Malta, già indicato nella sua denominazione ufficiale, e ne proclama *expressis verbis* la natura di soggetto del diritto internazionale. Questo secondo punto è poi ripreso nell'art. 4, par. 6, proprio nell'ambito della definizione delle relazioni con la Santa Sede. La nuova Carta costituzionale riforma inoltre le modalità dell'esercizio delle funzioni esecutive, legislativa e giudiziaria da parte dell'Ordine⁴³, eliminando alcuni dei riferimenti riguardanti il potere di governo del Pontefice romano, la rilevanza del diritto canonico o il ruolo della Corte di Cassazione della Città del Vaticano nel sistema giudiziario melitense. In dottrina si osserva quindi che l'attuale Carta costituzionale

⁴² La Carta costituzionale dell'Ordine, promulgata il 27 giugno 1961 insieme al codice melitense, è stata riformata dal Capitolo Generale Straordinario riunitosi dal 28 al 30 aprile 1997.

⁴³ Le principali funzioni esecutive sono svolte dal Gran Maestro, che viene eletto dal Capitolo Generale e rimane in carica a vita. Il Gran Maestro è coadiuvato nelle sue attività di governo dal Sovrano Consiglio, composto dal Gran Commendatore (il rappresentante dei membri religiosi dell'Ordine di Malta), dal Gran Cancelliere (che funge da ministro degli affari esteri e, al contempo, da ministro degli affari interni), dal Grande Ospedaliere (che si occupa di sanità, di cooperazione internazionale e di affari umanitari), dal Ricevitore del Comun Tesoro (cui compete la gestione delle finanze melitensi) e da altri sei membri eletti con mandato quinquennale dal Capitolo Generale. Come si può notare, pur utilizzando una terminologia sicuramente peculiare, l'Ordine dispone di una struttura simile a quella dei governi statali. La funzione legislativa è attribuita al già menzionato Capitolo Generale, che si riunisce in seduta ordinaria ogni cinque anni e che rappresenta le diverse classi in cui sono suddivisi i Cavalieri dell'Ordine, oltre che i Grandi Priorati, i Priorati e le Associazioni nazionali. Però, il Capitolo Generale si occupa quasi esclusivamente delle eventuali modifiche da apportare alla Carta costituzionale e al codice. I provvedimenti legislativi e amministrativi (decreti conciliari e decreti magistrali) riguardanti l'ordinaria amministrazione sono invece adottati dal Gran Maestro, il quale si consulta in proposito con il Sovrano Consiglio. La Carta costituzionale melitense non prevede quindi una chiara separazione del potere legislativo da quello esecutivo. La funzione giudiziaria è infine affidata ai tribunali magistrali, di prima istanza e d'appello, che hanno competenza esclusiva sulle controversie insorte tra persone fisiche e giuridiche dell'Ordine di Malta e terzi, oltre che per i ricorsi presentati dai membri dell'Ordine nei confronti dei decreti del Gran Maestro. La procedura dei tribunali magistrali è retta dal codice di procedura civile della Città del Vaticano, al quale l'art. 205 del codice melitense rinvia.

melitense renderebbe l'Ordine chiaramente indipendente dalla Santa Sede, risolvendo così i dubbi avanzati in proposito in passato⁴⁴.

In realtà, pur ponendosi l'obiettivo di sancire l'autonomia dell'Ordine di Malta dalla Santa Sede, la nuova Carta costituzionale melitense sembra riuscire solo apparentemente in tale intento. Innanzitutto, al pari di quella del 1961, anche la Carta costituzionale del 1997 è entrata in vigore soltanto dopo l'approvazione del Pontefice, così come il codice melitense revisionato⁴⁵. Inoltre, nell'ottica del diritto internazionale è irrilevante l'autoreferenzialità della definizione dell'Ordine come ente sovrano e come soggetto di tale diritto. Peraltro, l'aggettivo "sovrano", quando è attribuito all'Ordine nella sua denominazione ufficiale o nell'art. 3 della Carta costituzionale, sembra avere un valore più che altro storico, e non tecnico-giuridico⁴⁶.

È poi vero che alcune disposizioni probanti la dipendenza dell'ordinamento dell'Ordine di Malta da quello della Santa Sede sono state espunte dal nuovo strumento costituzionale melitense, ma altre sono state invece mantenute⁴⁷. L'esempio più immediato è costituito dall'art. 13, par. 1, secondo cui il Pontefice deve ricevere comunicazione dell'avvenuta elezione del Gran Maestro dell'Ordine di Malta ed effettuarne la ratifica, senza la quale l'individuo designato non può assumere ufficialmente la carica di Gran Maestro. Peraltro, l'art. 14 prevede che, prima dell'insediamento, quest'ultimo debba anche prestare solenne giuramento nelle mani del Cardinale Patrono, rappresentante permanente della Santa Sede presso l'Ordine di Malta ai sensi

⁴⁴ Cfr. soprattutto CICIRIELLO, *op. cit.*, 49, 55 ss., 61. In senso analogo, v. anche MONACO, CURTI GIALDINO, *op. cit.*, 416-421, specialmente 418. Più ampiamente, e in senso critico, v. PAPANTI PELLETIER, *L'ordinamento giuridico melitense dopo il Capitolo Generale del 1997: prime riflessioni*, in *Dir. Eccl.*, 1999, 545 ss.

⁴⁵ Sull'approvazione pontificia della Carta costituzionale del 1997 e del codice melitense riformato, v. MANCINI, *op. cit.*, 5654.

⁴⁶ In altri termini, l'aggettivo "sovrano" riferito all'Ordine di Malta richiama l'epoca in cui esso governava delle comunità territoriali e la sua organizzazione coincideva con quella di uno Stato, appunto, sovrano. Oggi, non può ammettersi che l'Ordine costituisca un ente sovrano, in quanto esso dipende dalla Santa Sede, come meglio si vedrà nel prosieguo. Al più, oltre che per ragioni storiche, si potrebbe dire che l'Ordine è un ente sovrano secondo il diritto interno della Santa Sede ma non nel senso del diritto internazionale, così come, per esempio, le repubbliche socialiste sovietiche erano considerate sovrane in base alla costituzione dell'URSS ma sicuramente non per il diritto internazionale. Inoltre, l'Ordine di Malta difetta di una propria comunità territoriale e non può quindi effettivamente esercitare alcun potere d'imperio. Secondo una cospicua parte della dottrina, il territorio e il popolo sono elementi necessari proprio perché è su di essi che un ente originario esercita in linea di principio quell'azione di governo che permette di qualificarlo come sovrano.

⁴⁷ In aggiunta agli esempi che si illustreranno subito qui di seguito, e con riferimento anche al codice melitense, oltre che alla Carta costituzionale, v. KARSKI, *op. cit.*, 27-29.

dell'art. 4, par. 4. Oltre al summenzionato Cardinale Patrono, il Pontefice nomina un ulteriore rappresentante permanente della Santa Sede presso l'Ordine di Malta, il Prelato (art. 19, par. 2). Se al secondo sono chiaramente attribuite le funzioni di superiore religioso dell'Ordine di Malta, si può ritenere che tra le non meglio definite "speciali facoltà" del primo rientrino anche dei compiti di natura più prettamente politica⁴⁸. Si ricorda poi che l'art. 5, par. 1, cita tra le fonti primarie del diritto melitense anche le norme del diritto canonico, che ove opportuno sono più esattamente richiamate nel codice melitense. Inoltre, l'art. 4, par. 1, recita che l'Ordine di Malta è una persona giuridica riconosciuta dalla Santa Sede, ergendosi quindi a "portavoce" di quest'ultima. Rileva anche l'art. 2, par. 1, che pone l'Ordine di Malta al servizio del Pontefice.

5. L'effettiva natura dei rapporti intercorrenti tra l'Ordine di Malta e la Santa Sede, oltre che dai riferimenti contenuti nell'attuale Carta costituzionale melitense, si evince altresì da alcuni recenti accadimenti che, pur inizialmente riguardanti i soli affari interni melitensi, indussero in un secondo momento il Pontefice a intervenire per ribadire la sua superiore autorità nel governo dell'Ordine. In altri termini, gli eventi che ci si accinge a esporre concorrono a confermare la dipendenza dell'Ordine dalla Santa Sede.

Da un'indagine interna disposta dal Gran Maestro dell'Ordine di Malta, il britannico Matthew Festing, emerse che nel 2013 il tedesco Albrecht Freiherr von Boeselager, che allora ricopriva la carica di Grande Ospedaliere e che in séguito sarebbe divenuto Gran Cancelliere, aveva prestato il proprio sostegno a una campagna di distribuzione di contraccettivi in Myanmar da parte di certe organizzazioni non governative⁴⁹. Avendo agito in palese contrasto

⁴⁸ Il Cardinale Patrono ufficialmente si occupa di gestire i rapporti tra l'Ordine di Malta e la Santa Sede. Quanto alle "speciali facoltà" che egli pure può esercitare, l'art. 4, par. 4, della Carta costituzionale melitense è molto vago, al pari delle altre pertinenti disposizioni del codice melitense. Nei fatti, il Cardinale Patrono svolge anche le funzioni di consigliere del Gran Maestro, presso il quale egli agisce come portavoce del Pontefice, riferendone gli orientamenti e le indicazioni per ciò che concerne il governo dell'Ordine. In effetti, l'ultimo Cardinale Patrono, lo statunitense Raymond Leo Burke, ha avuto un ruolo di rilievo nelle vicende inerenti alla gestione dell'Ordine che saranno descritte nelle pagine seguenti. A séguito di tali vicende, l'attuale Cardinale Patrono è stato in sostanza sospeso dalla sua carica, essendo stato nominato uno speciale Delegato del Pontefice romano presso l'Ordine di Malta. Per maggiori dettagli, v. il paragrafo successivo.

⁴⁹ I risultati dell'indagine interna disposta dal Gran Maestro non sono attualmente consultabili né sul sito *web* dell'Ordine di Malta né in altre sedi ufficialmente collegate

con i precetti cattolici, che ai sensi dell'art. 2 della Carta costituzionale melitense si pongono alla base delle attività assistenziali svolte nel mondo dall'Ordine di Malta, il Gran Cancelliere fu informalmente invitato dal Gran Maestro a dimettersi. A seguito del rifiuto del primo, il secondo seguì allora la prassi ufficiale, ordinando a von Boeselager di adempiere la sua promessa di obbedienza e rinunciare ai propri incarichi di governo, lasciando intendere che delle istruzioni in tal senso erano giunte direttamente dalla Santa Sede. Posto di fronte a un nuovo rifiuto, il Gran Maestro avviò infine un procedimento disciplinare nei confronti di von Boeselager, culminato con la sua sospensione dall'appartenenza all'Ordine e, quindi, da tutte le cariche ricoperte all'interno di tale ente⁵⁰.

Venuto a conoscenza dei mutamenti interni alla compagine governativa melitense, il Pontefice espresse la sua disapprovazione per l'operato del Gran Maestro, evidenziando soprattutto come la Santa Sede non avesse dato alcuna indicazione all'Ordine di Malta nel senso di indurre il Gran Cancelliere alle dimissioni⁵¹. Nell'ottica della Santa Sede, la destituzione del Gran Cancelliere costituiva soltanto l'apice di una gestione fin troppo personalistica dell'Ordine da parte di Festing. Il Pontefice istituì allora una commissione d'inchiesta, composta di cinque esperti prelati e laici, incaricandola di indagare sui

all'Ordine o alla Santa Sede. Pertanto, occorre necessariamente basarsi sulle ricostruzioni operate da alcune testate giornalistiche, nazionali e internazionali, alle quali si farà riferimento nel prosieguo del resoconto anche per altri profili delle vicende in discorso. Per esempio, v. MARRONI, *Cavaliere di Malta, processo alla svolta*, in *Il sole 24 ore*, 20 gennaio 2017; PALMA, *Il Papa impone le dimissioni al Gran Maestro dell'Ordine di Malta*, in *Corriere della Sera*, 25 gennaio 2017; RODARI, *Ordine di Malta, si dimette il Gran Maestro Festing in conflitto con il Papa*, in *La Repubblica*, 25 gennaio 2017; TORNIELLI, *op. cit.*; GIANSOLDATI, *L'Ordine di Malta cede a Papa Francesco e reintegra il cavaliere tedesco destituito*, in *Il Messaggero*, 28 gennaio 2017.

⁵⁰ Sul sito ufficiale dell'Ordine di Malta poteva leggersi una nota del 13 dicembre 2016, ora non più disponibile, secondo la quale «la ragione della sospensione da Gran Cancelliere è dovuta a gravi problemi accaduti durante il mandato di von Boeselager come Grande Ospedaliere dell'Ordine di Malta, e il successivo occultamento di questi problemi al Gran Magistero, come dimostrato in un rapporto commissionato dal Gran Maestro l'anno scorso». Benché attualmente non più consultabile sul suddetto sito, la nota è stata comunque ripresa in numerosi articoli giornalistici, tra cui quelli citati nella nota precedente.

⁵¹ LAMB, *Exclusive: Cardinal Burke and Grand Master Festing Defied Wishes of Pope by Sacking Grand Chancellor*, in *The Tablet*, 5 gennaio 2017, rivela l'esistenza di una missiva inviata al Gran Maestro dal Segretario di Stato della Città del Vaticano, nella quale si sottolineava espressamente che la Santa Sede desiderava addirittura che la rimozione di von Boeselager non avesse luogo, in conformità a una precedente e analoga richiesta del 12 dicembre 2016, cui si faceva riferimento.

più recenti atti di governo del Gran Maestro⁵². Quest'ultimo reagì prontamente, esortando il Pontefice a rimanere fuori dagli affari interni melitensi e dichiarando pubblicamente che l'Ordine di Malta non avrebbe in alcun modo collaborato con la commissione d'inchiesta pontificia: si tratta di una presa di posizione del tutto inedita nella storia dell'Ordine⁵³. La Santa Sede non diede direttamente alcuna risposta alle esternazioni del Gran Maestro. Con una nota, invece, la commissione d'inchiesta pontificia dichiarò che l'Ordine di Malta, nelle sue vesti di ordine anche religioso e in quanto persona giuridica riconosciuta dalla Santa Sede, era chiamato a obbedire al Pontefice e, quindi, anche alla decisione di quest'ultimo di creare la commissione. La nota concluse che, pertanto, l'istituzione della commissione d'inchiesta pontificia era del tutto legittima⁵⁴.

Dopo aver ricevuto conferma da parte della commissione d'inchiesta dell'assenza di ogni responsabilità del Grande Ospedaliere nella vicenda relativa alla distribuzione dei contraccettivi, e avendo appurato la conseguente illegittimità della destituzione di von Boeselager dalla sua successiva funzione di Gran Cancelliere, il 25 gennaio 2017 il Pontefice ha esautorato Festing dalla carica di Gran Maestro, decretando contestualmente la nullità di tutti gli atti da lui posti in essere dopo il 6 dicembre 2016. Il Pontefice ha anche disposto

⁵² Con un comunicato del 22 dicembre 2016, la Sala stampa della Santa Sede ha reso noto quanto segue: «[i]l Santo Padre Francesco, nella sua sollecitudine per il Sovrano Militare Ordine di Malta – Ordine religioso laicale (cfr. Carta Costituzionale, art. 1, par. 1), che ha, tra i suoi fini, quello del servizio alla Fede e al Santo Padre (*ibidem*, art. 2, par. 1) – ha disposto la costituzione di un gruppo di cinque autorevoli membri con l'incarico di raccogliere elementi atti a informare compiutamente e in tempi brevi la Santa Sede in merito alla vicenda che ha recentemente interessato il Gran Cancelliere dell'Ordine, barone Albrecht Freiherr von Boeselager». Il comunicato in parola è consultabile *online* sul sito ufficiale della Sala Stampa della Santa Sede, press.vatican.va.

⁵³ Con una nota, il Gran Maestro prese atto della decisione della Santa Sede di nominare una commissione d'inchiesta per far luce sulle dimissioni del Gran Cancelliere. Egli precisò, però, che essa non aveva i poteri di indagare sulla questione oggetto del suo mandato, essendo scaturita da un atto di amministrazione interna al governo dell'Ordine di Malta, di conseguenza ricadente esclusivamente nelle competenze sovrane di tale ente. Pertanto, il Gran Maestro concluse definendo la nomina della commissione pontificia come un'iniziativa illegittima risultante da un "equivoco" della Segreteria di Stato della Città del Vaticano e dichiarando che l'Ordine non avrebbe collaborato alle indagini condotte da tale commissione. La nota in parola si poteva leggere sino alla fine di dicembre 2016 sul sito ufficiale dell'Ordine; adesso essa è consultabile unicamente nelle testate giornalistiche che si sono occupate degli eventi in discorso: v. per esempio SCARAMUZZI, *Ordine di Malta, Vaticano: non screditare la commissione*, in *La Stampa*, 17 gennaio 2017.

⁵⁴ V. la nota intitolata *Order of Malta Questions Legitimacy of Commission Established by Pope*, pubblicata dalla Sala Stampa della Santa Sede l'11 gennaio 2017 sul sito press.vatican.va e diffusa anche dal Catholic News Service, www.catholicnews.com.

che dal 28 gennaio 2017 l'Ordine di Malta fosse retto da un Luogotenente interinale, individuato nella persona del Gran Commendatore Ludwig Hoffmann von Rumerstein, che rimarrà in carica fino all'elezione del prossimo Gran Maestro e governerà di concerto con un Delegato *ad acta* designato dalla Santa Sede⁵⁵. Tale Delegato è stato nominato con un atto del Pontefice del 2 febbraio 2017. In generale, al Delegato è richiesto di affiancare e sostenere il Luogotenente interinale dell'Ordine nell'esercizio delle sue ordinarie funzioni esecutive e di organizzare le elezioni del nuovo Gran Maestro. In particolare, però, al Delegato è anche attribuito il delicato compito di aggiornare la Carta costituzionale e il codice melitensi⁵⁶. Imponendo all'Ordine di Malta ad accettare che il Delegato pontificio operi una revisione della propria "legge fondamentale", la Santa Sede ha effettuato un'ingerenza di proporzioni notevoli negli affari interni melitensi.

L'istituzione di una commissione d'inchiesta sulle più recenti attività di governo del Gran Maestro, la destituzione di quest'ultimo e la conseguente nomina di un Delegato pontificio costituiscono tutti dei fatti che trovano fondamento in atti ufficiali della Santa Sede, ai quali l'Ordine di Malta non ha potuto sottrarsi. Dal punto di vista del diritto internazionale è poi assai significativo che l'Ordine di Malta abbia dovuto finanche intraprendere la riforma della sua Carta costituzionale proprio in attuazione delle istruzioni provenienti dalla Santa Sede e, per giunta, sotto la supervisione del Delegato pontificio. Tutto ciò contribuisce a dimostrare che il rapporto intercorrente tra l'Ordine di Malta e la Santa Sede non può esclusivamente inquadrarsi come una mera deferenza religiosa. Né si tratta di una dipendenza soltanto politica⁵⁷, al pari di quanto talvolta accade pure nei rapporti interstatali. La dipendenza dell'Ordine dalla Santa Sede ha anche una portata giuridica, dato che la massima autorità di governo pontificia ha potuto imporre la sua volontà con atti ufficiali rivolti agli organi melitensi, ordinando addirittura una revisione costituzionale al cui com-

⁵⁵ V. il comunicato della Sala Stampa della Santa Sede del 25 gennaio 2017, consultabile *online* sul sito press.vatican.va.

⁵⁶ V. il documento intitolato *Lettera del Santo Padre Francesco al Sostituto per gli Affari generali della Segreteria di Stato per la nomina a Delegato speciale presso il Sovrano Militare Ordine di Malta*, del 2 febbraio 2017, consultabile *online* sul sito ufficiale della Santa Sede, w2.vatican.va.

⁵⁷ Al più, avrebbe potuto ricondursi a una forma di consapevole dipendenza politica dell'Ordine di Malta dalla Santa Sede l'iniziale allusione del Gran Maestro a certe istruzioni non ufficiali provenienti dal Pontefice a proposito della necessità delle dimissioni del Gran Cancelliere, di cui si è fatto cenno all'inizio di questo paragrafo.

pimento essa sta attualmente contribuendo attraverso il suo Delegato⁵⁸. Si ha così un'ulteriore conferma di quanto già sostenuto da alcuni autori⁵⁹, e cioè di come l'ordinamento melitense non sia originario ma tragga in verità la sua "forza" dall'ordinamento di un altro ente, la Santa Sede, rispetto alla quale l'Ordine di Malta si colloca in una posizione non solo di deferenza religiosa, tutto sommato indifferente per il diritto internazionale, ma anche di dipendenza giuridica.

In conclusione, la presunta personalità giuridica internazionale dell'Ordine di Malta appare come una sorta di *fictio iuris* prevalentemente italiana, foraggiata da una tradizionale cortesia che la giurisprudenza e i governi intendono mantenere a favore dello stesso Ordine. Non sembra perciò corretto qualificare come accordi internazionali gli atti relativi alla presenza dell'Ordine in Italia. Parimenti, è da riconoscersi l'infondatezza dell'orientamento della giurisprudenza italiana che assicura anche all'Ordine le immunità e i privilegi normalmente spettanti agli enti soggetti del diritto internazionale.

ABSTRACT

Some Recent Events Concerning the Relationship of the Order of Malta with Italy and the Holy See

This paper examines the recent practice concerning the relationship between the Order of Malta and the Holy See with the aim to better define the relationship between the Order of Malta and Italy. It is widely known that in Italy both the judiciary and the executive power qualify the Order as a subject of international law. In particular, to provide the Order with immunities and privileges, the judiciary has often relied on the alleged premise of its international legal personality. The same presupposition has been applied by the Italian Government to justify the stipulation of some "agreements" with the Order. The analysis of the references to the Holy See in the new Constitutional Charter of the Order and of the recent interventions of the Holy See in the internal affairs of the Order shows that the Order legally depends on the Holy See and that the aforementioned Italian practice does not rely on legal bases but on a sort of tradition.

⁵⁸ KARSKI, *op. cit.*, 26-27, sostiene che, in base ai canoni 120 e 584 del codice di diritto canonico, la Santa Sede potrebbe finanche disporre la soppressione degli ordini religiosi a essa riconducibili, tra i quali rientrerebbe l'Ordine di Malta, in considerazione della sua natura di ordine anche religioso.

⁵⁹ V. soprattutto BERNARDINI, *op. cit.*, 515 ss.; PAONE, *op. cit.*, 255 ss.; KARSKI, *op. cit.*, 24 ss.

SULL'ESISTENZA DI UN OBBLIGO GENERALE DI PREVENIRE E REPRIMERE IL FENOMENO DEI *FOREIGN FIGHTERS* ALLA LUCE DELLA VICENDA DELLA GUERRA CIVILE SPAGNOLA

ALICE RICCARDI¹

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Responsabilità degli Stati e combattenti stranieri prima del 1936. – 3. La guerra civile spagnola. Lo scoppio della guerra civile e il coinvolgimento di volontari. – 4. Segue: la creazione del Comitato per il non intervento negli affari interni spagnoli e la questione dei volontari: il non intervento indiretto. – 5. La risoluzione del 16 febbraio 1937. – 6. Segue: l'esecuzione della risoluzione del 16 febbraio 1937. – 7. Sulla natura delle misure di contrasto all'afflusso di combattenti in Spagna. – 8. L'influenza della vicenda spagnola sullo sviluppo del diritto internazionale: sul principio del non intervento. – 9. Segue: sulla responsabilità degli Stati per atti di privati. – 10. Conclusioni.

1. Il massiccio coinvolgimento di *foreign fighters*² nei conflitti in Siria e Iraq ha spinto una certa dottrina a interessarsi dello sviluppo storico di tale fenomeno, con l'intento di identificare eventuali profili comuni ai combattenti stranieri odierni e a quelli del passato³. L'attenzione di tali autori si è soffermata, ad esempio, sulla guerra civile spagnola, sul primo conflitto arabo-israeliano, sull'Afghanistan, sulla Cecenia e sulla guerra nell'ex-Jugoslavia⁴. Si è parlato in proposito di «a tradition of foreign fighting that runs from Spain to Syria»⁵.

¹ L'autrice ringrazia l'Archivio storico-diplomatico del Ministero degli Affari esteri per l'ospitalità e i Professori Paolo Benvenuti, Giulio Bartolini e Mirko Sossai per i preziosi consigli. Si ringrazia inoltre Rose Sydney Parfitt per aver reso possibile questa ricerca.

² Il presente contributo utilizzerà come sinonimi le espressioni *foreign fighter*, combattente straniero e volontario, definiti come coloro che «driven mainly by ideology, religion and/or kinship, leave their country of origin or their country of habitual residence to join a party engaged in an armed conflict». DE GUTTRY, CAPONE, PAULUSSEN, *Introduction*, in DE GUTTRY, CAPONE, PAULUSSEN (a cura di), *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, l'Aja, 2016, 3.

³ Su tutti v. MALET, *Foreign Fighters: Transnational Identity in Civic Conflicts*, Oxford, 2013, 34 ss. V. anche MALET, *Why Foreign Fighters? Historical Perspectives and Solutions*, in *Orbis*, 2010, 97 ss.

⁴ V. FLORES, *Foreign Fighters Involvement in National and International Wars: A Historical Survey*, in DE GUTTRY, CAPONE, PAULUSSEN, *op.cit.*, 39; PAYNE, *The Spanish Civil War*, Cambridge, 2012, 131 ss, 184.

⁵ FRENETT, SILVERMAN, *Foreign Fighters: Motivation for Travel to Foreign Conflicts*, in DE GUTTRY, CAPONE, PAULUSSEN, *op.cit.*, 75. In termini simili STRAZZARI, *Foreign Fighters as a Challenge for International Relations Theory*, *ibid.*, 52; MALET, *Foreign Fighters*, *op.cit.*, 93 ss.

Sotto il profilo giuridico, un contributo estensivamente citato in dottrina ha sostenuto che il principio del non intervento negli affari interni di uno Stato terzo imporrebbe agli Stati di origine e transito dei *foreign fighters* l'obbligo di prevenirne i movimenti⁶. Ciò sarebbe dimostrato dalle misure adottate dagli Stati per contrastare il fenomeno dei combattenti stranieri in alcuni dei conflitti appena citati⁷. In particolare, secondo tale opinione sussisterebbe un obbligo generale di prevenire la condotta di «individuals that engage in subversive, terrorist, or armed activities abroad, provided that the territorial State is aware of such activities»⁸. Come evidente, questa opinione non fa differenza fra situazioni nelle quali il singolo si muova per prendere parte a un conflitto armato e situazioni nelle quali questi viaggi per partecipare ad attività di terrorismo. Di conseguenza, finanche la nota risoluzione 2178 (2014) del Consiglio di Sicurezza (CdS) dell'ONU in tema di contrasto al fenomeno dei *foreign terrorist fighters*⁹ non farebbe altro che riaffermare la consuetudine¹⁰.

Tale tesi non è priva di sostenitori¹¹ ed è attualmente oggetto di un certo interesse accademico¹². A parere di chi scrive, non è di così immediata evidenza affermare con certezza l'esistenza di una norma

⁶ KRÄHENMANN, *Foreign Fighters under International Law*, in *Academy Briefing No. 7, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights*, ottobre 2014, 50. La stessa autrice ha sostenuto un'identica tesi anche in KRÄHENMANN, *The Obligations under International Law of the Foreign Fighter's State of Nationality or Habitual Residence, State of Transit and State of Destination*, in DE GUTTRY, CAPONE, PAULUSSEN, *op.cit.*, 257.

⁷ KRÄHENMANN, *Foreign Fighters under International Law*, *op.cit.*, 3, 5, 49. Per una panoramica di tali misure v. MALET, *Foreign Fighters*, *op.cit.*, 35-7.

⁸ KRÄHENMANN, *The Obligations under International Law*, *op.cit.*, 232.

⁹ CdS, risoluzione n. 2178 del 24 settembre 2014, UN Doc. S/RES/2178/2014, secondo cui gli Stati devono introdurre misure preventive e repressive per impedire che individui viaggino «to a State other than their State 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, including in connection with armed conflict». V. ALI, *La risposta della comunità internazionale al fenomeno dei foreign terrorist fighters*, in questa *Rivista*, 2015, 181.

¹⁰ Secondo Krähenmann, «the interplay of these obligations highlights that there is no gap in international law ... before the adoption of Security Council Resolution 2178», KRÄHENMANN, *The Obligations under International Law*, *op.cit.*, 257.

¹¹ Tra cui i curatori di DE GUTTRY, CAPONE, PAULUSSEN, *op.cit.*, 517, 520.

¹² V. ad esempio RUYS, *Of Arms, Funding and "Non-lethal Assistance" – Issues Surrounding Third-State Intervention in the Syrian Civil War*, in *Chinese JIL*, 2014, par. 60, secondo cui «[i]t is open to discussion [...] whether third States [...] are legally obliged to take steps to prevent persons under their jurisdiction from joining one of the warring parties to the conflict»; un *panel* sul tema è stato oggetto del convegno promosso dall'Interest Group on the History of International Law dell'ESIL che ha avuto luogo presso l'Università di Grenada nel marzo del 2017 dal titolo *The Neutrality of International Law: Myth or Reality?*, <http://esilrf2017.dipri.org/>.

generale di tale portata. Ciò si discosta invero dall'interpretazione generalmente accettata del principio del non intervento che, nel segmento rilevante, impone agli Stati l'obbligo di non organizzare, offrire supporto o tollerare che il proprio territorio sia utilizzato da bande armate quale base per operazioni militari ostili, attività sovversive o terroristiche contro un terzo Stato, o interferire con una guerra civile¹³. In altre parole, la responsabilità dello Stato rilevarebbe solo qualora esso sia a conoscenza¹⁴ del rischio che una banda armata utilizzi il proprio territorio per lanciare «organized acts of armed force» contro un altro Stato¹⁵ e che tale banda, dotata di una certa organizzazione, esista¹⁶.

Rispetto a tali premesse, chi scrive ritiene sia urgente soffermarsi con più attenzione sugli elementi di prassi adottati a sostegno della tesi secondo cui il principio del non intervento non sarebbe più limitato a quanto appena descritto, ma comprenderebbe anche l'obbligo per gli Stati di adottare tutte le misure necessarie a prevenire che individui singoli si muovano, anche isolatamente, per prendere parte ad attività militari, sovversive o terroristiche note sul territorio di Stati terzi. Il presente contributo riflette sui primi risultati di una più ampia ricerca su tale prassi, soffermandosi in particolare sulla guerra civile spagnola. La scelta di concentrarsi anzitutto su tale conflitto è dipesa dal fatto che in dottrina esso è citato come il primo esempio moderno di contesto bellico nel quale la Comunità internazionale si attivò per contrastare il fenomeno dei combattenti stranieri¹⁷. In effetti, in quella contingenza si adottarono delle misure per arginarne l'afflusso che

¹³ AGNU, risoluzione 2625(XXV), *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, 24 ottobre 1970, UN Doc. A/RES/25/2625, par. 1; Corte Internazionale di Giustizia, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua c Stati Uniti)* (Merito) sentenza del 27 giugno 1986 [1986] *ICJ Rep.* 14, par. 205. Nello stesso senso, il diritto internazionale umanitario codificato nelle Convenzioni di Ginevra del 1949 non prevede alcun obbligo di prevenire che le persone sottoposte alla giurisdizione di uno Stato si arruolino all'estero. V. BRING, *Neutral Nationals*, in WOLFRUM, LACHENMANN (a cura di), *The Law of Armed Conflict and the Use of Force: The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. 2, Oxford, 2017, 768, 770.

¹⁴ Per JAMNEJAD, WOOD, *The Principle of Non-Intervention*, in *Leiden JIL*, 2009, 345, 361, l'obbligo di non tollerare «does not, however, create an obligation on states to search out such groups. It applies when states are actually aware that their territory is being used for such purpose.»

¹⁵ PISILLO MAZZESCHI, *The Due Diligence Rule and the Nature of the International Responsibility of States*, in *GYIL*, 1992, 9, 35-6; v. anche JAMNEJAD, WOOD, *op.cit.*, 345 ss.

¹⁶ BROWNLIE, *Volunteers and the Law of War and Neutrality*, in *ICLQ*, 1965, 570, 573.

¹⁷ V. KRÄHENMANN, *Foreign Fighters under International Law and National Law*, in *Rec. SIDMDC*, 2015, 249-250.

somigliano sorprendentemente a quelle oggi imposte dal CdS con la risoluzione 2178. Pertanto, è evidente che il caso spagnolo potrebbe costituire *prima facie* un'evidenza della tesi sopra menzionata.

L'analisi sarà divisa in tre sezioni. Nella prima si noterà come il diritto consuetudinario cristallizzato nella Convenzione (V) dell'Aja concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra terrestre del 1907 (Convenzione dell'Aja) non si interessasse di combattenti stranieri, nonostante una certa prassi si muovesse in senso opposto. La parte centrale analizzerà la politica del non intervento negli affari interni spagnoli inaugurata dagli Stati europei alla fine del 1936 con particolare riguardo ai combattenti stranieri, attraverso elementi di prassi raccolti direttamente presso l'Archivio storico-diplomatico del Ministero degli Affari Esteri¹⁸. L'ultimo segmento proporrà un'interpretazione delle misure adottate in forza della menzionata politica e cercherà di comprendere se tale prassi abbia influenzato lo sviluppo del principio del non intervento e della responsabilità degli Stati per atti di privati.

Prima di procedere, un breve *caveat*: non si intende qui discutere esaurientemente di diritto internazionale e guerra civile spagnola. Pertanto non si tratterà, se non *a latere*, di due questioni, ossia del riconoscimento della belligeranza¹⁹ e del Governo di Franco²⁰.

2. Si ritiene che la Convenzione dell'Aja riflettesse il diritto consuetudinario vigente negli anni '30 del XX secolo quanto agli obblighi degli Stati neutrali nel corso dei conflitti armati internazionali²¹. Gli articoli IV e V di tale Convenzione obbligano gli Stati neutrali a non formare corpi di combattenti e aprire uffici di arruolamento a favore dei belligeranti, non tollerare che il proprio territorio sia usato a tali scopi e punire simili condotte. Tali norme, che si riferiscono ad atti or-

¹⁸ Durante la ricerca condotta dall'autrice presso l'Archivio storico-diplomatico del Ministero degli Affari Esteri (Archivio MAE) non è stato rinvenuto alcun documento dell'Ufficio contenzioso diplomatico sulla guerra civile spagnola.

¹⁹ V. SCELLE, *La reconnaissance des insurgés et la guerre espagnole*, in *Die Friedens-Warte*, 1937, 65, 70; JESSUP, *The Spanish Rebellion and International Law*, in *For. Aff.*, 1936-1937, 260, 279; BALLADORE PALLIERI, *Quelques aspects juridiques de la non-intervention en Espagne*, in *Rev. dr. int. lég. comp.*, 1938, 285, 301; CASSESE, *The Spanish Civil War and the Development of Customary Law Concerning Internal Armed Conflict*, in CASSESE, GAETA, ZAPPALÀ (a cura di) *The Human Dimension of International Law: Selected Papers of Antonio Cassese*, Oxford, 2008, 128-132; CULLEN, *The Concept of Non-International Armed Conflict in International Humanitarian Law*, Cambridge, 2010, 20-23.

²⁰ V. su tutti SERENI, *The Italian Conception of International Law*, New York, 1943, 309.

²¹ V. BROWNIE, *op.cit.*, 570.

ganizzati di violenza armata di cui lo Stato sia a conoscenza²², non riguardano le condotte di singoli che si arruolino volontariamente in eserciti stranieri e attraversino isolatamente la frontiera. L'art. VI difatti stabilisce che «[I]a responsabilité d'une Puissance neutre n'est pas engagée par le fait que individus passent isolément la frontière pour se mettre au service de l'un des belligérants». I lavori preparatori di tale disposizione specificano che devono ritenersi «individui che passano isolatamente la frontiera» coloro rispetto ai quali «there exists [...] no bond of a known or obvious organization, even when a number of them pass the frontier simultaneously [...]. Moreover [article VI] applies also to the *ressortissants* of the belligerent State returning to their fatherland to perform their military duty»²³. In breve, la consuetudine vigente agli inizi del 1900 relativa all'arruolamento di combattenti stranieri nel corso di conflitti internazionali può riassumersi in tre principi: (i) obbligo per gli Stati neutrali di non formare bande armate con l'intenzione di intraprendere atti di violenza organizzata tali da costituire una spedizione ostile verso un belligerante e obbligo di non tollerare coscientemente, usando tutte le misure a propria disposizione²⁴, che gruppi di individui si organizzino in tal senso; (ii) indifferenza rispetto all'arruolamento volontario di singoli nelle forze armate di Stati terzi e uscita degli stessi dal territorio nazionale in maniera isolata (anche laddove il confine fosse attraversato in gruppi); ad ogni modo, (iii) non può impedirsi ad alcuno di arruolarsi nell'esercito del proprio Stato di nazionalità.

Rispetto a tali principi, esiste una certa prassi che dimostra come gli Stati, successivamente al 1907, assunsero convenzionalmente degli obblighi più ampi. In particolare, si registra una certa tendenza a impegnarsi a prevenire, con tutti i mezzi a propria disposizione, che singoli individui attraversassero i confini per «starting or promoting a civil strife» all'estero, indipendentemente dall'afferenza a una qualche banda armata od organizzazione nota²⁵; tale obbligo di prevenzione fu

²² *Ibid.*, 573; v. anche LAUTERPACHT, *Revolutionary Activities by Private Persons Against Foreign States*, in *AJIL*, 1928, 105, 126; JESSUP, DEAK, *Neutrality: Its History, Economics and Law*, vol. I, New York, 1936, 24 ss.; BOTHE, *The Law of Neutrality*, in FLECK (a cura di), *The Handbook of International Humanitarian Law*, 3a ed., Oxford, 2013, cap. 11.

²³ *The Proceedings of the Hague Peace Conferences, The Conference of 1907*, vol. 1, Oxford, 1920, 141.

²⁴ V. *Draft Convention on Rights and Duties of Neutral States in Naval and Aerial War. Section 2: General Rights and Duties of Neutral States*, in *AJIL, Supp: Research in International Law*, 1939, 232, 248.

²⁵ Sesta Conferenza internazionale degli Stati americani, *Convention on Duties and Rights of States in the Event of a Civil Strife*, firmata il 28 febbraio 1928, entrata in vigore il 21

in certi casi esteso a tutti gli individui sottoposti alla giurisdizione dello Stato contraente, indipendentemente dalla nazionalità²⁶.

Deve inoltre notarsi come, tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, molti ordinamenti avessero introdotto, in assenza di obblighi internazionalmente assunti in tal senso, norme specifiche tese a reprimere l'arruolamento di singoli individui in eserciti di Stati terzi coinvolti in un conflitto internazionale, verso cui lo Stato di nazionalità si trovasse in una posizione di neutralità. Ci si riferisce qui al *British Foreign Enlistment Act* del 1870, secondo cui costituiva reato l'arruolarsi, il lasciare o tentare di lasciare i domini britannici per arruolarsi, o l'indurre una persona ad arruolarsi, anche individualmente, salvo licenza del sovrano²⁷; e alle numerose dichiarazioni di neutralità quali il *Neutrality Act* statunitense²⁸, e ad altre «[i]nnumerable municipal provisions prohibiting and punishing foreign enlistment» previste dalle dichiarazioni di neutralità di almeno 13 Stati²⁹. Infine, almeno altri 12 Stati stabilivano la perdita della cittadinanza per coloro che si fossero arruolati in eserciti stranieri, escludendo comunque coloro che avessero preso parte a un'insurrezione³⁰.

Se per un verso questa prassi potrebbe indurre a ritenere che gli Stati si sentissero in dovere di prevenire l'arruolamento volontario all'estero di singoli individui sottoposti alla propria giurisdizione, dall'altro bisogna rilevare come nessun autore di inizio XX secolo si sia espresso in tal senso. Di converso, si è ritenuto che la prassi citata

maggio 1929, 134 LNTS 45, art. 1(1); Sesta conferenza internazionale degli Stati Americani, *Convention on Maritime Neutrality*, firmata il 20 febbraio 1928, entrata in vigore il 12 gennaio 1931, art. 23, che permette ai neutrali (ma non li obbliga a) «oppose the voluntary departure of their own nationals»; *General Treaty of Peace and Amity*, in *AJIL*, 1923, 117, 121, art. XIV.

²⁶ *Ibid.*, art. XIV; *Convention on Duties and Rights of States in the Event of a Civil Strife*, art. 1(1). *Contra*, *Convention on Maritime Neutrality*, 1928, art. 23, secondo cui «[n]eutral States shall not oppose the voluntary departure of nationals of belligerent States even though they leave simultaneously in great numbers».

²⁷ *British Foreign Enlistment Act 1870*, & 34 Vict. Ch. 90, 9 agosto 1870.

²⁸ US 74th Congress, Sess. I, Ch. 837, 49 Stat 1081, *Joint Resolution 67*, 31 agosto 1935. V. JESSUP, *The New Neutrality Legislation*, in *AJIL*, 1935, 665 ss.

²⁹ JESSUP, DEAK, *A Collection of Neutrality Law, Regulations and Treaties*, Washington, 1939, 85-110, 387-390, 590-594, 739, 749-751, 911, 934, 1051, 1074, 1300, 1189, 1195, 1201, 337, 325, 333 si riferiscono a norme introdotte da Brasile, Cina, Francia, Giappone, Liberia, Romania, Spagna, Svizzera, Russia, Venezuela, Malta, Hong Kong e Grecia.

³⁰ PADEFORD, *International Law and Diplomacy in the Spanish Civil Strife*, New York, 1939, 73, cita norme sulla cittadinanza introdotte da: Albania, Austria, Belgio, Bulgaria, Cecoslovacchia, Germania, Italia, Olanda, Polonia, Portogallo, Turchia e Jugoslavia. Nessuna di queste norme proibiva direttamente l'arruolamento, ma vi faceva solo discendere la perdita della cittadinanza.

perseguisse l'interesse meramente interno di non violare la neutralità³¹; o che si trattasse semplicemente di norme tese a specificare l'obbligo di neutralità stesso, posto che la Convenzione del 1907 non impediva agli Stati di adottare disposizioni più rigorose; o, infine, che la prevenzione e repressione del fenomeno dei *foreign fighters* non fosse altro che una misura che gli Stati potevano adottare perché non esclusa dal diritto internazionale³². McNair notava in proposito come «[i]n almost every war will be found fighting foreign volunteers»³³, come a dire che non esistesse un obbligo generale di prevenire tale fenomeno.

3. Il 16 febbraio 1936, per la prima volta nell'Europa occidentale, un Fronte popolare conquistava una solida vittoria alle elezioni politiche spagnole. Già pochi giorni dopo la proclamazione dei vincitori, nella giovane Spagna repubblicana esponenti della destra e capi militari cominciavano a preparare quel colpo di Stato che si sarebbe concretizzato poi nel luglio dello stesso anno, approfittando dell'assassinio da parte di alcuni socialisti del capo dei gruppi monarchici Sotelo, avvenuto il 13 luglio 1936. Il 17 luglio i generali Sanjurjo, Franco e Mola Vidal avviavano dal Marocco spagnolo il famoso *pronunciamiento* contro il governo legittimo di Madrid. Il 20 luglio Franco assumeva il comando supremo della ribellione. Il 25 luglio i ribelli istituivano un governo a Burgos e si rivolgevano a Roma e Berlino per ottenere l'aiuto necessario a sconfiggere le forze governative³⁴. La Germania e soprattutto l'Italia inviarono in Spagna risorse ingenti, sia in termini di aiuti militari che, in particolare, di uomini. Si stima che la presenza militare tedesca in Spagna sfiorò, nel periodo di massima affluenza, le 20.000 unità; Mussolini inviò in Spagna circa 80.000 fra uomini dell'esercito e camicie nere, raggruppandoli sotto il c.d. "Corpo di truppe volontarie". Oltre ai militari di carriera e a membri di gruppi paramilitari, altri stranieri, volontari in senso stretto, si arruolavano con Franco. Si ritiene generalmente che questi, provenienti da 37 Stati diversi, non fossero più di un paio di migliaia³⁵, anche se vi è chi sostiene che questo calcolo sia sottostimato³⁶. Certa-

³¹ BROWNLIE, *op.cit.*, 575.

³² BALLADORE PALLIERI, *Quelques aspects juridiques*, *op.cit.*, 293.

³³ MCNAIR, *The Law Relating to the Civil War in Spain*, in *LQR*, 1937, 471, 494.

³⁴ DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali*, 2a ed., Roma-Bari, 2009, 210-19.

³⁵ THOMAS, *The Spanish Civil War*, New York, 1986, 974-85.

³⁶ KEEN, *Fighting for Franco: International Volunteers in Nationalist Spain during the Spanish Civil War*, New York, 2007, 16, n. 20.

mente più eclatanti sono i dati dei volontari che combatterono a fianco del Governo repubblicano. In letteratura si segnala come 40-50.000 individui, provenienti da circa 50 Stati diversi, si arruolarono nelle *International Brigades* sotto la direzione dell'Internazionale comunista (Comintern)³⁷.

4. Già nei giorni immediatamente successivi al 18 luglio 1936, data convenzionale d'inizio della guerra civile spagnola, la Francia inviava aiuti militari al Governo repubblicano³⁸. Di converso l'Italia, nei cui confronti la Società delle Nazioni (SdN) aveva appena approvato una risoluzione per il ritiro delle sanzioni inflitte in relazione alla guerra d'Etiopia, per ben tre volte rifiutava a Franco ogni aiuto militare³⁹, salvo suggerirgli «che ogni intervento in suo favore sarebbe facilitato s'egli assumesse una veste legale»⁴⁰. Londra, nel frattempo, si preoccupava delle mosse francesi, convinta che fossero il frutto di una collaborazione con la Russia⁴¹.

Dinnanzi a un cambio di passo italiano che da fine luglio cominciava improvvisamente a inviare materiale bellico in Spagna⁴² e all'opposizione incontrata dal Primo ministro francese Blum all'interno del proprio gabinetto⁴³, la stessa Francia decideva di farsi promotrice, per evitare che la crisi trascinasse l'Europa in un conflitto internazionale, di una politica comune europea relativa agli affari spagnoli, denominata del “non intervento”⁴⁴. Tale politica si rendeva necessaria

³⁷ V. ESENWEIN, *Freedom Fighters or Comintern Soldiers? Writing About the “Good Fight” During the Spanish Civil War*, in *Civil Wars*, 2010, 156-7.

³⁸ Notizie certe arrivano all'Italia il 22 luglio 1936. V. Archivio MAE, Commissione per la pubblicazione dei documenti diplomatici, *I documenti diplomatici italiani, ottava serie: 1935-1939*, vol. IV, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, telegramma in arrivo personale UU.SS. 7131/451-452 (a firma Cerruti), 22 luglio 1936.

³⁹ *Ibid.*, telegrammi in arrivo n. 451, 20 luglio 1936, 461, 22 luglio 1936, e n. 7184-7187/196-197, 23 luglio 1936.

⁴⁰ *Ibid.*, telegramma in partenza n. 12975/54 (a firma Ciano), 24 luglio 1936. Il giorno successivo, Franco costituiva a Burgos una giunta militare presieduta dal Generale Cabanellas. V. *ibid.*, telegramma in arrivo n. 7255/221, 25 luglio 1936.

⁴¹ *Ibid.*, telegramma in arrivo n. 7368/1083, 29 luglio 1936.

⁴² Si può presumere che Mussolini aiutò i franchisti quando questi invocarono il patto segreto del 1934 fra i nazionalisti spagnoli e l'Italia, in forza del quale quest'ultima si impegnava ad appoggiare militarmente un colpo di stato in Spagna. V. ALPERT, *A New International History of the Spanish Civil War*, 2a ed., New York, 2004, 38; Archivio MAE, Gabinetto del Ministro e della Segreteria generale 1923-1943, Sezione II – Ufficio di coordinamento, lett. c), UC 44, Testo del patto segreto fra l'Italia e i nazionalisti spagnoli, 31 marzo 1934.

⁴³ CARLTON, *Eden, Blum, and the Origins of Non-Intervention*, in *JCH*, 1971, 1.

⁴⁴ DI NOLFO, *op.cit.*, 220.

poiché nessuno Stato intendeva riconoscere lo *status* di belligerante a Franco e rendere applicabile il diritto di neutralità: pertanto, solo con un'intesa politica poteva impedirsi l'afflusso di aiuti in Spagna. Questo era l'obiettivo delle note diplomatiche scambiate il 15 agosto 1936 fra la Francia e la Gran Bretagna, con cui i due Stati dichiaravano unilateralmente di volersi astenere da qualsivoglia intervento, diretto o indiretto, negli affari interni spagnoli, a prescindere dal riconoscimento della belligeranza. In particolare, ciascuno Stato avrebbe proibito ogni importazione, esportazione o transito di armi, munizioni e materiale bellico verso la Spagna e i suoi possedimenti⁴⁵. Tra il 17 agosto e il 3 settembre, altri 25 Stati europei dichiaravano unilateralmente lo stesso divieto⁴⁶.

Le diverse dichiarazioni non verranno in questa sede analizzate in dettaglio. Ci si limiterà a rilevare come proprio l'Italia avesse cercato, durante i negoziati che portarono allo scambio delle citate note diplomatiche, di convincere gli altri Stati a interpretare la nozione di "non intervento indiretto" (di cui Gran Bretagna e Francia non fornivano una definizione) come comprendente il reclutamento di volontari⁴⁷. L'Italia aveva infatti guardato con preoccupazione alla partenza di volontari dalla Francia fin dall'inizio di agosto, tanto che Mussolini aveva indicato al Ministro degli Esteri Ciano di far presente alla Francia come «la solidarietà morale con una delle parti in conflitto, solidarietà che è espressa e si esprime attraverso manifestazioni pubbliche, campagne di stampa, sottoscrizioni di danaro, arruolamenti di volontari, ecc., [...] costituisca già una clamorosa e pericolosa forma d'intervento»⁴⁸. È evidente come l'eco del settimo congresso del Comintern, svoltosi nel 1935 e che aveva dato vita alla c.d. "politica dei fronti popolari" contro l'avanzata dei fascismi, si riflet-

⁴⁵ Cfr. i testi delle due dichiarazioni in PADEFORD, *International Law and Diplomacy*, *op.cit.*, Appendix I, 205-7.

⁴⁶ Cfr. le dichiarazioni unilaterali riportate in *ibid.*, 207-29, di: Albania, Austria, Belgio, Bulgaria, Cecoslovacchia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Svezia, Turchia, Unione Sovietica e Jugoslavia.

⁴⁷ V. fra gli altri Archivio MAE, Ambasciata d'Italia a Berlino, Busta n. 156, 1937, telegramma in arrivo n. 3801/C (a firma Ciano), 19 agosto 1936. Tali documenti e quelli analizzati più avanti dimostrano come non fu la Germania a proporre di vietare il movimento di volontari, come si è ritenuto in passato – v. ad esempio ROUSSEAU, *La non-intervention en Espagne*, in *Rev. dr. int. lég. comp.*, 1938, 700, 720 – bensì l'Italia.

⁴⁸ Archivio MAE, *I documenti diplomatici italiani*, vol. IV, *op.cit.*, Appunto del Capo del Governo, Mussolini, al Ministro degli Esteri, Ciano, 5 agosto 1936.

tesse nelle parole del capo del Governo italiano⁴⁹. Ciano comunicò tale posizione anche alla Gran Bretagna, affermando come «questa lotta e questo intervento dovevano impedirsi insieme e parallelamente alle forniture di armi»⁵⁰. Dinnanzi alle resistenze dei governi francese e britannico, che ritenevano che «sarebbe stato troppo lungo fare accettare anche agli altri Governi la formula italiana»⁵¹ e alla promessa che la questione dei volontari «would suitably form the subject of later negotiations»⁵², l'Italia includeva la seguente affermazione in chiosa alla propria nota diplomatica di adesione alla politica del non intervento del 21 agosto 1936: «[p]oiché però nella proposta francese si parla anche di ingerenza indiretta, senza specificare di che si tratta, il Governo italiano tiene a precisare che interpreta tale ingerenza indiretta nel senso che non sono ammissibili nei Paesi aderenti all'accordo sottoscrizioni pubbliche o arruolamenti di volontari per l'una o per l'altra parte in conflitto. Il Governo italiano nell'accettare di aderire al non intervento diretto ha l'onore pertanto di mantenere le sue osservazioni per quanto concerne il non intervento indiretto»⁵³.

Come si vedrà fra poco, lo sforzo italiano di stimolare il formarsi di un consenso attorno al non intervento indiretto, in questa fase caduto nel vuoto⁵⁴, sarà presto condiviso dagli altri Stati, quando l'Italia chiari di non aspettarsi «un atto “formale” di accettazione di queste condizioni, ma [...] il “fatto” che gli altri governi non permettessero

⁴⁹ MCKENZIE, *Comintern and World Revolution, 1928-1943: The Shaping of a Doctrine*, New York, 1964, 159 ss.

⁵⁰ Archivio MAE, *I documenti diplomatici italiani*, vol. IV, *op.cit.*, Appunto del Ministro degli Esteri Ciano, Colloquio con l'incaricato d'affari di Gran Bretagna a Roma, 6 agosto 1936.

⁵¹ Un'affermazione che Ciano considera un «pretesto», in Archivio MAE, Ambasciata d'Italia a Berlino, Busta n. 156, 1937, telegramma in partenza n. 3801/C (a firma Ciano), 19 agosto 1936.

⁵² Archivio MAE, *I documenti diplomatici italiani*, vol. IV, *op.cit.*, Promemoria dell'Ambasciata di Gran Bretagna a Roma al Ministero degli Esteri n. 147/41/36, 17 agosto 1936.

⁵³ Archivio MAE, Ambasciata d'Italia a Berlino, Busta n. 156, 1937, telegramma in partenza n. 240 (a firma Ciano), 22 agosto 1936, 2.

⁵⁴ Gli unici Stati ad aver aderito alla proposta italiana in questa fase furono la Germania, che concluse la propria dichiarazione non con una riserva ma con il seguente invito: «it would be [...] eminently desirable that the interested Governments extend the measures [...] to the prohibition of departure from their territories of volunteers who might wish to participate in the conflict»; e il Portogallo, che qualificò come condotte contrarie alla dichiarazione francese il consenso «to the enrollment of volunteers for the forces in conflict, even if the enlistments are secured indirectly.» V. PADEFORD, *International Law and Diplomacy*, *op.cit.*, Appendix I, 214, 226.

né sottoscrizioni né reclutamento di volontari; in caso contrario [il] governo italiano avrebbe dovuto riesaminare [il] suo atteggiamento»⁵⁵.

Giunte tutte le note diplomatiche sopra menzionate presso il Ministero degli Esteri francese, i 27 Stati interessati decidevano di costituire il c.d. Comitato per il non intervento (Comitato), allo scopo di coordinare le attività dei diversi Paesi tese a eseguire il contenuto delle dichiarazioni. Già nel corso delle prime riunioni del Comitato l'Italia perseverava sul non intervento indiretto. Ciano istruiva Dino Grandi (ambasciatore italiano a Londra) di «insistere sulla questione dell'ingerenza indiretta»⁵⁶. Grandi affermava di conseguenza in seno al Comitato che «[i]l Governo italiano attribuisce alla non ingerenza indiretta importanza pari a quella della non ingerenza diretta, in quanto le considera parti integrali ed equivalenti di quel principio del non intervento a cui hanno aderito tutti i Governi»; e indicava come forma di intervento indiretto «il reclutamento di volontari. Tale reclutamento deve essere rigorosamente proibito, sia che esso venga fatto attraverso emissari di una delle due parti in conflitto, sia che avvenga per iniziativa e istigazione di individui, gruppi, associazioni e partiti politici»⁵⁷.

Mentre i governi rappresentati nel Comitato si rifiutavano di analizzare la proposta italiana, proprio dall'Italia migliaia di “volontari” confluivano in Spagna su ordine diretto di Mussolini⁵⁸. Inoltre, il 18 novembre 1936 sia la Germania che l'Italia riconoscevano il governo di Franco⁵⁹. Dinnanzi al perdurante rifiuto franco-britannico di riconoscere la belligeranza, il Comitato si trovava all'improvviso a dover sostenere la posizione italiana circa i *foreign fighters*, per ostacolarne la partenza proprio dall'Italia e dalla Germania. Nel dicembre 1936,

⁵⁵ Archivio MAE, *I documenti diplomatici italiani*, vol. IV, *op.cit.*, telegramma n. 3893/244 (a firma Ciano), 22 agosto 1936, e S.S. 3920/123 (a firma Ciano), 25 agosto 1936.

⁵⁶ Archivio MAE, Ambasciata d'Italia a Berlino, Busta n. 156, 1937, telegramma in partenza n. 4205/848 R (a firma Ciano), 17 settembre 1936.

⁵⁷ *Ibid.*, telegramma in arrivo n. 9224 R (a firma Grandi), 19 settembre 1936, 1-2. Si noti come nel dicembre del 1936, nell'ambito del negoziato (fallito) sulla proposta franco-inglese di mediazione sul conflitto spagnolo, anche la Germania faceva notare come il conflitto non si sarebbe risolto se non si fosse affrontata la questione dei volontari. *Ibid.*, Busta n. 155, 1936, Nota tedesca di risposta, 12 dicembre 1936.

⁵⁸ V. fra gli altri Archivio MAE, Gabinetto del Ministro e della Segreteria Generale, 1923-1943, Sezione I, Gabinetto del Ministro, Busta n. 347, telegramma in partenza (a firma Ciano), 9 febbraio 1937, 1-2. Si tratta di una minuta autografa in cui Ciano risponde per conto di Mussolini a un telegramma inviatogli da Colli – pseudonimo del Generale Mario Roatta, militare italiano, comandante in capo del Corpo di truppe volontarie in Spagna – e ordina le prossime mosse della Legione Littorio.

⁵⁹ Archivio MAE, Affari politici 1931-1945 (Paese: Spagna), Busta n. 13, 1936, telegramma in partenza n. 5078 R/C (a firma Ciano), 19 novembre 1936.

perciò, il Comitato cominciava la discussione di un promemoria franco-inglese che proponeva di estendere la politica del non intervento agli stranieri che intendevano entrare in Spagna per partecipare al conflitto. Ciano, in una prima nota verbale di risposta, rimarcava come l'Italia avesse sempre sostenuto che «l'affluenza di volontari dovesse essere vietata come un atto di illecito intervento» e che fosse «necessaria una trattazione integrale e totalitaria del problema del non intervento sia nelle sue forme dirette che indirette»; inoltre, proponeva che un'estensione in tal senso fosse «sottopost[a] a un efficace controllo perché non possano sorgere dubbi sulla sua piena e completa applicazione»⁶⁰. Una tale insistenza italiana era determinata dal fatto che, nel gennaio del 1937, Italia e Germania avevano già deciso di interrompere l'invio di aiuti a Franco; e pertanto entrambi gli Stati volevano l'instaurazione di un sistema di controllo «il più efficace e completo possibile» per evitare che, invece, le frontiere francesi rimanessero porose⁶¹.

Mentre ciò avveniva, la Gran Bretagna già il 10 gennaio estendeva al territorio spagnolo il *Foreign Enlistment Act* del 1870 attraverso un "warning" *ad hoc* del Ministero degli Affari Esteri, rendendo così reati punibili con la reclusione fino a due anni l'arruolamento, il reclutamento, il «leave or attempt to leave» il territorio britannico o l'istigazione a ciò per combattere in Spagna, da parte di cittadini britannici⁶².

5. Dopo brevi negoziati, il 16 febbraio 1937 il Comitato per il non intervento adottava una risoluzione intitolata *Reciting the Agreement to Prohibit the Departure of Volunteers for Spain*, composta di quattro paragrafi. Nel primo, si stabiliva di estendere la politica del non intervento «to cover recruitment in and transit through or departure from their respective countries of persons of non-Spanish nationality proposing to proceed to Spain or Spanish dependencies for the purpose of taking service in the present war», con ciò definendo anche chi dovesse intendersi come "volontario"; nel secondo, si decideva

⁶⁰ Archivio MAE, Commissione per la pubblicazione dei documenti diplomatici, *I documenti diplomatici italiani, ottava serie: 1935-1939*, vol. VI, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, Nota verbale del Ministero degli Esteri alle Ambasciate di Francia e Gran Bretagna a Roma, 7 gennaio 1937, 25.

⁶¹ *Ibid.*, Telegramma personale n. 237/29 (a firma Ciano), 22 gennaio 1937, 95.

⁶² Archivio Nazionale della Gran Bretagna, *Foreign Office: Political Departments, General Correspondence 1906-1966*, Political (Western), Spain, Code 41, File 7, FO 371/21319, 1937.

che gli Stati dovessero informare il Comitato delle misure singolarmente adottate; nel terzo e nel quarto si decretava di creare un sistema di supervisione che doveva entrare in vigore alla mezzanotte del 6 marzo⁶³.

I lavori preparatori della concisa risoluzione in parola svelano qualcosa in più circa la portata del suo primo paragrafo. In particolare, un documento fatto circolare dal Segretariato del Comitato agli inizi di gennaio del 1937⁶⁴ spiegava come gli Stati avrebbero dovuto introdurre nei propri ordinamenti un insieme di misure molto articolato. In primo luogo, una serie di fattispecie incriminatrici caratterizzate da «heavy penalty», atte a proibire: (i) l'arruolamento, (ii) il reclutamento, (iii) l'induzione all'arruolamento tramite promozione a mezzo stampa o nel corso di riunioni, dietro offerta o promessa di un vantaggio, un dono o altre utilità, ovvero attraverso abuso di potere o autorità e (iv) l'attraversamento delle frontiere con l'obiettivo di prendere parte al conflitto. Queste misure dovevano indirizzarsi sia nei confronti dei cittadini che degli stranieri cittadini degli Stati legati alla politica del non intervento. In secondo luogo, l'introduzione di «all practicable measures» di tipo amministrativo per impedire ai reclutati di lasciare il proprio paese e in particolare: (i) il ritiro dei passaporti per la Spagna già emessi e (ii) l'istituzione di una procedura per l'emissione di nuovi passaporti, per cui il richiedente doveva produrre prove soddisfacenti a dimostrare di avere un valido e sufficiente motivo per recarsi in Spagna⁶⁵.

Per quanto riguarda il sistema di supervisione previsto agli ultimi due paragrafi della risoluzione – su cui Italia e Germania avevano particolarmente insistito – esso veniva adottato con un'ulteriore risoluzione dell'8 marzo, con la quale gli Stati creavano «a system of observation round the frontiers of Spain [...] for the purpose of ascertaining whether the Agreement is being observed»⁶⁶. Lo schema

⁶³ V. il testo della risoluzione in PADEFORD, *International Law and Diplomacy*, op.cit., Appendix IV, 311.

⁶⁴ Archivio MAE, Affari politici 1931-1945 (Paese: Spagna), Busta n. 13, 1936, International Committee for the Application of the Agreement regarding Non-Intervention in Spain, *Report by Mr Francis Hemming entitled "The methods by which the Non-Intervention Agreement could be extended to cover the entry into Spain of foreign nationals for the purpose of taking part in the present war and the steps which could be taken to make effective such an extension of the Agreement"*, 6 gennaio 1937.

⁶⁵ *Ibid.*, 15-16.

⁶⁶ *Spain: International Committee for the Application of the Agreement regarding Non-Intervention in Spain. Resolution relating to the Scheme of Observation of the Spanish Frontiers by Land and Sea*, in *AJIL, Supp: Official Documents*, 1936, 163-179.

di cooperazione derivante da tale risoluzione era particolarmente complicato e contemplava, nei suoi punti principali, l'istituzione di una serie di "agenzie" con compiti di amministrazione e supervisione (a tale ultimo scopo veniva istituito un corpo di *Observing Officers* alle frontiere di terra e mare e un *Naval Patrol* composto da navi britanniche, francesi, tedesche e italiane che si muovevano nel limite delle dieci miglia dalla costa spagnola). Il Comitato, infine, avrebbe funzionato come ente di vertice, raccogliendo denunce di violazioni e adottando le misure necessarie a rendere lo schema effettivo⁶⁷.

6. L'Italia fu il primo Stato fra quelli legati al non intervento a introdurre nel proprio ordinamento le norme previste dalla risoluzione in parola, avvalendosi della decretazione d'urgenza. Con il Regio decreto-legge 102 del 15 febbraio 1937 (dunque antecedente di un giorno l'adozione della risoluzione), il governo emanava un testo recante "Disposizioni concernenti il divieto di arruolamento di volontari per la Spagna", entrato in vigore il successivo 20 febbraio. Nella sua parte dispositiva, il decreto constava di due articoli. Il primo comma dell'art. 1 puniva con la reclusione da uno a tre anni il reclutatore, ossia «[c]hiunque nel territorio dello Stato arruola o compie azioni dirette ad arruolare o a favorire l'arruolamento di persone per prestare servizio in forze combattenti in Spagna, nei possedimenti spagnoli o nella zona spagnola del Marocco»; il secondo comma puniva con la reclusione da tre mesi a un anno l'arruolato, cioè «chiunque accetta di prestare servizio in forze combattenti nei territori indicati nel comma precedente». L'art. 2 autorizzava il Ministro dell'Interno «a emanare norme per impedire il transito e la partenza di persone che intendano prestare servizio» in Spagna⁶⁸. Il 20 febbraio, il Ministero dell'Interno proibiva l'emissione di nuovi passaporti per la Spagna salvo giustificato motivo e sospendeva la validità di quelli già emessi. Come anticipato, tale risolutezza italiana dipendeva dalla decisione di non inviare più aiuti a Franco; in proposito, Mussolini scriveva al comandante del Corpo di truppe volontarie in Spagna Roatta «non conti però su invio reparti di

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Regio decreto-legge 15 febbraio 1937, n. 102 e Decreto ministeriale 19 febbraio 1937, in Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia, Anno 78, Numero 43, 20 febbraio 1937, 633-4.

qualsiasi specie o entità dall'Italia perché entra in forza [il sistema di controllo]⁶⁹; uguali indicazioni venivano inviate a Grandi⁷⁰.

Fra il 18 febbraio e l'11 giugno 1937, Albania, Austria, Belgio, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Svezia, Turchia, Unione Sovietica e Jugoslavia adottavano delle misure *ad hoc* pressoché identiche a quelle introdotte dall'Italia⁷¹ – a eccezione della Norvegia, che introduceva disposizioni generali nei confronti di *foreign fighters* che intendessero combattere in qualsiasi conflitto. Diciannove fra gli Stati citati vietavano l'uscita dal territorio nazionale al fine di partecipare alle ostilità in Spagna, e dieci il transito di combattenti stranieri; tredici Stati provvedevano ad assegnare alle autorità di frontiera il potere di impedire l'uscita dal territorio a coloro che intendessero viaggiare verso la Spagna per prestare servizio⁷²; sempre tredici Stati stabilivano la perdita della cittadinanza, obbligatoria o facoltativa, per coloro che combattevano in Spagna. Inoltre gli Stati Uniti⁷³ e il Canada⁷⁴, per quanto estranei alla politica del non intervento, introducevano norme simili a quelle appena citate.

Soffermandosi sulla prassi successiva, è noto che nessun procedimento penale ha avuto luogo in Gran Bretagna nei confronti né di volontari rimpatriati né di reclutatori, poiché le prove che dimostravano l'arruolamento provenivano da attività di *intelligence* sottoposte a segreto di Stato, pertanto non producibili in giudizio, e anche per scelta governativa⁷⁵. Vi è traccia invece di diversi procedimenti in Francia⁷⁶. Per quanto riguarda l'Italia, un ordine di Ciano al generale

⁶⁹ Archivio MAE, Gabinetto del Ministro e della Segreteria Generale 1923-1943, Sezione I, Gabinetto del Ministro, Busta n. 341, telegramma in partenza (autografo Mussolini), 27 marzo 1936.

⁷⁰ *Ibid.*, Busta n. 340, telegramma in partenza (autografo Mussolini), 25 marzo 1937.

⁷¹ Tutte le disposizioni sono riportate in traduzione inglese in PADEFORD, *International Law and Diplomacy, op.cit.*, 313-366.

⁷² Tutte queste norme, inclusa quella italiana, parlano di «intenzione a prestare servizio».

⁷³ US 75th Congress, Sess. I, Ch. 146, 50 Stat. 121, *Public Resolution 27*, 1 maggio 1937. V. JESSUP, *Neutrality Legislation – 1937*, in *AJIL*, 1937, 306, 309-10.

⁷⁴ *Canada Act respecting Foreign Enlistment*, SC 1937, Ch. 32, 162, 10 aprile 1937.

⁷⁵ MACKENZIE, *The Foreign Enlistment Act and the Spanish Civil War, 1936-1939*, in *Twentieth CBH*, 1999, 52, 61, 63. Anche il Canada decise di non procedere contro alcuno per simili ragioni. V. PETROU, *Renegades: Canadian in the Spanish Civil War*, Vancouver-Toronto, 2008, 173.

⁷⁶ GARCIA-MORA, *International Responsibility for Hostile Acts of Private Persons against Foreign States*, l'Aja, 1962, 73 riporta un procedimento conclusosi con l'assoluzione degli imputati (di nazionalità russa), poiché questi erano stati arrestati in territorio francese e il loro

Roatta stabiliva di «passare subito per le armi i mercenari internazionali, naturalmente, per primi, i rinnegati italiani»⁷⁷.

Ad ogni modo, né la risoluzione del 16 febbraio né quella dell'8 marzo furono capaci di arginare pienamente i movimenti dei *foreign fighters* e ulteriori azioni del Comitato si resero necessarie. Nella primavera del 1937, la Gran Bretagna proponeva un nuovo schema di controllo che sarebbe ruotato attorno a due pilastri, chiaramente frutto di un compromesso politico: da una parte, il ritiro controllato dei volontari presenti sul territorio spagnolo⁷⁸; dall'altra, il riconoscimento dello *status* di belligerante a Franco. Dopo estenuanti negoziati durante i quali l'Italia prendeva tempo per non lasciare Franco sguarnito di aiuto, il piano – teso a terminare l'evacuazione dei volontari entro 164 giorni – veniva infine adottato dal Comitato il 5 luglio 1938⁷⁹.

La risoluzione che introduceva il nuovo modello di cooperazione prevedeva due misure: anzitutto, l'estensione delle norme interne di prevenzione e repressione non più solo ai combattenti, ma anche a quelle persone le cui attività in Spagna «would be in any way susceptible of prolonging or embittering the present conflict», ossia chiunque facesse propaganda o fosse coinvolto in attività contrarie allo «spirito e alle intenzioni» del non intervento⁸⁰. Le pressioni italiane tese a estendere la nozione di non intervento indiretto anche all'appoggio “morale” al conflitto erano state infine accolte. In secondo luogo, l'adesione (secondo quote e tempistiche prestabilite) alle attività di evacuazione degli stranieri presenti in Spagna che partecipassero direttamente – inclusi, si diceva espressamente, i «foreign volunteers serving in any autonomous (non-Spanish) units» –

spostarsi fu considerato un mero atto preparatorio non punibile. ROUSSEAU, *op.cit.*, 739-40 cita una decina di procedimenti conclusi con delle condanne, nel massimo a quattro mesi di reclusione.

⁷⁷ Archivio MAE, *I documenti diplomatici italiani*, vol. VI, *op.cit.*, telegramma Ufficio Spagna personale n. 340 (minuta autografa Ciano), 216.

⁷⁸ Nell'aderire alla proposta britannica, l'Italia faceva notare il 9 ottobre 1937 come «it was actually Italy, together with Germany, who was the first to draw attention to the question of volunteers [...] The Italian Government claim for themselves [...] The merit of the initiative directed towards the consideration of this question as one of the indispensable elements of any policy of non-intervention.» PADEFORD, *International Law and Diplomacy*, *op.cit.*, Appendix VIII, 517.

⁷⁹ *Resolution Reaffirming and Extending the Non-Intervention Agreement, and Providing for the Withdrawal of Foreign Volunteers from Spain, for the Grant in Certain Circumstances of Belligerent Rights to the Two Parties in Spain, and for the Observation of the Spanish Frontiers by Land and Sea*, 5 July 1938.

⁸⁰ *Ibid.*, Sezione I, par. 3(i)(a)-(ii) e Sezione II(5).

o indirettamente alle ostilità⁸¹. La risoluzione specificava che per partecipazione indiretta dovesse intendersi l'attività di chiunque fosse adibito al mantenimento dei servizi essenziali alla conduzione delle operazioni militari, all'addestramento, all'importazione di armi, finanche chi fosse coinvolto in attività di propaganda o avesse un qualche ruolo in organizzazioni connesse a una delle due parti in conflitto⁸². L'evacuazione sarebbe stata supervisionata da una Commissione *ad hoc* e i costi del rimpatrio via mare sarebbero stati sostenuti dagli Stati in modo proporzionale al numero di stranieri partiti dal singolo Stato⁸³.

Da ultimo, deve accennarsi alla prassi in seno alla SdN. Tra il 1936 e il 1937 il Governo legittimo spagnolo aveva più volte sollecitato il Consiglio *ex art.* 11(1) del Patto. Il Consiglio aveva risposto, per quanto qui interessa, con tre risoluzioni: una del 12 dicembre 1936, in cui aveva raccomandato agli Stati parte del Comitato di «spare no pains to render the non-intervention undertakings as stringent as possible, and to take appropriate measures to ensure forthwith that the fulfilment of the said undertakings is effectively supervised»⁸⁴; una del 29 maggio 1937, in cui considerava il ritiro dei volontari «the most effective remedy for a situation the great gravity of which, from the standpoint of the general peace [is] the most certain means of ensuring the full application of the policy of non-intervention»⁸⁵; e infine una del 1° ottobre 1938, con cui autorizzava la creazione di una Commissione internazionale di monitoraggio sul ritiro dei volontari dal territorio specificamente controllato da Franco, che si rivelò l'unico mezzo veramente efficace per il rimpatrio dei combattenti italiani⁸⁶.

7. L'analisi appena condotta permette di riflettere sulla natura della misure in commento, partendo dalla qualificazione giuridica della politica del non intervento. La dottrina si è estensivamente occupata di tale questione, affermando generalmente che le dichiarazioni unilaterali non diedero vita a un accordo, ma che dovessero intendersi come «unilateral declarations of intention of the national

⁸¹ *Ibid.*, Sezione I, par. 3(iii)(a).

⁸² *Ibid.*, Sezione V, par. 55.

⁸³ *Ibid.*, Sezione XI(a), par. 71.

⁸⁴ Consiglio della SdN, *risoluzione del 12 dicembre 1936*, in *LNOJ*, 1937, 18.

⁸⁵ *Ibid.*, 334.

⁸⁶ Consiglio della SdN, *risoluzione del 10 ottobre 1938*, in *LNOJ*, 1938, 882 ss.

policy which would be pursued»⁸⁷. Tale posizione è confermata dalla prassi. Per esempio, la Germania affermò che il Comitato aveva «carattere non deliberativo»⁸⁸. Inoltre, quando il 23 giugno 1937 Germania e Italia si ritirarono dal *Naval Patrol* summenzionato, lo fecero con due note diplomatiche senza ulteriori formalità⁸⁹. Quando poi nel 1938 il non intervento cessò, ciò non accadde attraverso delle denunce, ma per inerzia: il Comitato non venne più convocato dopo il 6 luglio e i rappresentanti degli Stati che ricoprivano un ruolo al suo interno rinunciarono individualmente al proprio incarico⁹⁰.

Anche laddove la politica del non intervento non costituisse un accordo, ci si deve chiedere se gli Stati non avessero ottemperato alle risoluzioni del Comitato ritenendo che ciò fosse richiesto da una presunta norma generale recante l'obbligo di prevenire la partenza dal proprio territorio di individui intenzionati a prendere parte a un conflitto all'estero. Almeno tre considerazioni ostano a tale ricostruzione. In primo luogo, sia il Governo legittimo⁹¹ che quello ribelle di Burgos⁹², quali entità particolarmente interessate dalla politica del non intervento, vi si opposero.

In secondo luogo, è fondamentale guardare allo scopo per cui si creò il non intervento. È evidente che l'afflusso massiccio di combattenti stranieri in Spagna fu considerata una delle cause dell'esacerbazione delle ostilità, tanto da diventare una preoccupazione della comunità internazionale. Fu il timore che la situazione potesse degenerare in un conflitto europeo a spingere gli Stati a creare il sistema in commento, come dimostrato dagli identici preamboli di ventuno dichiarazioni unilaterali, nei quali gli Stati affermarono di essere mossi dal «desire to avoid every complication which might prejudice

⁸⁷ PADELDFORD, *International Law and Diplomacy*, op.cit., 60. Definiscono il non intervento una 'policy' anche MCNAIR, op.cit., 490-1; JESSUP, *The Spanish Rebellion*, op.cit., 270; O'ROURKE, *Recognition of Belligerency and the Spanish Civil War*, in *AJIL*, 1937, 398, 409; SMITH, *Some Problems of the Spanish Civil War*, in *BYIL*, 1937, 17, 28; BALLADORE PALLIERI, *Quelques aspects juridiques*, op.cit., 294; SCALLE, CASSIN, *Le blocus de Bilbao et le droit des gens*, in *Europe nouvelle*, 1937, 437, 439; WEHBERG, *La guerre civile et le droit international*, in *Rec. des Cours*, 1938, 70.

⁸⁸ Archivio MAE, Gabinetto del Ministro e della Segreteria Generale (1923-1943), Sezione I, Gabinetto del Ministro, Busta n. 435 (ex busta n. 118, lett.(e) busta 9), Telegramma in partenza n. 4205/484 R (a firma Ciano), 17 settembre 1936.

⁸⁹ *Ibid.*, 95, n. 23.

⁹⁰ *Ibid.*, 117.

⁹¹ Cfr. le note diplomatiche del governo repubblicano in PADELDFORD, *International Law and Diplomacy*, op.cit., 112-4.

⁹² Come evidente, Franco subordinava l'accettazione del non intervento al riconoscimento della belligeranza.

maintenance of good relations between nations»⁹³. Inoltre, tutte le misure adottate in esecuzione delle citate risoluzioni (tranne quelle introdotte in Norvegia) erano *ad hoc*, ossia limitate temporalmente e geograficamente al solo conflitto in Spagna. Molti Stati utilizzarono la decretazione d'urgenza o esecutiva, dimostrando di rispondere a una crisi contingente. Di conseguenza, utilizzando le parole della Corte Internazionale di Giustizia, gli Stati che crearono la politica del non intervento erano «in a position to select a practice appropriate to their individual circumstances (and thus have not recognized a specific practice as obligatory)»⁹⁴.

Infine, è necessario riflettere sulla natura dei presunti obblighi scaturenti dalla politica del non intervento, operando un giudizio di omogeneità fra le misure introdotte rispetto alla Spagna e la prassi di inizio XX secolo richiamata in precedenza. In quella sede si era rilevata una certa tendenza degli Stati ad assumersi convenzionalmente obblighi di prevenzione rispetto alle condotte di singoli volontari. *Prima facie*, le norme interne adottate nell'ambito del non intervento sembrerebbero seguire questi orientamenti. Ad uno studio più attento però, almeno due elementi fanno dubitare dell'uniformità tra le prassi descritte. Primo, mentre i trattati di inizio XX secolo non richiedevano agli Stati di impedire che i privati si arruolassero con il governo legittimo di uno Stato terzo contro un'insurrezione, la politica del non intervento in Spagna estendeva tale (presunto) obbligo anche in caso di partecipazione alle ostilità a favore del governo legittimo. Secondo, la prassi relativa al caso spagnolo non sembra seguire il paradigma della prevenzione.

Ciò risulta anzitutto da una lettura cumulativa delle risoluzioni adottate dal Comitato. Da una parte, la risoluzione del 16 febbraio chiedeva agli Stati di prevenire e punire la condotta dei *foreign fighters* diretti in Spagna attraverso «all practicable measures»; dall'altra però, le risoluzioni dell'8 marzo 1937 e del 5 luglio 1938 specificavano in maniera così dettagliata e minuziosa i meccanismi da dover adottare per raggiungere gli scopi fissati dalla risoluzione del 16 febbraio, da far perdere a quell'originaria richiesta le caratteristiche di generalità e flessibilità tipiche degli obblighi di condotta diligente⁹⁵.

⁹³ Ad eccezione di Italia, Germania, Polonia, Turchia, Ungheria e Lettonia. V. PADEFORD, *International Law and Diplomacy*, *op.cit.*, 57.

⁹⁴ CiG, *Fisheries case (Gran Bretagna c Norvegia) (Merito)* sentenza del 18 dicembre 1951 [1951] ICJ Rep. 116, 131.

⁹⁵ PISILLO MAZZESCHI, *op.cit.*, 45.

Le tre risoluzioni, inoltre, non si limitavano a chiedere agli Stati di sforzarsi di impedire l'afflusso di combattenti stranieri in Spagna: il contenuto del (presunto) obbligo risultante era, più correttamente, quello di "riuscire" a impedire a ogni singolo *foreign fighter* di entrare in Spagna, in particolare attraverso l'istituzione di un cordone attorno ai confini spagnoli e di un sistema di evacuazione degli stranieri presenti sul territorio spagnolo. Difatti, in forza della risoluzione del 5 luglio 1938 gli Stati, che già avevano adottato tutte le misure preventive e repressive per impedire l'afflusso di volontari in Spagna e instaurato un rigido sistema di controllo alle frontiere, operarono direttamente il rimpatrio via mare dei propri cittadini accollandosi le relative spese. In relazione a ciò, il Consiglio della SdN aveva parlato della necessità di «ensure the fulfilment» degli obblighi, definiti «stringenti», scaturenti dal non intervento. Lo stesso Ciano aveva sottolineato in una missiva alla Gran Bretagna come lo schema di controllo fosse l'unico modo «sufficiente a raggiungere gli scopi da perseguire»⁹⁶.

Di conseguenza, laddove si ritenga che il non intervento avesse natura vincolante, bisogna anche ammettere il paradosso che esso avrebbe instaurato un regime di responsabilità statale *ad hoc*, in forza del quale le condotte dei privati venivano automaticamente attribuite allo Stato. Invero, se il contenuto dell'obbligo era quello di impedire in assoluto l'ingresso di volontari in Spagna, l'unico modo perché esso potesse essere violato era attraverso la condotta dei privati. Il linguaggio utilizzato dall'Italia, che insisteva su un'interpretazione del "non intervento indiretto" come comprendente il reclutamento di volontari ad opera di «individui, gruppi, associazioni e partiti politici»⁹⁷, non può leggersi come recante una responsabilità per negligenza. Una tale suggestione potrebbe anche non stupire, laddove si consideri la concezione fascista dello Stato, in cui l'individuo «coincide con lo Stato [...]. Giacché, per il fascista, tutto è nello Stato, e nulla di umano o spirituale esiste, e tanto meno ha valore, fuori dello Stato»⁹⁸. In effetti lo stesso Mussolini, nel corso dei negoziati che portarono al non intervento, affermava che esso dovesse avere carattere

⁹⁶ Archivio MAE, *I documenti diplomatici italiani*, vol. VI, *op.cit.*, Promemoria del Ministro degli Esteri all'Ambasciata di Gran Bretagna a Roma, 25 gennaio 1937, 104.

⁹⁷ Archivio MAE, Gabinetto del Ministro e della Segreteria Generale 1923-1943, Sezione I – Gabinetto del Ministro, Busta n. 435, telegramma in arrivo n. 9224 R (a firma Grandi), 19 settembre 1936.

⁹⁸ MUSSOLINI, *La dottrina del fascismo*, in *Enciclopedia Italiana delle Scienze, Lettere ed Arti*, vol. XIV, 1932, 847, 884.

“universale”, e cioè impegnare «i governi e anche i privati»⁹⁹. In relazione a simili posizioni, alcuni autori hanno sostenuto che sugli Stati totalitari incomberebbe una responsabilità “qualificata” rispetto alle condotte dei privati, posto il controllo esercitato sui propri cittadini che lascerebbe difficilmente margini di autonomia privata¹⁰⁰. Una prassi che esprimesse un modello di responsabilità siffatto, ad ogni modo, non potrebbe considerarsi omogenea con una presunta norma generale che imponga un obbligo di prevenzione¹⁰¹.

L’interpretazione qui proposta è confermata dalla maggior parte della dottrina, secondo cui la politica del non intervento non era espressione di un obbligo generale. Se Stowell sembra essere stato l’unico ad aver rilevato come le citate misure – che egli definisce «impracticable, arbitrary, and specious» – comportassero una restrizione irragionevole dei diritti e libertà degli individui¹⁰², O’Rourke riteneva che la risoluzione del 16 febbraio fosse incompatibile col diritto internazionale richiedendo agli Stati un controllo sulle attività dei privati eccessivamente più esteso rispetto a quello previsto dal diritto di neutralità¹⁰³. Secondo molti la politica del non intervento doveva considerarsi *contra legem* poiché mancava il riconoscimento formale della belligeranza: impedendo agli Stati terzi di venire in aiuto del governo legittimo, tale politica avrebbe costituito un illecito intervento negli affari interni spagnoli¹⁰⁴. Secondo altri, la belligeranza è un fatto e pertanto, quantomeno dall’agosto del 1936, gli Stati non avrebbero commesso alcun illecito interrompendo i rapporti con entrambe le parti in conflitto¹⁰⁵. Secondo Balladore Pallieri, se in via generale «nulla di illecito commettono [gli Stati] se accolgono nel proprio esercito lo straniero che si arruola spontaneamente»¹⁰⁶, al

⁹⁹ Archivio MAE, *I documenti diplomatici*, vol. IV, *op.cit.*, Appunto del Capo del Governo Mussolini al Ministro degli Esteri Ciano, 5 agosto 1936.

¹⁰⁰ FRIEDMANN, *The Growth of State Control Over the Individual, and Its Effect Upon the Rules of International State Responsibility*, in *BYIL*, 1938, 118, 130, 141; JESSUP, *The Spanish Rebellion*, *op.cit.*, 268.

¹⁰¹ CiG, *Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area (Canada c Stati Uniti) (Merito)* sentenza del 20 gennaio 1984 [1984] ICJ Rep. 246, 290.

¹⁰² STOWELL, *Prevention and Personal Freedom*, in *AJIL*, 1937, 313, 315.

¹⁰³ O’ROURKE, *op.cit.*, 409.

¹⁰⁴ *Ibid.*, 410; SCELLE, *op.cit.*, 70; BERENSTEIN, *La rébellion espagnole devant le droit international*, Ginevra, 1937; BORCHARD, *Neutrality and Civil Wars*, in *AJIL*, 1937, 304-5; VAN WYNEN THOMAS, THOMAS, *Non-Intervention and the Spanish Civil War*, in *ASIL Proc.*, 1967, 2, 4.

¹⁰⁵ WEHBERG, *op.cit.*, 79.

¹⁰⁶ BALLADORE PALLIERI, *Stato e individuo secondo il diritto internazionale*, in *RDI*, 1936, 3, 17.

contempo essi possono assumere obblighi più stringenti di quanto prescritto dal diritto di neutralità rispetto ai volontari, poiché non espressamente proibito¹⁰⁷. Padelford, infine, preferiva insistere sul fatto che gli Stati, avendo adottato delle misure *ad hoc* per dare esecuzione alla risoluzione, avessero con ciò fatto intendere di non voler modificare la consuetudine cristallizzata nella Convenzione del 1907¹⁰⁸. È interessante notare in proposito come la Polonia, la Romania, la Turchia e la Jugoslavia, nelle proprie dichiarazioni unilaterali di adesione al non intervento, affermarono di considerare quella spagnola una situazione eccezionale che non doveva costituire un precedente¹⁰⁹. Un'identica posizione fu inoltre assunta dal Messico in seno alla SdN¹¹⁰.

Unica voce discordante quella di Sandiford, che cercò di ricostruire il non intervento come un "istituto". Secondo questo autore, il non intervento si «ispira alle stesse disposizioni che sono fissate nel diritto di neutralità», ma vi si distinguerebbe per origine – nel primo caso non vi è il riconoscimento della belligeranza – e conseguenze della violazione: il non intervento non comporterebbe, per gli Stati che lo violino, la sanzione tipica della violazione della neutralità, ossia l'entrata in guerra¹¹¹. La posizione di Sandiford, decisamente controversa, costituì uno dei pochi tentativi di spiegare giuridicamente la politica del non intervento; un tentativo fallito poiché, come asserì Scelle, «l'état actuel des relations internationales dénote une anarchie accrue, fort périlleuse, des souverainetés gouvernementales, et une incertitude inquiétante, mais corrélative à cette anarchie»¹¹².

In conclusione, deve ritenersi che la politica del non intervento fosse una risposta contingente a una situazione specifica, che non derivava dalla convinzione di rispettare una norma generale.

8. La tesi che la prassi emergente dalla vicenda spagnola non possa utilizzarsi al fine di ricostruire il principio del non intervento come comprendente l'obbligo di prevenire i movimenti dei *foreign fighters* sembra confermata dallo sviluppo del diritto internazionale

¹⁰⁷ BALLADORE PALLIERI, *Quelques aspects juridiques*, *op.cit.*, 294.

¹⁰⁸ PADEFORD, *International Law and Diplomacy*, *op.cit.*, 79; BROWNLIE, *op.cit.*, 576.

¹⁰⁹ PADEFORD, *International Law and Diplomacy*, *op.cit.*, Appendix I 222, 227-9.

¹¹⁰ V. VAN WYEN THOMAS, THOMAS, *op.cit.*, 3.

¹¹¹ SANDIFORD, *La guerra civile di Spagna e il diritto internazionale*, in *La nuova antologia*, 1937, 450, 458-9. Sulle tesi degli internazionalisti italiani circa la guerra civile spagnola, v. BARTOLINI, *The Impact of Fascism on the Italian Doctrine of International Law*, in *JHIL*, 2012, 237, 266-7.

¹¹² SCELLE, *op.cit.*, 70.

successivo alla Seconda guerra mondiale. In particolare, ciò sarebbe dimostrato dalle tracce lasciate dalla prassi in parola nei lavori codificatori relativi al principio del non intervento e alla responsabilità degli Stati per atti di privati.

La guerra civile spagnola fu una delle primissime circostanze nelle quali si utilizzò in prassi l'espressione "non intervento". Eppure di tale vicenda non vi è alcuna traccia nei lavori della Commissione di diritto internazionale (CDI o Commissione) sull'articolato di quella che sarebbe diventata la Dichiarazione dell'Assemblea Generale dell'ONU sui diritti e doveri degli Stati del 1949. In quella sede, la CDI interpretò il non intervento alla luce dell'art. IV della Convenzione del 1907, senza tenere in considerazione, perciò, la vicenda spagnola e la nozione, proposta dall'Italia, di "non intervento indiretto". Più specificamente, nei lavori della Commissione non si trova alcun riferimento espresso al tema dei combattenti stranieri. Anzi, al contrario, la CDI specificò come «[e]very State has the duty to refrain from fomenting a civil strife in the territory of another State, and to prevent the organization within its territory of activities calculated to foment such civil strife»¹¹³, dove il secondo alinea deve intendersi nel senso che gli Stati «could not tolerate the organization on their territories of *armed forces intended for an attack on another State*»¹¹⁴. In conclusione, la vicenda spagnola deve considerarsi un caso isolato privo di influenza sulla codificazione del non intervento appena successiva alla Seconda guerra mondiale.

9. Venendo ai lavori codificatori relativi al Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati della CDI, deve rilevarsi come la prassi relativa al coinvolgimento di combattenti stranieri nella guerra civile spagnola non venne mai citata espressamente né nei rapporti degli *Special Rapporteurs* né nel Commentario al Progetto stesso. Alcuni riferimenti indiretti sono però rintracciabili nell'ambito della discussione circa la responsabilità degli Stati per atti di privati, in relazione a tre diversi temi.

In primo luogo, in relazione a quella teoria – emersa alla fine degli anni '60 del secolo scorso – secondo cui lo Stato sarebbe automaticamente responsabile per le condotte di privati poste in essere nel

¹¹³ CDI, *Draft Declaration in Rights and Duties of States with Commentaries*, in *Yearbook ILC*, 1949, 287 e AGNU, risoluzione 375 (IV) del 6 dicembre 1949, Annex, art. 4.

¹¹⁴ CDI, *Summary record of the 15th meeting*, UN Doc. A/CN.4.SR.15, in *Yearbook ILC*, vol. 1, 1949, 78. Corsivo aggiunto.

proprio territorio, laddove esse minaccino la pace e sicurezza internazionali. Chi ha sostenuto questa tesi ha fatto riferimento, in particolare, al caso della partenza dal territorio dello Stato di *foreign fighters*, richiamando a supporto proprio la prassi relativa alla vicenda spagnola¹¹⁵. Tale teoria fu specificamente rigettata dal Relatore speciale Ago fin dal quarto rapporto relativo al Progetto di articoli del 1972¹¹⁶. In relazione a ciò, Ago ha affermato che non esiste una categoria particolare di atti di privati, commessi sul territorio di uno Stato, ma organizzati sul territorio di un altro, che possano oggettivamente radicare la responsabilità del secondo Stato – quand’anche questo mostri una simpatia o supporto verso questi atti – nonostante «[r]ecent and past history is replete with examples of incidents provoked by such activities»¹¹⁷.

In secondo luogo, può presumersi che la vicenda spagnola fosse presente al Relatore speciale in relazione alla definizione dell’organo de facto. Secondo questi, devono ritenersi tali i «volunteers help[ing] an insurrectional movement in a neighbouring country», quando «entrusted» dallo Stato di partenza¹¹⁸. È evidente che in tale situazione versava in particolare l’Italia, quando asseriva di non aver alcun collegamento “formale” con i volontari italiani inviati in aiuto di Franco. Per Ago, «[t]he underlying principle in international law, which is becoming increasingly clear as our analysis progresses, requires that the criterion should be the public character of the function [...] rather than the formal link between the State organization and the person whose conduct is in question»¹¹⁹: anche laddove l’incarico sia stato conferito segretamente o informalmente, un “volontario” non è più tale se un incarico esiste, e lo Stato non può pertanto asserire l’irrelevanza della condotta di quel volontario ai fini della determinazione della propria. Similmente il Commentario al Progetto, in relazione all’art. 8, utilizza quale esempio di organo de facto quello in cui «State organs supplement their own action by

¹¹⁵ GARCIA-MORA, *International Responsibility*, op.cit., 73.

¹¹⁶ CDI, *Fourth Report on State Responsibility*, by Mr. Roberto Ago, *Special Rapporteur, The internationally wrongful act of the State, source of international responsibility (continued)*, UN Doc. A/CN.4/264 and Add.1, in *Yearbook ILC*, vol. II, 1972, par. 139, n. 257.

¹¹⁷ *Ibid.*, par. 135.

¹¹⁸ CDI, *Third Report on State Responsibility*, by Mr. Roberto Ago, *Special Rapporteur, the internationally wrongful act of the State, source of international responsibility*, UN Doc. A/CN.4/246 and Add.1-3, in *Yearbook ILC*, vol. II(1), 1971, 263.

¹¹⁹ *Ibid.*

recruiting or instigating private persons or groups [who] are sent as “volunteers” to neighbouring countries»¹²⁰.

Infine, deve farsi riferimento al tema – cruciale per la presente analisi – degli obblighi di prevenzione¹²¹. In generale, per Ago lo Stato non è responsabile per la condotta di privati¹²², non rilevando l’interesse violato (fosse anche la pace e sicurezza internazionali)¹²³. La responsabilità statale può invece essere invocata per difetto di vigilanza o repressione, quando sussista un obbligo specifico o generale di prevenzione. È questo il caso, sottolinea il Relatore speciale, dell’obbligo consuetudinario di non tollerare «the formation or existence in the territory of a State of movements whose aim is subversion in a neighbouring country»¹²⁴. È chiaro che qui il riferimento è all’art. IV della Convenzione del 1907 che esclude che lo Stato sia responsabile per le condotte dei singoli *foreign fighters*. Ciò risulta confermato dal fatto che nessuna traccia esiste né nei rapporti di Ago né in quelli degli altri Relatori speciali della prassi emergente dalla vicenda spagnola.

10. Il presente contributo si è proposto di verificare se la prassi relativa al trattamento dei *foreign fighters* nel corso della guerra civile di Spagna possa utilizzarsi al fine di ricostruire il contenuto del principio consuetudinario del non intervento come comprendente l’obbligo di prevenire che i combattenti stranieri si muovano per arruolarsi. Come anticipato nel paragrafo introduttivo, difatti, la vicenda spagnola è stata recentemente utilizzata da una certa dottrina in tal senso. Senza pretesa di fondare l’assenza – o la presenza – di una norma generale sulla sola prassi spagnola, si è ritenuto di presentare i risultati iniziali di una più ampia ricerca sul tema proprio a partire da quella prassi che, come si è detto in apertura, viene invocata come primo esempio moderno nel quale la comunità

¹²⁰ CDI, *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries*, UN Doc. A/56/10, in *Yearbook ILC*, vol. II(2), 2001, 47.

¹²¹ V. GIANELLI, *Il contributo della dottrina italiana al tema della responsabilità internazionale degli Stati per fatto illecito: qualche osservazione*, in *RDI*, 2016, 1042, 1064-67.

¹²² Come confermato in CDI, *Draft Articles*, art. 11.

¹²³ CDI, *Third Report*, par. 143.

¹²⁴ CDI, *Draft of Articles 23 to 27, with Commentaries thereto, adopted by the Commission at its thirtieth session. In Report of the International Law Commission on the work of its Thirtieth session*, UN Doc. A/33/10, in *Yearbook ILC*, vol. II(2), 1978, par. 2.

internazionale si attivò per contrastare il fenomeno dei combattenti stranieri.

Tenute ferme queste premesse, le seguenti considerazioni possono trarsi dalla ricerca condotta.

Primo, non può dirsi che la politica del non intervento né le misure interne introdotte in connessione con quella fossero espressione di un obbligo giuridico. Secondo, se invece si ritenesse che la politica del non intervento avesse natura convenzionale o, in alternativa, che gli Stati si fossero adeguati ad essa ritenendo di ottemperare ad un obbligo, deve ammettersi che tale obbligo non avrebbe imposto uno *standard* di *due diligence*. Pertanto, sembra potersi concludere che la vicenda spagnola sia inutilizzabile per affermare che il principio del non intervento comprenda l'obbligo per gli Stati di prevenire che individui sottoposti alla propria giurisdizione si muovano isolatamente per partecipare a un conflitto sul territorio di un altro Stato. Ciò è confermato dalla codificazione del principio del non intervento e della responsabilità degli Stati per le condotte dei privati ad opera della CDI. In tali contesti, la prassi spagnola è stata (implicitamente) utilizzata per confermare tre principi. Primo, gli Stati non sono responsabili per le condotte di privati in assenza di un collegamento con esse, anche se tali condotte violino la pace e la sicurezza internazionali. Secondo, devono considerarsi organi *de facto* quei combattenti stranieri che siano "entrusted" dallo Stato di provenienza. Terzo, gli Stati non hanno l'obbligo di "cercare" presunti *foreign fighters* per prevenirne i movimenti; la responsabilità dello Stato rileva solo quando quest'ultimo sia a conoscenza che il proprio territorio sia utilizzato come base di partenza da parte di una banda armata che si ponga come obiettivo quello di lanciare atti di violenza organizzata contro un terzo Stato. Che la prassi spagnola sia stata messa da parte dalla CDI è un fatto particolarmente interessante. Quel precedente che, come si è detto, non contribuisce a fondare un'interpretazione del non intervento come comprendente l'obbligo di prevenire il movimento di singoli combattenti stranieri, era invero guidato da ragioni ideologiche e contingenti.

In conclusione, utilizzare la vicenda spagnola per fondare il presunto obbligo menzionato sarebbe sia un errore che una forzatura: costituirebbe un errore, poiché la politica del non intervento non instaurava un obbligo di prevenire il movimento dei *foreign fighters*; e sarebbe una forzatura poiché le misure adottate per arginare l'afflusso di combattenti stranieri in Spagna, così come quelle oggi imposte dal CdS con la risoluzione 2178 (2014), sono risposte giuridiche *ad hoc*,

difficilmente esportabili in altri contesti. Ciò che questi esempi devono suggerire, di converso, è di usare molta cautela nell'estendere la portata del principio consuetudinario del non intervento negli affari interni di Stati terzi. Ciò è particolarmente rilevante oggi, tenuto conto dei «cynical political uses» che vengono fatti del principio del non intervento stesso¹²⁵.

ABSTRACT

*Some Remarks on the Existence of a General Duty to Prevent
the Phenomenon of Foreign Fighters in Light of the Spanish Civil War*

This paper appraises whether the practice related to the treatment of foreign fighters (FFs) during the Spanish Civil War supports the existence of a general duty to prevent such phenomenon. It is indeed maintained that the measures adopted by States in that context represent the first modern evidence of the said (alleged) duty. To test such assumption, the author examines the policy of non-intervention in the Spanish affairs introduced in 1936 through documents collected from the Archives of the Italian Ministry of Foreign Affairs; and verifies its impact on the International Law Commission's drafts on non-intervention and on States' responsibility. She concludes that the measures adopted to contrast FFs in Spain do not hint at

¹²⁵ JAMNEJAD, WOOD, *op.cit.*, 381. È esemplificativo, per quanto assolutamente non esclusivo, l'atteggiamento della Siria. Si vedano, ad esempio, AGNU, *Identical Letters dated 19 October 2012 from the Permanent Representative of the Syrian Arab Republic to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council*, UN Doc. A/67/540-S/2012/778, 23 ottobre 2012, recante i nomi di 108 individui di nazionalità non siriana arrestati in Siria; CdS, *Identical letters dated 21 November 2012 from the Permanent Representative of the Syrian Arab Republic to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council*, UN Doc. S/2012/867, 3 dicembre 2012, recante i nomi di 143 individui di nazionalità non siriana uccisi in Siria; CdS, *Letter dated 18 June 2014 from the Permanent Representative of the Syrian Arab Republic to the United Nations addressed to the Secretary-General*, UN Doc. S/2014/426, 20 giugno 2014, 2, in cui la Siria si oppone all'istituzione di corridoi umanitari lamentando che favorirebbero l'ingresso di stranieri sul territorio dello Stato, posto che «many of the terrorists are of non-Syrian origin»; e infine AGNU, *Identical letters dated 25 May 2015 from the Permanent Representative of the Syrian Arab Republic to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council*, UN Doc. A/69/912-S/2015/371, 1 giugno 2015, 1, in cui si nota come «those acts of terrorism would not have occurred were it not for the myriad forms of support that certain States, which are well known to you, have been providing for more than four years to takfirist terrorist organizations [...] the members of which come from more than 90 countries». Le nazionalità cui la Siria fa espressamente riferimento nelle missive citate sono l'Algeria, l'Australia, l'Egitto, la Giordania, l'Iraq, il Libano, la Libia, la Palestina e la Tunisia.

the existence of a general duty to prevent their movements and warns against a groundless expansion of the customary principle of non-intervention.

OSSERVATORIO EUROPEO

L'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI A DIECI ANNI DA LISBONA: LUCI E OMBRE

IVAN INGRAVALLO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Cenni sulle democrazie nell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona. – 3. I caratteri essenziali dell'iniziativa dei cittadini. – 4. La prassi relativa all'utilizzazione dell'iniziativa dei cittadini. – 5. L'iniziale giurisprudenza restrittiva della Corte di Giustizia e del Tribunale UE relativa all'iniziativa legislativa. – 6. L'evoluzione della giurisprudenza del Tribunale nel 2017 in merito al diniego di registrazione: il caso *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack*. – 7. *Segue*: il caso *Efler e. a. c. Commissione*. – 8. Osservazioni conclusive.

1. I dieci anni dalla firma del Trattato di Lisbona e i cinque trascorsi da quando il regolamento (UE) n. 211/2011¹ è divenuto pienamente operativo² offrono l'opportunità di riflettere e formulare un primo bilancio su una delle maggiori novità introdotte dal quel Trattato: la c.d. iniziativa dei cittadini europei³.

Si tratta di un bilancio che, per i motivi che illustreremo, è tendenzialmente negativo, considerate la scarsa incidenza e l'insufficiente ricorso a questo strumento che, invece, suscitò notevoli aspettative nel momento in cui fu introdotto nell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea⁴.

¹ Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini.

² Ai sensi dell'art. 23 del regolamento n. 211/2011 esso ha trovato applicazione a partire dal 1° marzo 2012.

³ V. gli scritti raccolti in MASTROIANNI, MAFFEO (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, 2015.

⁴ Tra i numerosi contributi apparsi in dottrina si rinvia a KAUFMANN, PICHLER, *The European Citizens' Initiatives. Into New Democratic Territory*, Wien, 2010; RASPADORI, *La democrazia partecipativa ed il diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *St. Int. Eur.*, 2010, 675 ss.; EL-HERFI, *L'initiative citoyenne européenne: évaluation d'un mécanisme de démocratie participative au sein de l'Union européenne*, in *RDUE*, 2011, 677 ss.; VILLANI, *Les principes démocratiques et l'initiative citoyenne européenne dans le Traité de Lisbonne*, in D'ALESSIO et al. (dirs.), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des Chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruxelles, 2013, p. 193 ss.

D'altro canto, due recenti sentenze del Tribunale UE offrono spunti di interesse nella prospettiva di una futura migliore utilizzazione di questo strumento di democrazia partecipativa, anche considerata la decisione della Commissione Europea di avviare nel maggio 2017 una consultazione pubblica nella prospettiva della modifica del regolamento n. 211/2011.

2. Come noto, l'iniziativa dei cittadini è riconosciuta nell'art. 11, par. 4, TUE e, sulla base di quanto disposto dall'art. 24, co. 1, TFUE, è disciplinata più nel dettaglio dal regolamento n. 211/2011⁵, in seguito modificato e integrato da successivi regolamenti, delegati⁶ e di esecuzione⁷.

Si tratta di uno strumento riconducibile alla c.d. democrazia partecipativa, che è stata espressamente riconosciuta con il Trattato di Lisbona quale elemento del funzionamento democratico dell'Unione Europea, accanto alla democrazia rappresentativa⁸. Queste due "dimensioni" specificano il valore della democrazia, inserito tra quelli su cui l'Unione si fonda, ai sensi dell'art. 2 TUE, il quale aggiunge che si tratta di valori comuni agli Stati membri⁹.

Il Trattato di Lisbona, come noto, ha introdotto nel TUE un apposito titolo (il II) contenente le disposizioni relative ai principi democratici¹⁰.

⁵ V., *ex multis*, SANTINI, *Il regolamento sull'iniziativa dei cittadini: verso l'attuazione di un nuovo strumento di democrazia partecipativa dei cittadini*, in PARISI et al. (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, 659 ss.; MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, 3^a ed., Torino, 2017, 79 ss.

⁶ Regolamento delegato (UE) n. 268/2012 della Commissione, del 25 gennaio 2012; regolamento delegato (UE) n. 887/2013 della Commissione, dell'11 luglio 2013; regolamento delegato (UE) n. 531/2014 della Commissione, del 12 marzo 2014; regolamento delegato (UE) 2015/1070 della Commissione, del 31 marzo 2015.

⁷ Regolamento di esecuzione (UE) n. 1179/2011 della Commissione, del 17 novembre 2011, che fissa le specifiche tecniche per i sistemi di raccolta elettronica a norma del regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini. Ai regolamenti delegati e di esecuzione va aggiunto il regolamento (UE) n. 517/2013 del Consiglio, del 13 maggio 2013, che adegua taluni atti di diritto UE a motivo dell'adesione della Croazia.

⁸ In tema v., per limitarci alla dottrina italiana, DRAETTA, *I principi democratici dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *St. Int. Eur.*, 2008, 513 ss.; STARITA, *I principi democratici nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2011.

⁹ V., *ex multis*, VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Napoli, 2011.

¹⁰ In tema v., senza pretesa di completezza, CUESTA LOPEZ, *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, in *Eur. Pub. L.*, 2010, 123 ss.; MENDES, *Participation and the role of law after Lisbon: A legal view on Article 11 TEU*, in *CMLR*, 2011, 1849 ss.; MORGESSE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, 37 ss.; MORVIDUCCI, *op. cit.*, 71 ss.

L'art. 9 TUE, che apre questo titolo, afferma l'uguaglianza tra i cittadini e riconosce la cittadinanza europea, definita complementare rispetto alle cittadinanze nazionali degli Stati membri¹¹. Gli articoli 10 e 11 TUE sono dedicati alla democrazia rappresentativa e a quella partecipativa, che costituiscono entrambe manifestazioni della cittadinanza europea, mentre l'art. 12 chiude questo titolo identificando compiti e funzioni dei parlamenti nazionali nel funzionamento dell'UE¹².

L'art. 10 TUE riconosce un diverso rilievo alla democrazia rappresentativa e a quella partecipativa nell'Unione Europea. Riguardo alla prima, infatti, il par. 1 di questa disposizione stabilisce che l'Unione «si fonda sulla democrazia rappresentativa», la quale è considerata nel successivo par. 2 in due diverse accezioni: rappresentatività diretta dei cittadini europei nel Parlamento Europeo, istituzione democratica per eccellenza dell'UE, da essi eletto a suffragio universale¹³; rappresentatività indiretta dei cittadini europei nelle due istituzioni intergovernative, il Consiglio e il Consiglio Europeo, che sono entrambi composti da rappresentanti dei governi gli Stati membri. Questi, infatti, poggiano sul sostegno manifestato dai loro cittadini, in via immediata (attraverso l'elezione diretta), ovvero in via mediata (attraverso l'elezione dei parlamenti nazionali), secondo il sistema costituzionale di ogni Stato membro.

Con riferimento alla seconda “dimensione” della democrazia nell'UE, l'art. 10, par. 3, TUE dispone: «Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione». Il riferimento alla partecipazione supera il confine della democrazia rappresentativa, in cui essa si manifesta con la partecipazione alle elezioni tramite l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo¹⁴, e caratterizza in senso più ampio il contributo che i cittadini, singolarmente intesi, ovvero attraverso l'azione di soggetti

¹¹ In tema v., anche per ampi riferimenti bibliografici, GARGIULO (con la collaborazione di MONTANARI), *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2012.

¹² All'art. 12 TUE fanno da complemento i Protocolli nn. 1 e 2 ai Trattati, relativi rispettivamente al ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea e all'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. VILLANI, *Principi democratici e ruolo dei parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona*, in PARISI et al. (a cura di), *op. cit.*, 785 ss.

¹³ È ampiamente nota l'affermazione contenuta nella sentenza della Corte di giustizia dell'11 giugno 1991, causa C-300/89, *Commissione c. Consiglio*, secondo cui anche a livello comunitario (oggi, dell'Unione Europea), con riferimento al Parlamento Europeo, opera un «fondamentale principio di democrazia secondo il quale i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa».

¹⁴ L'art. 10, par. 4, TUE dispone: «I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione». Sui partiti politici europei intesi come “cerniera” tra democrazia partecipativa e rappresentativa sia consentito il rinvio a INGRAVALLO, *L'incerto statuto dei partiti politici europei*, in NESI, GARGIULO (a cura di), *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione*, Napoli, 2015, 211 ss.

collettivi nei quali la società civile può organizzarsi (soggetti ai quali è ragionevole pensare che partecipino anche coloro che non sono cittadini europei) possono dare al funzionamento della democrazia nell'UE. La "partecipazione" è riempita di contenuti dall'art. 11 TUE, il quale dispone che le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione (par. 1), che mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile (par. 2) e che, in particolare la Commissione, al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, procede ad ampie consultazioni delle parti interessate (par. 3).

3. L'ultimo paragrafo dell'art. 11 TUE è, come accennato, dedicato all'iniziativa dei cittadini. Essa consente a un milione di cittadini europei, appartenenti ad almeno un quarto degli Stati membri¹⁵, di sottoporre alla Commissione una proposta relativa a una tematica sulla quale essi ritengono necessario adottare un atto giuridico di diritto UE (non necessariamente un atto legislativo), nuovo o modificativo di uno precedente. L'iniziativa, per poter produrre effetti nei confronti della Commissione, deve raccogliere il milione di firme necessarie entro dodici mesi dal suo avvio¹⁶.

È ampiamente noto come, nell'ordinamento giuridico dell'Unione, la Commissione, non il Parlamento Europeo, né il Consiglio, ha il quasi esclusivo potere di iniziativa legislativa, il che spiega come mai la proposta firmata da almeno un milione di cittadini dev'essere diretta a questa istituzione, configurandosi quindi come una pre-iniziativa legislativa, quella che nell'ordinamento giuridico italiano definiremmo una proposta di legge d'iniziativa popolare. Attraverso l'art. 11, par. 4, TUE i cittadini si aggiungono al Parlamento Europeo e al Consiglio, che ai sensi rispettivamente degli articoli 225 e 241 TFUE possono sollecitare la Commissione a proporre degli atti di diritto derivato.

Come accennato, l'iniziativa dei cittadini europei ha suscitato immediato interesse nei commentatori, ponendosi quale ulteriore tassello utile al fine di colmare il *deficit* democratico nell'Unione Europea, mettendo a disposizione dei cittadini uno strumento di partecipazione diretta alla vita democratica di questa organizzazione così particolare. L'iniziativa dei cittadini, peraltro, va tenuta distinta da un altro strumento di partecipazione alla vita democratica dell'Unione, consistente nel diritto

¹⁵ Le soglie minime di sostenitori sono fissate, Paese per Paese, in un allegato al regolamento n. 211/2011 e successive modificazioni.

¹⁶ Cfr. art. 5, par. 5, regolamento n. 211/2011.

di presentare petizioni al Parlamento Europeo, disciplinato dall'art. 227 TFUE. Si tratta di due strumenti affini, ma che hanno presupposti ed effetti diversi; basti considerare che una petizione può essere presentata non solo dai cittadini europei, ma anche da "qualsiasi persona fisica e giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro". Né la circostanza che la commissione per le petizioni del Parlamento sia, in attuazione dell'art. 11 del regolamento n. 211/2011, automaticamente associata a ogni audizione pubblica in cui gli organizzatori hanno l'opportunità di presentare la loro iniziativa, assieme alla commissione parlamentare competente per la tematica oggetto della stessa¹⁷, può indurre a confondere un'iniziativa dei cittadini con una petizione.

La Commissione, che non ha nascosto una certa diffidenza nei confronti di un meccanismo potenzialmente limitativo della propria discrezionalità nella proposta di atti giuridici di diritto derivato, in attuazione del regolamento n. 211/2011 lo ha reso operativo adottando appositi atti, relativi ad esempio ai sistemi di raccolta elettronica delle sottoscrizioni, come il già menzionato regolamento di esecuzione n. 1179/2011. In questi anni la Commissione si è attivata al fine di rendere l'iniziativa dei cittadini nota e accessibile a tutti i potenziali interessati, anche attraverso un dettagliato sito web a essa dedicato, utile anche al fine di conoscere le iniziative avviate¹⁸. E, nella prima relazione periodica al Parlamento e al Consiglio dedicata all'attuazione del regolamento n. 211/2011 sull'iniziativa dei cittadini, ha valutato positivamente (forse anche troppo, alla luce di quanto diremo in seguito) la prassi di utilizzazione di questo strumento¹⁹.

4. A tale ultimo riguardo, rileviamo che, nei cinque anni di applicazione del regolamento n. 211/2011, la Commissione ha rifiutato venti richieste di registrazione, ritenendole non conformi ai requisiti previsti da quel regolamento. Ciò ha prodotto un significativo contenzioso, su cui ci soffermeremo in seguito.

Con riferimento alle iniziative dei cittadini che sono state registrate dalla Commissione, occorre distinguere quelle che hanno raggiunto il milione di sostegni da quelle che non ci sono riuscite o che comunque sono state ritirate dai loro promotori prima della scadenza dei dodici mesi fissata dal regolamento n. 211/2011 per raccogliere le sottoscrizioni.

Al riguardo i numeri sono assai esplicitivi dell'insuccesso dell'iniziativa dei cittadini: al 1° luglio 2017 solo tre iniziative hanno

¹⁷ Cfr. la regola 211 del Regolamento interno del Parlamento europeo.

¹⁸ Cfr. il sito web ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome.

¹⁹ COM(2015)145 fin., del 31 marzo 2015.

ottenuto i sostegni necessari²⁰, mentre diciotto non ci sono riuscite e quattordici sono state ritirate. Inoltre, le uniche tre iniziative arrivate a una conclusione positiva sono state proposte nel 2012.

Il quadro fin qui descritto si arricchisce di un ulteriore elemento critico considerati gli effetti che, in virtù di quanto dispone il regolamento n. 211/2011, conseguono a un'iniziativa firmata da almeno un milione di cittadini²¹. La Commissione, infatti, non è tenuta a trasformarla in una proposta di atto giuridico, ma solo a non ignorarla. L'art. 10, par. 1, lett. c), del regolamento n. 211/2011 stabilisce che, quando riceve un'iniziativa legislativa dei cittadini che abbia raccolto i necessari sostegni, la Commissione «entro tre mesi, espone in una comunicazione le sue conclusioni giuridiche e politiche riguardo all'iniziativa [...], l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso».

A tale riguardo la prassi risulta poco significativa, poiché, con riferimento alle tre iniziative che hanno raggiunto le necessarie sottoscrizioni la Commissione, dopo aver adottato le previste comunicazioni²², non ha finora proposto alcun atto giuridico. Nel programma di lavoro della Commissione per il 2017 si accenna alla presentazione di una proposta legislativa relativa ai requisiti minimi di qualità per le acque riutilizzate e la revisione della direttiva sull'acqua potabile, al fine di dar seguito all'iniziativa dei cittadini europei *Right2Water*²³, ma è ancora presto per valutare in quale misura la futura proposta della Commissione terrà conto di quella iniziativa.

La discrezionalità attribuita alla Commissione a proposito del seguito da dare a un'iniziativa che abbia ottenuto il milione di sottoscrizioni necessario è comprensibile, alla luce del ruolo che essa svolge nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Nondimeno, le sue valutazioni devono essere motivate e sono comunque suscettibili di una contestazione in giudizio, come vedremo nel paragrafo successivo.

Negli ultimi due anni la prassi poco soddisfacente relativa all'iniziativa dei cittadini ha indotto da più parti ad avanzare numerose proposte al fine di migliorarne il funzionamento, in una duplice

²⁰ Si tratta, rispettivamente, dell'iniziativa relativa all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, di quella in tema di protezione dell'embrione sin dal concepimento (*Uno di noi*) e dell'iniziativa contro la vivisezione (*Stop Vivisection*).

²¹ V. le condivisibili osservazioni critiche di MORVIDUCCI, *L'incerto statuto dei partiti politici europei*, in TRIGGIANI et al. (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, 477 ss.

²² Cfr. COM(2014)177 fin., del 19 marzo 2014, sull'iniziativa relativa all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari (*Right2Water*), COM(2014)355 fin., del 28 maggio 2014, su quella in tema di protezione dell'embrione sin dal concepimento (*Uno di noi*) e C(2015)3773 fin., del 3 giugno 2015, sull'iniziativa contro la vivisezione (*Stop Vivisection*).

²³ COM(2016)710 fin., del 25 ottobre 2016.

direzione. In primo luogo, intervenendo sin da subito su alcuni aspetti di carattere pratico, senza quindi modificare il regolamento n. 211/2011 (alcune di queste hanno già trovato applicazione), In secondo luogo, in una prospettiva di medio periodo, sono stati proposti degli emendamenti a questo regolamento, al fine di ovviare ai problemi che hanno frenato l'efficacia dell'iniziativa dei cittadini.

Limitando l'analisi ai principali documenti approvati da istituzioni e organi dell'Unione Europea a tale riguardo²⁴, appaiono particolarmente rilevanti cinque documenti: l'indagine svolta dal Mediatore Europeo, chiusa il 4 marzo 2015²⁵, le conclusioni del Consiglio "Affari generali"²⁶, il parere del Comitato delle regioni del 13 ottobre 2015²⁷, la risoluzione del Parlamento Europeo del 28 ottobre 2015²⁸ e il parere d'iniziativa del Comitato Economico e Sociale Europeo del 13 luglio 2016²⁹. Tutti questi documenti, in misura più o meno approfondita, segnalano alcune difficoltà di ordine pratico nel funzionamento dell'iniziativa dei cittadini e nell'attuazione del regolamento n. 211/2011, proponendo alla Commissione Europea alcune soluzioni immediate volte a ovviare ai problemi riscontrati, senza che sia necessario modificare quel regolamento, nonché, in alcuni casi, qualora non sia possibile limitarsi a ciò, sollecitando la Commissione Europea a proporre degli emendamenti, aprendo così una fase di formale revisione del regolamento del 2011. Come vedremo nell'ultimo paragrafo, nel maggio 2017 la Commissione ha deciso di dare seguito a queste sollecitazioni riformatrici.

5. Come accennato, i cinque anni di applicazione del regolamento n. 211/2011 hanno anche prodotto un nutrito contenzioso dinanzi al Tribunale e, in alcuni casi, in sede di appello dinanzi alla Corte di Giustizia.

Un primo gruppo di controversie ha riguardato le decisioni della Commissione di registrare, o di non registrare un'iniziativa dei cittadini. A tale riguardo, sino ai primi mesi del 2017 il Tribunale ha, di regola, respinto i ricorsi di annullamento presentati dai promotori di alcune delle iniziative non registrate dalla Commissione: v. le sentenze del 30 settembre 2015, causa T-450/12, *Anagnostakis c. Commissione*

²⁴ V. i recenti studi di DAMATO, *In tema di diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in TRIGGIANI et al. (a cura di), *op. cit.*, 425 ss., e *Profili critici e istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Dir. Un. Eur.*, 2017, 39 ss.

²⁵ Caso OI/9/2013/TN, aperto il 18 dicembre 2013.

²⁶ Doc. 9832/15 dell'11 giugno 2015.

²⁷ Il parere riguarda la più volte ricordata comunicazione della Commissione del 2015 in merito all'iniziativa dei cittadini europei.

²⁸ Doc. 2014/2257(INI).

²⁹ In GUUE C 389 del del 21 ottobre 2016, 35 ss.

(attualmente pendente in appello dinanzi alla Corte, causa C-589/15 P)³⁰; del 10 maggio 2016, causa T-529/13, *Izsák e Dabis c. Commissione* (anch'essa impugnata dinanzi alla Corte, causa C-420/16 P)³¹; del 19 aprile 2016, causa T-44/14, *Costantini e a. c. Commissione*³². Lo stesso esito negativo hanno avuto le richieste di adozione di misure provvisorie nei confronti delle decisioni della Commissione di non registrare un'iniziativa dei cittadini: si tratta delle ordinanze rese dal Tribunale e dalla Corte rispettivamente il 23 maggio 2016, causa T-754/14 R, e il 29 settembre 2016, causa C-400/16 P(R), *Efler e a. c. Commissione*. Peraltro, come accennato e come vedremo nei paragrafi successivi, nel 2017 il Tribunale ha, per motivi diversi, accolto due ricorsi contro le decisioni di mancata registrazione adottate dalla Commissione.

In tema di contenzioso conseguente a una decisione, questa volta positiva, sulla registrazione di un'iniziativa dei cittadini è altresì interessante menzionare un altro ricorso, in causa T-50/16, *Ungheria c. Commissione*, proposto a seguito della decisione della Commissione di registrare un'iniziativa che non era gradita all'Ungheria (*Wake up Europe! Agir pour préserver le projet démocratique européen*). Anche se questa controversia non ha portato a una sentenza, poiché il ricorso è stato cancellato dal ruolo su richiesta dello Stato ricorrente (v. l'ordinanza del 21 ottobre 2016), in seguito alla decisione dei suoi proponenti di ritirare l'iniziativa, essa nondimeno mette in luce un'altra possibilità di contenzioso inerente all'iniziativa dei cittadini.

Una terza tipologia di controversie attiene invece alla contestazione della legittimità della scelta della Commissione di non dare seguito a una iniziativa che abbia raccolto i necessari sostegni. A tale riguardo si segnala che è attualmente pendente una causa dinanzi al Tribunale UE, nel caso T-561/14, *Uno di noi e a. c. Commissione*, che è stata promossa dagli organizzatori di questa iniziativa, già menzionata, al fine di annullare la ricordata comunicazione del 28 maggio 2014, con la quale la Commissione ha deciso di non dare a essa alcun seguito.

6. Come accennato, due recenti sentenze del Tribunale hanno invece accolto i ricorsi presentati dai promotori di iniziative dei cittadini nei

³⁰ La controversia attiene al rifiuto di registrare l'iniziativa intitolata «Un milione di firme per un'Europa della solidarietà». La causa è attualmente pendente; il 7 marzo 2017 sono state presentate le conclusioni (negative per il ricorrente) dell'Avvocato generale Paolo Mengozzi.

³¹ La controversia consegue al rifiuto di registrare l'iniziativa intitolata «Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali».

³² Si è trattato di un ricorso, respinto, contro la decisione della Commissione di non registrare un'iniziativa relativa alla politica sociale, intitolata «Diritto all'assistenza a lungo termine: Condurre una vita degna e indipendente è un diritto fondamentale!».

confronti di decisioni di diniego della loro registrazione adottate dalla Commissione Europea.

Con la sentenza del 3 febbraio 2017, causa T-646/13, *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe c. Commissione*, il Tribunale ha accolto il ricorso proposto dai promotori di questa iniziativa, volto ad annullare ex art. 263 TFUE la decisione della Commissione di non registrarla³³.

L'iniziativa proposta era finalizzata a invitare «l'Unione europea a migliorare la protezione delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche nonché a rafforzare la diversità culturale e linguistica nell'Unione», proponendo a tale scopo undici misure, per ognuno dei quali era indicata la pertinente base giuridica e il tipo di atto di diritto derivato. La Commissione aveva rifiutato la registrazione, ritenendo che essa non rientrasse manifestamente nelle sue competenze.

Pur non pronunciandosi in via dirimente sulla possibilità di un accoglimento parziale di un'iniziativa dei cittadini, il Tribunale ha nondimeno censurato la circostanza che la Commissione non abbia indicato con chiarezza quali, tra le proposte in essa contenute, esulassero dalla sua competenza. In questo modo, infatti, la Commissione ha impedito agli organizzatori, che non è detto siano dei giuristi competenti, di comprendere quali parti della loro iniziativa fossero accoglibili, secondo i requisiti posti dal regolamento n. 211/2011³⁴.

Il Tribunale ha, nella sua sentenza, riscontrato la violazione, da parte della Commissione, del principio di buona amministrazione e dell'obbligo di motivazione nella sua decisione di rifiutare la registrazione dell'iniziativa proposta dai ricorrenti. Secondo il Tribunale, infatti, la decisione della Commissione non contiene gli elementi sufficienti a consentire ai ricorrenti di conoscere i motivi del rifiuto e di attivare i pertinenti meccanismi di tutela della loro posizione giuridica, impedendo così anche allo stesso organo giudiziario dell'Unione di esercitare la sua funzione di controllo sul rifiuto della registrazione³⁵.

È interessante rilevare che, a seguito di questa sentenza, la Commissione ha accolto la proposta di registrazione di questa iniziativa dei cittadini, che è stata aperta alla firma il 3 aprile 2017.

7. Diversa e, sotto alcuni profili, più interessante, risulta essere l'altra recente sentenza del Tribunale sull'iniziativa dei cittadini. Essa è

³³ C(2013)5969 fin., del 13 settembre 2013.

³⁴ Punto 29 della sentenza.

³⁵ Punto 33 della sentenza.

stata resa il 10 maggio 2017, quando è stato deciso nel merito il già citato caso *Efler e a.*, e conferma un cambiamento nell'orientamento del Tribunale, in senso più favorevole a questo strumento di democrazia partecipativa³⁶.

In questa occasione il Tribunale ha annullato, ex art. 263 TFUE, la decisione del 10 settembre 2014 con la quale la Commissione ha negato la registrazione di un'iniziativa dei cittadini intitolata *Stop TTIP*³⁷. Il ricorso era stato proposto dai promotori di questa iniziativa, a partire da Michael Efler, che era finalizzata a chiedere alla Commissione Europea di esortare il Consiglio ad annullare il mandato negoziale per il TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership: Accordo di libero scambio UE-USA) e a non concludere il CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement: Accordo di libero scambio UE-Canada).

La Commissione ha negato la registrazione di questa iniziativa dei cittadini, in quanto non ritiene che la decisione del Consiglio di autorizzare l'avvio dei negoziati per la conclusione di un trattato internazionale ex art. 218, par. 3, TFUE costituisca un atto giuridico. Di conseguenza, una eventuale raccomandazione della Commissione al Consiglio sarebbe un mero atto preparatorio e non un atto giuridico UE e sarebbe quindi escluso dal novero degli atti nei cui confronti è proponibile un'iniziativa dei cittadini. Diverso, secondo la Commissione, è il caso di una raccomandazione relativa alla decisione di firmare o concludere un trattato internazionale. Inoltre, secondo la Commissione, la circostanza che questa iniziativa avesse un contenuto negativo (ossia fosse finalizzata all'adozione di un atto volto a raccomandare il non autorizzazione a negoziare), secondo la stessa Commissione la renderebbe inammissibile ai sensi dell'art. 2, par. 1, del regolamento n. 211/2011, in base al quale l'iniziativa dei cittadini «riguarda l'adozione di atti giuridici necessari ai fini dell'attuazione dei trattati e che producono effetti giuridici autonomi»³⁸. Ovviamente in senso opposto sono orientate le argomentazioni dei ricorrenti, che contestano la qualificazione dell'atto di revoca della decisione del Consiglio di autorizzare i negoziati effettuata dalla Commissione come atto che non può costituire oggetto di una iniziativa, nonché la distinzione tra questo tipo di atto e una decisione di firma o conclusione di un trattato da parte dell'UE.

³⁶ Ma v. il commento critico di FERRARO, *Il Tribunale dell'Unione si pronuncia nuovamente sull'iniziativa dei cittadini europei: solo luci o anche qualche ombra?*, in www.dirittounioneuropea.eu, giugno 2017.

³⁷ C(2014)6501 fin.

³⁸ Punto 5 della sentenza.

Il Tribunale accoglie la nozione ampia di atto giuridico sostenuta dai ricorrenti e, richiamando anche la propria precedente giurisprudenza³⁹, nega che «sia esclusa dalla nozione di atto giuridico ai fini di una ICE [iniziativa dei cittadini europei] una decisione che autorizza l'avvio di negoziati finalizzati alla conclusione di un accordo internazionale, specificamente il TTIP e il CETA, [la quale, quindi] costituisce chiaramente una decisione ai sensi dell'articolo 288, quarto comma, TFUE»⁴⁰. E, invocando il fondamento democratico dell'Unione, il Tribunale ne ricava l'esigenza di «adottare un'interpretazione [estesa] della nozione di atto giuridico che includa atti giuridici come la decisione di avvio di negoziati finalizzati alla conclusione di un accordo internazionale»⁴¹. Infine, il Tribunale nega sia che il carattere preparatorio e l'assenza di effetti nei confronti dei terzi abbiano la conseguenza di privare l'atto del suo carattere giuridico, sia che abbia rilievo il contenuto «negativo» dell'iniziativa dei cittadini proposta.

Infine, di fronte ad alcune ulteriori preoccupazioni espresse dalla Commissione in merito alle proprie competenze, il Tribunale afferma con chiarezza che «lungi dal rappresentare un'ingerenza nello svolgimento della procedura legislativa in corso, la proposta dell'ICE costituisce un'espressione di partecipazione effettiva dei cittadini dell'Unione alla vita democratica di quest'ultima, senza compromettere l'equilibrio istituzionale voluto dai trattati»⁴².

8. In definitiva, non riteniamo che, in questi primi cinque anni, l'iniziativa legislativa dei cittadini europei abbia risposto alle aspettative che aveva suscitato nel momento in cui, con il Trattato di Lisbona, era stata introdotta quale rilevante novità atta a favorire la democrazia partecipativa.

La Commissione ha annunciato, il 18 maggio 2017, l'avvio di una procedura di revisione del regolamento n. 211/2011, accogliendo così l'invito formulato nei documenti delle istituzioni e degli organi UE in precedenza esaminati e, probabilmente, anche alla luce della giurisprudenza del Tribunale appena considerata. L'auspicio è che alla consultazione pubblica lanciata dalla Commissione partecipino in maniera costruttiva i tanti soggetti potenzialmente interessati dalla modifica del regolamento sull'iniziativa dei cittadini. Un altro elemento positivo è la

³⁹ Il Tribunale richiama, in particolare, le sentenze del 4 settembre 2014, causa C-114/12, *Commissione c. Consiglio*, punto 40, e del 16 luglio 2015, causa C-425/13, *Commissione c. Consiglio*, punto 28.

⁴⁰ Punto 36 della sentenza.

⁴¹ Punto 37 della sentenza.

⁴² Punto 47 della sentenza.

circostanza che, al momento, le iniziative aperte alla firma sono otto, sei delle quali avviate nel 2017.

In attesa di seguire l'*iter* di modifica del regolamento n. 211/2011, occorrerà anche valutare se e come la recente giurisprudenza del Tribunale UE contribuirà a modificare l'approccio della Commissione nei confronti di questo strumento di democrazia partecipativa.

Peraltro, l'insoddisfacente bilancio dell'iniziativa dei cittadini non è da imputare solo alla Commissione, né che sarebbe sufficiente un mutamento del suo approccio o una modifica del regolamento n. 211/2011 per consolidare questo strumento. Al fine di renderlo maggiormente conosciuto e utilizzato⁴³ occorre, infatti, un maggiore impegno di gruppi più o meno ampi di individui aventi idee comuni, ma soprattutto di quei portatori di interessi che sono storicamente più strutturati, come sindacati, associazioni di volontariato, organizzazioni non governative, presenti in numerosi Stati membri. Questi soggetti, qualora lo volessero, saprebbero certamente agire come "massa critica" al fine di valorizzare e riempire di contenuti l'iniziativa dei cittadini, rendendola compiutamente efficace.

Riteniamo, in definitiva, che solo un significativo aumento del numero delle iniziative proposte, registrate e capaci di raggiungere la soglia minima di sottoscrizioni potrà avere un impatto significativo sull'ordinamento giuridico dell'Unione Europea, attraverso una più intensa pressione politica "dal basso" nei confronti della Commissione, volta a indurla a tenere in maggiore considerazione le istanze dei cittadini.

In ultima analisi, l'iniziativa dei cittadini, seppur perfettibile, esiste, risulta facilmente accessibile e, anche grazie alla recente giurisprudenza del Tribunale UE, ha ampie possibilità di utilizzo, mentre coloro che potrebbero avvalersene sembrano a tutt'oggi, in buona parte, ignari o distratti.

ABSTRACT

*The European Citizens' Initiative Ten Years after the Treaty of Lisbon:
Light and Shadow*

This essay deals with the European citizens' initiative, attempting to evaluate it ten years later the Treaty of Lisbon, which for the first time

⁴³ Secondo il recente Speciale Eurobarometro del Parlamento Europeo, reso noto nell'aprile 2017 e intitolato *A due anni dalle elezioni europee del 2019* (PE.599.336, reperibile su europarl.eu), solo il 17% dei cittadini europei intervistati ritiene che l'iniziativa dei cittadini uno strumento efficace per far sentire la loro voce da chi adotta le decisioni a livello UE. Inoltre, il 47% degli intervistati ritiene insoddisfacente il modo in cui funziona la democrazia nell'UE, contro un 43% che esprime soddisfazione a tale riguardo.

included it as a novelty in the context of the EU democracy. The Author examines the main topics related to such instrument of participatory democracy. He also dwells upon the practice of the last five years, since the entry into force of Regulation (EU) No. 211/2011, as well as upon the documents approved by the EU institutions and bodies in relation to the functioning of the European citizens' initiative. Lastly, he describes the recent jurisprudence of the EU General Court, which in 2017 annulled two decisions of the European Commission against the registration of two different initiatives. This jurisprudence and the documents approved by many European institutions and bodies forced the Commission to revise Regulation No. 211/2011, in order to favour greater use of the initiative by the European citizens.

LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE DEL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE E LA SUA APPLICAZIONE NEL DIRITTO EUROPEO E STATUNITENSE ALLA PROVA DEL NEGOZIATO SUL TTIP

MARCO BOCCHI

SOMMARIO: 1- Introduzione. – 2. L’approccio precauzionale nel diritto dell’Unione Europea. – 3. L’approccio precauzionale negli Stati Uniti. – 4. Il principio di precauzione in una prospettiva comparata: differenze tra il sistema europeo e quello statunitense. – 5. Il principio di precauzione nel negoziato TTIP: qualche spunto di riflessione. – 6. Conclusioni.

1. Il 26 gennaio 2016, in occasione di un incontro pubblico organizzato dal *Trans Atlantic Consumer Dialogue* (TACD), il Commissario europeo per il commercio Cecilia Malmström ha dichiarato che il principio di precauzione è un principio fondamentale nella scelta delle politiche europee, il cui rispetto è assicurato sia nel processo legislativo in seno all’Unione Europea (UE), sia nell’ambito degli accordi internazionali sul commercio. Per questi motivi, la sua rilevanza nel negoziato sull’Accordo *Trans Atlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) è tale da costituire, per certi versi, il cuore del dibattito su questo Trattato. Nonostante le rassicurazioni verbali fornite dal Commissario Malmström, che ha radicalmente escluso un possibile abbassamento dei livelli di protezione della salute umana, dell’ambiente e di tutela dei lavoratori a causa del TTIP, la questione è meritevole di essere affrontata con maggiore attenzione.

Se, da una parte, è vero, come nota il Commissario, che un accordo commerciale non può, di per sé, impedire alle istituzioni europee di promuovere nuove politiche precauzionali nell’interesse pubblico, d’altra parte, appare molto discutibile sostenere che un accordo commerciale delle dimensioni e dell’importanza del TTIP, una volta entrato in vigore, non comporti un sostanziale mutamento nell’applicazione del principio di precauzione.

I differenti approcci precauzionali in Europa e negli Stati Uniti hanno già portato, nel recente passato, a note controversie. Essi si scontrano, inevitabilmente, con le norme contenute negli accordi commerciali che, fondati sul principio generale del libero commercio, tendono a escludere qualsiasi interpretazione estensiva delle restrizioni agli scambi, specialmente quando si tratta di situazioni caratterizzate da assenza di unità di opinioni scientifiche.

Sebbene spesso si ritenga l'Europa "più precauzionale" degli Stati Uniti, questo articolo illustra come un'analisi comparata sia invece in grado di dimostrare che i due approcci precauzionali dipendono dalla diversa percezione del rischio che caratterizza le varie realtà sociali e non dalla volontà di applicare più o meno intensamente il principio di precauzione. Certamente l'evoluzione giurisprudenziale che il principio di precauzione ha avuto in Europa non conosce eguali nel mondo. Ma se si allarga l'analisi a un'ampia varietà di situazioni in cui vi è necessità di tutela precauzionale, si può constatare che anche il diritto statunitense ha utilizzato questo principio in misura non troppo dissimile rispetto a quanto fatto nel contesto europeo.

2. La graduale affermazione del principio di precauzione come principio generale di diritto internazionale che ha avuto luogo durante gli anni Ottanta ha portato la Corte di Giustizia dell'Unione Europea a esprimersi su questo principio. È interessante notare che gli Stati membri dell'Unione Europea, in un primo momento, hanno invocato la necessità di adottare misure precauzionali non al fine di prevenire possibili danni all'ambiente, ma per impedire l'ingresso nei rispettivi territori di alcune sostanze potenzialmente dannose, allargando notevolmente l'ambito di applicazione di questo principio. La prima volta che la Corte di Giustizia ha dato la propria valutazione del principio di precauzione¹ è stato nel caso *Sandoz* (1983)² in cui si afferma: «Tutte le volte che sussistono delle incertezze nello stato attuale della ricerca scientifica, spetta agli Stati membri, in mancanza d'armonizzazione, decidere il livello al quale essi

¹ Mentre la sentenza *Sandoz* (causa 174/82) fu il primo caso in cui la Corte di Giustizia fornì esplicitamente una valutazione del principio di precauzione, le prime pronunce in cui la Corte si è riferita espressamente a questo principio sono la causa 53/80, *Kaasfabriek Eyssen BV* (1981) e la causa 227/82, *Van Bennekom* (1983). Nel caso *Kaasfabriek Eyssen BV* (1981) la Corte doveva verificare se il divieto vigente nei Paesi Bassi di utilizzo della nisina come conservante alimentare fosse giustificato da motivi di tutela della salute umana. La nisina, infatti, è un additivo i cui effetti non sono stati verificati con certezza scientifica. La domanda che si pone, dunque, è la seguente: nel mercato comune europeo, gli Stati membri possono adottare misure precauzionali per impedire l'ingresso di un particolare prodotto nel loro territorio in situazioni di incertezza scientifica? La Corte risponde a questa domanda affermando che l'art. 30 TCE deve essere interpretato in senso ampio e lascia dunque un consistente margine di manovra agli Stati membri al fine di valutare l'impatto che alcuni prodotti possono avere sulla salute pubblica. Pertanto, se gli Stati ritengono che tali prodotti comportino rilevanti rischi per la salute umana, hanno il diritto di introdurre misure restrittive al fine di vietare la loro importazione nei mercati interni, senza che tale misura possa essere qualificata come discriminatoria. La stessa conclusione è stata sostenuta dalla Corte anche nella causa *Van Bennekom* (1983) in cui si parla esplicitamente di un grave rischio per la salute umana come motivo idoneo a vietare la commercializzazione di prodotti potenzialmente nocivi.

² Sentenza *Sandoz*.

intendono garantire la tutela della salute e della vita delle persone, pur tenendo conto delle esigenze della libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità»³. Quindi, il principio di precauzione in ambito europeo è stato immediatamente legato alla tutela della sicurezza alimentare, materia che rileva nel più generale contesto delle questioni legate alla libera circolazione dei beni nel mercato interno. Infatti, in questa sentenza la Corte di Giustizia ha riconosciuto che gli Stati membri sono legittimati a far valere l'(allora) art. 30 TCE al fine di adottare misure di protezione per impedire l'ingresso di sostanze e di prodotti potenzialmente nocivi, in deroga al regime della libera circolazione dei beni che vige nel mercato comunitario⁴. Ammessa la possibilità di ricorrere al principio di precauzione, si trattava allora di stabilire quale fosse la soglia minima di rischio che avrebbe permesso l'adozione di tali misure.

Successivamente, il Trattato di Maastricht (1992) ha espressamente riconosciuto la rilevanza giuridica del principio di precauzione nell'ambito delle politiche ambientali, inserendolo nel testo dell'art. 130 R (2) TCE. Si noti qui che, curiosamente, il principio di precauzione non è stato inserito nel contesto della libera circolazione delle merci nel mercato interno (come sarebbe stato coerente con la precedente giurisprudenza comunitaria), ma in quello della politica ambientale, in conformità con la formulazione emergente nel quadro internazionale⁵. La soluzione adottata a Maastricht ha certamente rallentato l'evoluzione del principio di precauzione come principio generale di diritto dell'Unione, ma ha permesso agli Stati membri di trovare un importante accordo circa la sua inclusione nei Trattati.

³ *Ivi*, punto 16.

⁴ Sotto questo profilo, si veda anche il recente contributo di: JIANG, *A Uniform Precautionary Principle under EU Law*, in *Peking University Transnational Law Review*, 2014, 490-518. Per una trattazione più esaustiva dell'argomento, si veda invece: ALEMANNI, *The Shaping of the Precautionary Principle by European Courts*, in CUOCOLO, LUPARIA (a cura di), *Valori costituzionali e nuove politiche del diritto. Scritti raccolti in occasione del decennale della rivista Cahiers Européens*, Halley, 2007, e STIRLING, RENN, VAN ZWANBERG, *A Framework for the Precautionary Governance of Food Safety: Integrating Science and Participation in the Social Appraisal of Risk*, in FISHER (ed.), *Implementing the Precautionary Principle: Perspectives and Prospects*, Cheltenham, 2006.

⁵ Infatti, l'art. 130 (R) TCE disponeva: «Community policy on the environment shall aim at a high level of protection taking into account the diversity of situations in the various regions of the Community. It shall be based on the precautionary principle and on the principles that preventive action should be taken, that environmental damage should as a priority be rectified at source and that the polluter should pay. Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of other Community policies. In this context, harmonization measures answering these requirements shall include, where appropriate, a safeguard clause allowing Member States to take provisional measures, for non-economic environmental reasons, subject to a Community inspection procedure».

Il principio di precauzione ha assunto una rilevanza cruciale nel diritto UE a seguito del caso relativo al pericolo di contagio degli esseri umani da parte del *virus* della encefalopatia spongiforme bovina (BSE)⁶. Dopo che nel Regno Unito era stata accertata l'esistenza di una epidemia dei capi bovini da parte del *virus* BSE a partire dalla metà degli anni Ottanta, la Commissione ha deciso, nel 1995, di vietare⁷ l'importazione di carne bovina dal Regno Unito negli altri Stati membri, al fine di evitare rischi per la salute dei consumatori, sebbene non vi fosse certezza scientifica circa una possibile trasmissione del *virus* BSE dagli animali all'uomo. In questa controversia, la Corte di Giustizia, adita dal Regno Unito che richiedeva l'annullamento delle misure introdotte dalla Commissione, ha offerto una interpretazione estensiva del principio di precauzione.

La sentenza *Commissione c. Regno Unito* del 1998⁸ ha rappresentato una sorta di spartiacque nell'interpretazione di questo principio, poiché la Corte di giustizia, riconoscendo la legittimità delle misure imposte dalla Commissione, ha stabilito: «[W]here there is uncertainty as to the existence or extent of risks to human health, the institutions may take protective measures without having to wait until the reality and seriousness of those risks become fully apparent»⁹. Evitando di definire la soglia minima di rischio che dovrebbe giustificare la possibilità di adottare misure precauzionali, la Corte ha qui spostato la questione sull'esistenza stessa di un rischio come fattore da cui può dedursi la possibilità di ricorrere a un approccio precauzionale, sebbene nessun riferimento esplicito al principio di precauzione venisse inserito nella sentenza¹⁰. Infatti, dal momento che la base giuridica del principio di precauzione nel diritto comunitario era ancora debole, sembra che la Corte abbia voluto evitare di dare l'impressione di fondare la propria decisione su un approccio precauzionale sebbene, in concreto, questa fosse la sua impostazione. Inoltre, ciò che risulta ancora più evidente da questa pronuncia è che la Corte di Giustizia abbia riconosciuto legittima l'applicazione del principio di precauzione tanto nel caso di misure

⁶ Sul punto, ampiamente: MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario. Disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Padova, 2004, e BARONE, *Organismi geneticamente modificati (OGM) e precauzione: il "rischio" alimentare tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Foro it.*, 2004, 248 ss.

⁷ I divieti sono stati imposti con decisione 96/239/CE.

⁸ Causa C-106/96, *Commissione c. Regno Unito* (1998).

⁹ *Ivi*, punto 139.

¹⁰ In questo senso si esprime anche: CHEYNE, *Taming the Precautionary Principle in EC Law: Lessons from Waste and GMO Regulation*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2007, 468-483.

restrittive adottate da uno Stato membro quanto nel caso di misure comunitarie.

Vista la rinnovata attenzione suscitata da tale principio, una sua definizione più puntuale è stata introdotta dalla comunicazione della Commissione del 2 febbraio 2000¹¹. Anche se questo documento non ha aiutato molto la comprensione degli aspetti maggiormente dibattuti quali, ad esempio, la valutazione della soglia di rischio¹², esso ha avuto un ruolo molto importante nella interpretazione che la Corte di Giustizia ha successivamente seguito nell'applicare il principio di precauzione, sia in materia ambientale che di tutela della salute umana¹³.

Nello stesso periodo in cui la Commissione emanava la comunicazione sul principio di precauzione, la Corte EFTA si trovava a decidere una controversia che riguardava proprio questo principio. Il caso *Autorità di vigilanza EFTA c. Norvegia*¹⁴ concerneva un ricorso presentato dall'Autorità di vigilanza EFTA contro il governo norvegese che aveva deciso di vietare l'importazione nel Paese di cereali prodotti legalmente in un altro Stato EFTA e arricchiti con vitamine e ferro, giustificando la propria misura sulla base di un approccio precauzionale che considerava potenzialmente dannosa l'introduzione di questo alimento in assenza di uno specifico fabbisogno nutrizionale della popolazione. Diversamente, l'Autorità di vigilanza EFTA riteneva invece che l'art. 13 del Trattato sulla creazione di uno spazio economico europeo (SEE)¹⁵ avesse un contenuto identico all'art. 30 TCE¹⁶ e non

¹¹ Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione 2000, COM(2000)I.

¹² La comunicazione della Commissione concorda con la portata del principio di precauzione proposta dalla CGUE, affermando che «nonostante [esso] sia previsto solo in relazione alla protezione dell'ambiente, in pratica, la sua portata è molto più ampia e attiene a tutti i casi in cui vi sia assenza di certezza scientifica circa il possibile verificarsi di effetti dannosi per la salute umana e per la tutela dell'ecosistema incompatibili con l'elevato livello di protezione garantito dalla Comunità». Tuttavia, la comunicazione indica solo ciò che è stato già stabilito e ampiamente accettato nella pratica. In effetti, la comunicazione afferma che «gli Stati hanno il diritto di stabilire il livello di protezione», che «il principio di precauzione dovrebbe essere considerato nell'ambito di un approccio strutturato per l'analisi del rischio» e che «l'attuazione di un approccio basato sul principio di precauzione dovrebbe iniziare con una valutazione scientifica [...] circa l'identificazione del grado di incertezza scientifica». Tuttavia, la Commissione non affronta il problema centrale di quantificare la soglia di rischio.

¹³ Così anche: HEYVAERT, *Facing the Consequences of the Precautionary Principle in European Community Law*, in *ELR*, 2006, 185-201.

¹⁴ Causa E-3/00, *EFTA Surveillance Authority v. Norway*, 5 aprile 2001.

¹⁵ Articolo 13 EEA: «The provisions of Articles 11 and 12 shall not preclude prohibitions or restrictions on imports, exports or goods in transit justified on grounds of public morality, public policy or public security; the protection of health and life of humans, animals or plants; the protection of national treasures possessing artistic, historic or archaeological value; or the protection of industrial and commercial property. Such prohibitions or restrictions shall not,

consentisse, pertanto, di imporre un divieto alle importazioni senza la presenza di prove scientifiche circa l'esistenza di un pericolo per la salute pubblica¹⁷.

Dinanzi a queste due differenti argomentazioni, la Corte EFTA ha emesso una sentenza che ha offerto una ampia interpretazione del principio di precauzione. Il caso è importante perché mostra come questa Corte interpreti il principio di precauzione e il contenuto dell'art. 13 SEE in linea con la precedente giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE. Infatti, basandosi sulla sentenza *Sandoz*, la Corte EFTA ha affermato: «[I]n the absence of harmonization of rules, when there is uncertainty as to the current state of scientific research, it is for the Contracting Parties to decide what degree of protection of human health they intend to assure, having regard to the fundamental requirements of EEA law [...]. It is within the discretion of the Contracting Party to make a policy decision as to what level of risk it considers appropriate. Under those conditions, a Contracting Party may invoke the precautionary principle, according to which it is sufficient to show that there is relevant scientific uncertainty with regard to the risk in question. That measure of discretion must, however, be exercised subject to judicial review»¹⁸. Tuttavia, anche in questa sentenza non viene definita una soglia minima di rischio.

Tali casi sono importanti poiché mostrano come si stesse gradualmente formando un "consenso europeo" sull'applicazione del

however, constitute a means of arbitrary discrimination or a disguised restriction on trade between the Contracting Parties».

¹⁶ Articolo 30 TCE: «Le disposizioni degli articoli 28 e 29 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di immoralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri».

¹⁷ Sulla necessità di garantire l'uguaglianza delle regole comunitarie e del SEE, la Corte di Giustizia UE condivide lo stesso approccio della Corte EFTA richiamando la sentenza C-286/02, *Bellio* (2004) in cui si afferma: «Peraltro, sia la Corte sia la Corte AELS hanno riconosciuto la necessità di controllare che le norme dell'accordo SEE identiche nella sostanza a quelle del Trattato siano interpretate in maniera uniforme» (par. 34).

¹⁸ *Autorità di vigilanza EFTA c. Norvegia*, par. 25. Tuttavia, in questo caso specifico, la Corte EFTA ha rilevato che la Norvegia non poteva mantenere i divieti alle importazioni per due motivi. In primo luogo, i criteri sui quali la Norvegia ha giustificato il suo divieto erano incoerenti perché se, da una parte, le autorità norvegesi hanno vietato l'importazione di cereali fortificati, dall'altra, esse autorizzano processi di fortificazione del siero di formaggi prodotti da latte non pastorizzato. Inoltre, la Norvegia non aveva fornito una valutazione completa del rischio in risposta alla richiesta di chiarimenti avanzata dall'impresa estera penalizzata dal divieto. Cfr. ALEMANNI, *op. cit.*.

principio di precauzione¹⁹. La sua rilevanza viene infatti riconosciuta non solo a livello normativo nel diritto primario dell'Unione, ma anche a livello giurisprudenziale, sia dalla Corte di Giustizia UE, sia dalla Corte EFTA²⁰.

Il dialogo tra Corti europee sul principio di precauzione è stato ripreso a breve distanza di tempo. Nel 2002, il Tribunale di prima istanza dell'UE ha emesso quattro sentenze che rappresentano una significativa evoluzione nell'interpretazione del principio di precauzione. Nei casi *Pfizer e Alpharma*²¹, il Tribunale dell'UE ha operato un richiamo soltanto indiretto alla sentenza della Corte EFTA stabilendo che spetta agli Stati membri decidere la soglia di rischio, e specificando che «[...] a preventive measure cannot properly be based on a purely hypothetical approach to the risk, founded on mere conjecture which has not been scientifically verified [...] rather, it follows from the Community Courts' interpretation of the precautionary principle that a preventive measure may be taken only if the risk, although the reality and the extent thereof have not been fully demonstrated by conclusive scientific evidence, appears nevertheless to be adequately backed up by the scientific data available at the time when the measure was taken»²². Il Tribunale stabilisce dunque che il possibile verificarsi di rischi (che nei casi di specie riguardavano la salute) non deve risolversi in una mera eventualità astratta ma deve apparire prospettico, in base ai dati scientifici disponibili. Successivamente, nei casi *Solvay e Artedogan*²³, il Tribunale ha richiamato la sentenza *Autorità di vigilanza EFTA c. Norvegia* (2001) e ha confermato lo *status* del principio di precauzione quale principio generale di diritto applicabile nei casi in cui si prevedano rischi per la salute umana, affermando con chiarezza: «The precautionary principle constitutes a general principle of Community law requiring the authorities in question [...] to take appropriate measures to prevent

¹⁹ Cfr. anche BASSAN, *Gli obblighi di precauzione nel diritto internazionale*, Napoli, 2005.

²⁰ Per un approfondimento della giurisprudenza della Corte EFTA sul principio di precauzione, si veda: BAUDENBACHER, *The Definition of the Precautionary Principle in European Law: A Product of Judicial Dialogue*, in BAUDENBACHER, TRESSLIT, ORLYGSSON (eds.), *The EFTA Court Ten Years On*, Oxford, 2005, 105-115.

²¹ Causa T-13/99, *Pfizer* (2002) e causa T-70/99, *Alpharma* (2002). Due aziende farmaceutiche, la Pfizer e la Alpharma, hanno chiesto alla Corte di annullare il regolamento (CE) n. 2821/98, nella misura in cui impediva di utilizzare alcuni antibiotici come additivi. La Corte di Giustizia ha stabilito in questi casi che, nonostante l'incertezza scientifica su possibili rischi alla salute umana derivanti dall'ingerimento di tali additivi, il divieto di commercializzazione di tali prodotti non era sproporzionato, data la necessità di proteggere la salute pubblica.

²² *Ivi*, punti 143-144.

²³ Causa T-392/02, *Solvay* (2002) e causa T-74/00, *Artedogan GmbH* (2002).

specific potential risks to public health, safety and the environment, by giving precedence to the requirements related to the protection of those interests over economic interests»²⁴; e stabilendo: «T]he precautionary principle can be regarded as an autonomous principle stemming from the Treaty provisions»²⁵.

La successiva tappa di questo dialogo tra Corti è rappresentata da un'altra pronuncia della Corte di Giustizia, nel caso *Commissione c. Danimarca* del 2003²⁶. In questa sentenza, due erano le questioni su cui la Corte di Lussemburgo era chiamata a esprimere la propria valutazione. Da una parte, bisognava determinare l'esistenza stessa di un rischio e, dall'altra, la possibilità di adottare misure restrittive per evitare l'accadimento del possibile evento dannoso. Facendo proprio lo stesso ragionamento seguito dalla Corte EFTA nel caso *Autorità di vigilanza EFTA c. Norvegia* (2001), la Corte di Giustizia ha riconosciuto il diritto della Danimarca a decidere quale livello di protezione della salute umana intendesse garantire sulla base del principio di precauzione e ha così giustificato l'adozione di una normativa interna che impedisse l'utilizzo di solfiti, nitriti e nitrati nei prodotti alimentari, annullando la decisione della Commissione 1999/830/CE nella parte in cui dichiara illegittime le disposizioni nazionali che riguardano il divieto di impiego di tali sostanze.

Qualche tempo dopo, nei casi c.d. *Vitamine Line* del 2004²⁷, la Corte di Giustizia ha di nuovo applicato il principio di precauzione in linea con la precedente giurisprudenza. Qui, la Corte era chiamata ad esaminare la prassi adottata da alcuni Stati membri (Francia, Italia e Paesi Bassi) di subordinare la commercializzazione di prodotti alimentari alterati chimicamente, alla condizione che la modifica operata soddisfacesse un bisogno nutrizionale della popolazione del Paese importatore. Considerando che questi Paesi invocavano il principio di precauzione per giustificare l'adozione di tali misure restrittive, la Corte di Giustizia ha stabilito che «una corretta applicazione del principio di precauzione presuppone, in primo luogo, l'identificazione di potenziali conseguenze

²⁴ *Ivi*, punto 121

²⁵ *Ivi*, punto 122.

²⁶ Causa C-192/01, *Commissione c. Danimarca* (2003). La Danimarca aveva adottato un divieto all'importazione di un succo di mirtillo fortificato, giustificando la misura sulla base della mancanza di prove scientifiche circa l'esistenza di uno specifico bisogno nutrizionale della popolazione. I fatti di causa sono sostanzialmente identici a quelle del caso concernente il divieto imposto dalla Norvegia all'importazione di cereali fortificati. Vedi: SCHOLTEN-VERHRIJEN, *Roadmap to EU Food Law*, The Hague, 2012, e SZAJKOWSKA, *The Impact of the Definition of the Precautionary Principle in EU Food Law*, in *CMLR*, 2010, 173-196.

²⁷ Si tratta delle cause: C-24/00, *Commissione c. Francia* (2004); C-99/02, *Commissione c. Italia* (2004) e C-41/02, *Commissione c. Olanda* (2004).

negative per la salute derivanti dalla fortificazione degli alimenti e, in secondo luogo, una valutazione del rischio alla salute fondata sui più affidabili dati scientifici disponibili e sui più recenti risultati della ricerca internazionale»²⁸. Inoltre, per la prima volta, la Corte ha tentato di definire la soglia minima di rischio necessaria per applicare il principio, dichiarando che «quando non è impossibile determinare con certezza [...] l'esistenza o la gravità di un rischio a causa dell'insufficienza, contraddittorietà o imprecisione degli studi scientifici effettuati [...] il principio di precauzione può giustificare l'adozione di misure restrittive»²⁹. Sebbene la soglia rimanesse vaga, il fatto che sia stato riconosciuto il diritto degli Stati membri ad adottare misure restrittive a seguito di un procedimento di *risk assessment* permette di abbassare sensibilmente i requisiti richiesti per l'applicazione del principio di precauzione³⁰. Infatti, la Corte, ammettendo l'operatività del principio di precauzione anche in presenza di un rischio la cui gravità non è scientificamente comprovata, consente agli Stati di prendere misure restrittive in una ben più ampia possibilità di situazioni rispetto a quanto previsto in precedenza.

Più recentemente, la Corte EFTA è tornata a trattare il principio di precauzione nella sentenza sul caso *Philip Morris c. Norvegia* del 2011³¹. Qui, la Corte ha stabilito le condizioni a cui gli Stati membri possono legalmente adottare divieti di esposizione dei tabacchi nei punti vendita autorizzati, ai sensi dell'accordo SEE. Per quanto concerne il principio di precauzione, la questione ruotava attorno alla possibilità di giustificare un divieto di esporre tabacchi per salvaguardare la salute pubblica, ai sensi dell'art. 13 SEE. In questa sentenza, la Corte EFTA ha stabilito che l'art. 13 SEE costituisce una deroga alla libera circolazione delle merci all'interno dello spazio economico europeo e deve essere interpretato in modo restrittivo. Tuttavia, nel caso in questione, la Corte EFTA, seguendo la rilevante giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative giustificate da

²⁸ *Commissione c. Olanda* (2004), punto 53.

²⁹ *Ivi*, punto 54.

³⁰ In questo senso anche: SZAİKOWSKA, *Regulating Food Law: Risk Analysis and the Precautionary Principle as General Principles of EU Food Law*, Wageningen, 2012 e KHOURY, *Is It Time for an EU Definition of the Precautionary Principle?*, in *King's Coll. LJ*, 2010, 133-143.

³¹ Causa E-16/10, *Philip Morris Norway AS c. Staten v/Helse og-omsorgsdepartementet*, 12 settembre 2011. La controversia riguardava l'interpretazione degli articoli 11 e 13 SEE, in particolare, se una regola che vieta l'esposizione visibile dei tabacchi nei punti vendita, come quella prevista dal diritto norvegese, costituiva una restrizione illegale ai sensi dell'art. 11 SEE, e in caso contrario, se detto divieto di esposizione era proporzionato ai fini della l'art. 13 SEE.

ragione di tutela della salute pubblica (art. 36 TFUE)³², ha riconosciuto che «it is for the national court to identify the aims which the legislation at issue is actually intended to pursue and to decide whether the public health objective of reducing tobacco use by the public in general can be achieved by less restrictive measures than a visual display ban on tobacco products»³³. Inoltre, la Corte EFTA ha ritenuto anche che la misura in oggetto era legittima in quanto «by its nature it seems likely to limit, at least in the long run, the consumption of tobacco products»³⁴ e ha adottato un ampio approccio precauzionale, sottolineando che «where the EEA State concerned legitimately aims for a very high level of protection, it must be sufficient for the authorities to demonstrate that, even though there may be some scientific uncertainty as regards the suitability and necessity of the disputed measure, it was reasonable to assume that the measure would be able to contribute to the protection of human health»³⁵. Curiosamente, la Corte EFTA non ha però menzionato espressamente il principio di precauzione nel raggiungere queste conclusioni, pur avendo seguito un chiaro approccio precauzionale. Infatti, come già si è detto per il caso *Commissione c. Regno Unito* (1998), sembra che anche la Corte EFTA, in questo caso, non abbia voluto esporsi troppo sul principio di precauzione, vista la sua debole base giuridica. Ciò che tuttavia caratterizza maggiormente il caso *Philip Morris* rispetto alle precedenti pronunce è che esso ha rappresentato un nuovo modo di applicare il principio di precauzione. Fino a questo momento, tale principio era sempre stato invocato in situazioni di incertezza scientifica concernenti il possibile verificarsi di danni alla salute umana o all'ambiente, mentre questa volta è stato applicato al fine di legittimare una politica che non vieta la commercializzazione di un prodotto, ma che tenta di disincentivarne il consumo per tutelare la salute pubblica.

Anche la Corte di giustizia ha avuto modo di pronunciarsi nuovamente sul principio di precauzione nella recente sentenza sul caso *Acino* (2014)³⁶. In questo caso, il Tribunale dell'UE ha riconosciuto la legittimità dei divieti adottati in via precauzionale dalla Commissione³⁷ al

³² Vedi DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, 2012, II ed., 57 ss.

³³ *Philip Morris c. Norvegia*, par. 7.

³⁴ *Ivi*, par. 84.

³⁵ *Ivi*, par. 83.

³⁶ Causa C-269/13, *Commissione c. Acino* (2014).

³⁷ Nel marzo 2013, Acino, impresa titolare di un'autorizzazione all'immissione in commercio di medicinali contenenti il principio attivo denominato clopidogrel, non è riuscita a ottenere dal Tribunale dell'UE l'annullamento della decisione della Commissione Europea che ordina il divieto di vendita di detti farmaci e il ritiro di quelli già presenti sul mercato. Un'ispezione degli organismi europei avvenuta sul sito di produzione della società in India

fine di proibire il commercio di prodotti la cui composizione chimica non consentisse di escludere possibili danni alla salute umana, affermando, altresì, che non vi sia alcuna necessità di produrre prove scientifiche che mostrino l'esistenza di un pericolo in atto per la salute pubblica. Così, il Tribunale ha ritenuto che, nell'applicare il divieto, la Commissione abbia svolto correttamente il proprio ruolo di organo di controllo sulla conformità delle misure interne con il diritto UE. L'importanza di questa sentenza consiste nel fatto che l'onere della prova è stato invertito, nella misura in cui si è stabilito che non spetta a chi adotta la misura di fornire prove scientifiche circa il possibile verificarsi di un danno, ma che sia invece compito di chi lamenta l'illegittimità di dette misure provare l'inesistenza di rischi per la salute pubblica o per l'ambiente.

3. L'alea esistente attorno alla qualificazione giuridica del rischio non poteva che portare alla luce diversi approcci precauzionali nei differenti sistemi giuridici. Tali discrepanze dipendono essenzialmente dalla diversa percezione del rischio e dai parametri utilizzati per individuarlo. In generale la società statunitense sembra essere più imprenditoriale, innovativa e propensa al rischio rispetto a quella europea e ciò si riflette nell'applicazione del principio di precauzione.

Rispetto all'approccio precauzionale europeo, quello statunitense si caratterizza, talvolta, per un minore livello di tutela precauzionale in alcuni specifici settori, ma, talaltra, per una più diffusa applicazione del principio di precauzione in ambiti in cui il diritto europeo non lo utilizza. A partire dal secondo dopoguerra, e più significativamente dagli anni Sessanta dello scorso secolo, il formidabile sviluppo economico che ha avuto luogo negli Stati Uniti ha cominciato a manifestare con sempre maggiore evidenza gli effetti negativi che la produzione industriale genera sull'ambiente e sulla salute umana. Il tentativo dei *policy makers* statunitensi di favorire lo sviluppo dell'industria nazionale e di permettere il più proficuo sfruttamento delle risorse naturali ha condotto all'adozione di regolamentazioni che non hanno adeguatamente tutelato

aveva rivelato infatti che il processo di produzione di questi farmaci non soddisfaceva i principi e le linee guida della *Good Manufacturing Practice* (GMP). Tuttavia, la relazione presentata al termine della ispezione non aveva offerto prove scientifiche a sostegno di possibili effetti negativi per la salute pubblica. In seguito, Acino ha presentato rapporti dettagliati che dimostravano che le violazioni riscontrate nella relazione ispettiva non avevano alcun impatto sulla qualità dei prodotti e che non vi era alcun rischio per la salute umana. Facendo ricorso alla procedura di cui all'art. 20 del regolamento (CE) n. 726/2004, la Commissione Europea ha tuttavia deciso di sospendere immediatamente la vendita dei medicinali contenenti il clopidogrel e di ritirare dalla distribuzione quelli già in commercio. Acino ha dunque fatto ricorso alla Corte di Giustizia chiedendo di dichiarare l'illegittimità delle misure adottate dalla Commissione.

l'impatto di queste attività³⁸. Di conseguenza, fin dai primi anni Settanta la dottrina e la giurisprudenza statunitensi hanno cominciato a interessarsi del principio di precauzione, sostenendo l'esigenza di una tutela più precauzionale dell'ambiente e della salute umana³⁹. Nel frattempo, i risultati raggiunti dalla ricerca scientifica hanno permesso di comprendere ulteriori cause di rischio e, contemporaneamente, il progresso tecnologico ha permesso di introdurre nuove tecniche di produzione meno dannose.

Ciononostante, la regolamentazione normativa di talune attività industriali e commerciali negli Stati Uniti rimane piuttosto carente sotto il profilo della tutela ambientale e della salute umana. Nonostante nessuna legge federale riconosca espressamente la rilevanza giuridica del principio di precauzione, approcci precauzionali sono deducibili da alcune importanti norme e pronunce giurisprudenziali. In particolare, gli ambiti nei quali tali approcci sono stati più spesso applicati sono quelli chimico e farmaceutico⁴⁰.

Tuttavia, la perdurante assenza di un riconoscimento espresso del principio di precauzione nel diritto statunitense rimane un ostacolo rilevante al suo sviluppo e conferma l'idea generale che negli Stati Uniti questo principio viene percepito come una limitazione alla produzione e al commercio di beni invisibili alla concezione liberista e capitalista che governa l'economia del Paese⁴¹.

La necessità di sviluppare un approccio precauzionale negli Stati Uniti è stata avvertita soprattutto a causa dell'esistenza di alcuni criteri normativi la cui applicazione rende difficile garantire la tutela dell'ambiente e della salute umana. Si tratta, essenzialmente, della richiesta di prove scientifiche che dimostrino l'esistenza di un grave rischio alla

³⁸ Per un'analisi più approfondita sulle origini dell'approccio precauzionale nel diritto statunitense, si veda: ASHFORD, *Implementing the Precautionary Principle: Incorporating Science, Technology, Fairness and Accountability in Environmental, Health and Safety Decisions*, in *International Journal of Risk Assessment and Management*, 2005, 112-124.

³⁹ Così anche: MAJONE, *What Price Safety? The Precautionary Principle and its Policy Implications*, in *JCMS*, 2002, 89-106; WYNNE, *Uncertainty and Environmental Learning*, in *Global Environmental Change*, 1992, 111-127.

⁴⁰ Vedi: ASHFORD, *Incorporating Science, Technology, Fairness, and Accountability in Environmental, Health, and Safety Decisions*, in *International Journal of Occupational Medicine and Environmental Health*, 2004, 59-67; DE SADELEER, *Two Approaches of Precaution: A Comparative Review of EU and US Theory and Practice of the Precautionary Principle*, Brussels, 2000; ASHFORD, MILLE, *Chemical Exposures: Low Levels and High Stakes*, New York, 1998.

⁴¹ Dello stesso avviso, sebbene con un'analisi maggiormente volta a difendere l'esistenza di un approccio precauzionale sviluppato in via pretoria, anche: APPLIGATE, *The Precautionary Preference: An American Perspective on the Precautionary Principle*, in *Human and Ecological Risk Assessment*, 2000, 413-443.

salute umana o all'ambiente, della conseguente impossibilità di giustificare misure restrittive fondate su prove incerte e dell'applicazione dell'analisi costi-benefici per decidere se adottare o meno una misura restrittiva⁴².

Ciononostante, il diritto statunitense non si è mostrato insensibile a questo problema. Rispetto al sistema europeo, la differenza principale consiste nella modalità di applicazione del principio di precauzione: mentre in Europa prevale un processo di *risk assessment* in base al quale la misura restrittiva viene applicata solo se viene identificato un grave rischio, negli Stati Uniti prevale un processo basato sull'analisi costi-benefici derivanti dall'adozione di restrizioni al commercio o alla produzione di beni⁴³. Essendo quest'ultimo un procedimento decisionale caratterizzato da una valutazione espressa in termini monetari, esso non può che spostare implicitamente il peso maggiore sui costi, rendendo così più difficile l'adozione di misure restrittive⁴⁴. Per questo motivo i *policy makers* statunitensi hanno spesso preferito evitare di penalizzare un'impresa produttrice in assenza di rischi per la salute o per l'ambiente accertati scientificamente, applicando una logica che tutela maggiormente i costi sostenuti dai privati rispetto ai benefici goduti dalla collettività⁴⁵. Ciononostante, la dottrina e la prassi più recente testimoniano come il rapporto tra approccio precauzionale ed analisi costi-benefici sia attualmente in evoluzione, negli Stati Uniti come in Europa, a causa della crescente preoccupazione dovuta a una maggiore attenzione verso le esternalità negative causate dai processi globali di produzione, distribuzione e commercializzazione dei beni⁴⁶. Pertanto,

⁴² La rilevanza di questi elementi nello sviluppo dell'approccio precauzionale statunitense è stata messa in rilievo da ASHFORD, CALDART, *Environmental Law, Policy and Economics: Reclaiming the Environmental Agenda*, Cambridge, 2007.

⁴³ Cfr. O'BRIEN, *Making Better Environmental Decisions*, Cambridge, 2000; ASHFORD, *The Importance of Taking Technological Innovation into Account Inestimating the Costs and Benefits of Worker Health and Safety Regulation*, in *Proceedings of the European Conference on Costs and Benefits of Occupational Health and Safety*, 69-78.

⁴⁴ Critiche alla metodologia dell'analisi costi-benefici sono state da tempo avanzate dalla dottrina specializzata statunitense. Si vedano, in questo senso, i contributi di: MISHAN, *Introduction to Normative Economics*, New York, 1981 e FISCHOFF, *Cost-benefit Analysis and the Art of Motorcycle Maintenance*, in *Policy Sciences*, 1977, 177-202.

⁴⁵ Una soluzione alternativa che ha trovato un certo riscontro nella prassi giudiziaria statunitense degli ultimi vent'anni è proposta da: ASHFORD, *Alternatives to Cost-benefit Analysis in Regulatory Decisions*, in *Annals NYAS*, 129-137.

⁴⁶ Il dibattito su questo tema è molto serrato negli Stati Uniti e, da qualche anno, sta cominciando a esserlo anche in Europa. Per un approfondimento sull'argomento, si vedano i contributi di: ACKERMAN, *Europe's Regulations at Risk: The Environmental Costs of the TTIP*, 2016, Boston; HEINZERLING, ACKERMAN, *Pricing the Priceless: Inside the Strange World of Cost-Benefit Analysis*, in LARSON, REUSS, ROSERO (eds.), *Real World Micro*, Boston, 2017, 154-156; ARCURI, *Reimagining Risk Regulation: From Reason to*

sembra difficile poter trarre, almeno per il momento, conclusioni di carattere generale, che rischierebbero di distorcere una comprensione obiettiva del fenomeno.

Un'altra differenza rilevante tra i due sistemi normativi riguarda l'ambito di applicazione. Il principio di precauzione in Europa si è sviluppato dapprima nel campo della sicurezza alimentare, quindi è stato codificato nel Trattato di Maastricht quale principio generale di diritto applicabile in materia di tutela dell'ambiente, e infine è stato applicato anche al settore della sicurezza sul lavoro. Negli Stati Uniti, invece, il principio di precauzione è stato da subito applicato in ambito di tutela della sicurezza sul lavoro e in seguito in materia di protezione dell'ambiente, mentre nessuna applicazione ha ricevuto in ambito di sicurezza alimentare.

In un primo momento, sono state dunque la dottrina e la giurisprudenza giuslavorista a elaborare questo principio. La legge federale sulla tutela della salute e sulla sicurezza sul lavoro, c.d. *Occupational Health and Safety Act* (OSHA) approvata nel 1970 prevede un approccio precauzionale nella misura in cui prevede che ogni lavoratore debba essere protetto dal rischio di subire danni alla salute causati da sostanze tossiche o nocive. A questo proposito, tale legge fissa uno standard minimo di protezione prevedendo che esso «most adequately assures, to the extent feasible, on the basis of the best available evidence, that no employee will suffer material impairment of health or functional capacity, even if such employee has a regular exposure to the hazard dealt with by such standard for the period of his working life»⁴⁷. La giurisprudenza ha poi affinato questo standard nella decisione adottata dalla Corte di Appello federale di Washington, D.C. nel caso *Industrial Union Department, AFL-CIO c. Hodgson* del 1974⁴⁸ in cui è stata definita una più rigorosa regolamentazione per l'esposizione all'amianto, una sostanza già ritenuta tossica in quel momento, ma i cui effetti cancerogeni sugli esseri umani non erano ancora stati provati scientificamente. Nonostante le pressioni da parte della classe imprenditoriale del settore, che non riteneva adeguata una regolamentazione così restrittiva, considerata l'assenza di comprovati rischi gravi per la salute umana, nella predetta pronuncia la Corte ha ritenuto: «Some of the questions involved in the promulgation of these

Compassionate Reason?, in PALMERINI, STRADELLA (eds.), *Law and Technology: The Challenge of Regulating Technological Development*, Pisa, 2013, 215-229; DRIESEN, *The Economic Dynamics of Environmental Law*, Cambridge, 2003.

⁴⁷ 29 U.S.C., par. 660.

⁴⁸ *Industrial Union Dep't, AFL-CIO c. Hodgson*, No. 72-1713, 499 F.2d 467, 15 aprile 1974.

standards are on the frontiers of scientific knowledge, and consequently [...] insufficient data is presently available to make a fully informed factual determination [...] it rests, in the final analysis, on an essentially legislative policy judgment, rather than a factual determination, concerning the relative risks of under-protection as opposed to overprotection»⁴⁹. Stante il carattere generale della riflessione svolta dalla Corte, questo passaggio è stato interpretato in dottrina come una sorta di avallo all'applicazione del principio di precauzione in casi di incertezza scientifica⁵⁰. In seguito, nel caso *The Society of Plastics Industry, Inc c. Occupational Safety and Health Administration* del 1975⁵¹, la stessa Corte ha reso ancora più esplicita la necessità di ricorrere a un approccio precauzionale nei casi in cui si prospettino rischi per la salute umana. In questa controversia, la parte ricorrente aveva lamentato la presenza di vincoli troppo stringenti derivanti dall'applicazione dell'*OSHA Act* e chiesto un annullamento delle misure che l'amministrazione governativa aveva preso sulla base di questa legge. Tuttavia, la Corte, dopo aver ribadito le medesime conclusioni già esposte nella sentenza *Industrial Union Department, AFL-CIO c. Hodgson*, ha aggiunto: «Under the command of OSHA, it remains the duty of the secretary to act to protect the working man, and to act where existing methodology or research is deficient»⁵². Parlando specificamente di un obbligo di proteggere i lavoratori, la Corte sembra allora propendere per la necessità, piuttosto che per la possibilità, di applicare un approccio precauzionale, nonostante l'assenza di certezze scientifiche circa il possibile verificarsi del danno⁵³.

Questi casi giurisprudenziali hanno profondamente influenzato il successivo sviluppo del principio di precauzione nel diritto statunitense e sono stati presi in considerazione anche dall'Agenzia federale per la protezione dell'ambiente, *Environmental Protection Agency* (EPA), quando ha elaborato una nuova regolamentazione dell'inquinamento atmosferico e delle sostanze tossiche, rispettivamente attraverso il *Clean*

⁴⁹ *Ivi*, par. 474 s.

⁵⁰ Si vedano, in questo senso, le riflessioni proposte da: SUNSTEIN, *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge, 2005; RAFFENSPERGER, MYERS, *Precautionary Tools for Reshaping Environmental Policy*, Washington, 2005; SUNSTEIN, *Risk and Reason: Safety, Law and Environment*, Cambridge, 2002; RAFFENSPERGER, JACKSON, TICKNER, *Protecting Public Health and the Environment: Implementing the Precautionary Principle*, Washington, 1999; RAFFENSPERGER, TICKNER, MYERS, *The Precautionary Principle in Action: A Handbook*, Washington, 1999.

⁵¹ *The Society of Plastics Industry, Inc c. Occupational Safety and Health Administration*, 509 F.2d 1301, 31 gennaio 1975.

⁵² *Ivi*, par. 1308.

⁵³ Questa tesi è condivisa anche da: HORNSTEIN, *Reclaiming Environmental Law: A Normative Critique of Comparative Risk Analysis*, in *Colum. LR*, 1992, 562-633.

Air Act del 1970 (successivamente modificato nel 1977 e nel 1990) e il *Toxic Substances Control Act* del 1976.

Secondo l'interpretazione offerta ancora una volta dalla Corte di Appello federale di Washington, D.C. sul caso *Lead Industries Association, Inc c. Environmental Protection Agency* del 1980⁵⁴, il *Clean Air Act* è stato redatto con lo specifico intento di garantire uno standard di qualità dell'aria idoneo a proteggere la salute pubblica attraverso un margine di sicurezza adeguato che non tenesse conto dei costi economici da sopportare per raggiungerlo. Inoltre, nella medesima sentenza, la Corte ha rafforzato il proprio ragionamento riferendosi alla posizione espressa dal Congresso, dichiarando che «Congress directed the administrator to err on the side of caution in making the necessary decisions»⁵⁵. In questo modo, il ragionamento secondo cui le considerazioni di ordine economico debbano essere subordinate alle esigenze di tutela della salute pubblica è risultato più facile da sostenere, nonostante l'assenza di evidenza scientifica sull'accertamento dei rischi⁵⁶.

Il *Toxic Substances Control Act* del 1976 è stato invece redatto con l'intento di bandire le sostanze che possono causare rischi gravi per la salute e per l'ambiente, ma, diversamente del *Clean Air Act* prevede la possibilità di bandire tali sostanze soltanto dopo un positivo esito dell'analisi costi-benefici. La soglia minima per considerare un rischio "grave" non viene definita con esattezza dalla norma, che si limita a parlare di potenziali effetti negativi il cui verificarsi si ritiene non irragionevole. Di talché, qualsiasi corte federale può interpretare tale legge secondo le modalità che meglio si applicano al caso concreto; la giurisprudenza in materia mostra, tuttavia, come la gravità del pregiudizio previsto dalla legge venga interpretato in senso restrittivo e divieti all'utilizzo di sostanze tossiche siano stati giustificati soltanto in presenza di rischi molto seri, ancorché incerti⁵⁷.

Dopo l'avvento della presidenza Reagan nel 1981 nessuna legge federale prevede un approccio precauzionale simile a quelli del *Clean Air Act* e del *Toxic Substances Act*. Inoltre, la giurisprudenza, a partire dalla metà degli anni Ottanta, è parsa più cauta nell'esprimersi a favore dell'introduzione di misure restrittive in situazioni caratterizzate da

⁵⁴ *Lead Industries Association, Inc c. Environmental Protection Agency*, 647 F.2d 1130 14 ERC 1906, 208, 27 giugno 1980.

⁵⁵ *Ivi*, par. 1155.

⁵⁶ Dello stesso avviso anche: ASHFORD, CALDART, *op. cit.*, e MAJONE, *op. cit.*, 89-106.

⁵⁷ Cfr. ASHFORD, CALDART, *Technology, Law and the Working Environment*, Washington, 1996.

incertezza scientifica⁵⁸. Pertanto, l'evoluzione del principio di precauzione nel diritto statunitense ha subito un significativo rallentamento cui, come parte della dottrina ha notato, è corrisposto un parallelo aumento della tutela precauzionale in Europa. La c.d. teoria del *flip-flop*⁵⁹ sostiene infatti che dagli anni Sessanta fino alla metà degli anni Ottanta gli Stati Uniti abbiano applicato un approccio precauzionale qualitativamente e quantitativamente superiore rispetto all'Europa, mentre dalla metà degli anni Ottanta fino a oggi la situazione si è capovolta, con il diritto europeo che avrebbe sviluppato un approccio precauzionale più intenso rispetto a quello statunitense.

4. La differenza tra l'approccio precauzionale europeo e quello statunitense varia a seconda dei contesti e delle materie nelle quali viene invocato. Il principio di precauzione ha ricevuto un'applicazione settoriale nel diritto statunitense, ma i giudici hanno talvolta invocato questo principio in modo da estendere la sua applicazione ben oltre il quadro normativo, che resta tuttora debole e frammentato. Nel contesto europeo, il principio di precauzione trova invece regolare applicazione in materia di politiche pubbliche rimesse alla competenza dei diritti nazionali e a livello di Unione Europea assume il rango di principio generale di diritto⁶⁰.

Sebbene il processo di globalizzazione stia conducendo verso una tendenziale convergenza degli standard normativi tra i due sistemi giuridici in oggetto, sussistono ancora rilevanti differenze nelle regolamentazioni e nella giurisprudenza in materia precauzionale⁶¹. L'idea di una supremazia precauzionale europea si basa sostanzialmente sul ruolo svolto dalla Corte di Giustizia e dalla Corte EFTA, oltre che sull'espresso riconoscimento contenuto nell'art. 191 TFUE. Inoltre, l'UE ha giocato un ruolo importante anche nel sostenere l'introduzione di

⁵⁸ Si veda anche FISHER, *Risk Regulation and Administrative Constitutionalism*, Oxford, 2007.

⁵⁹ La *flip-flop theory* è stata originariamente proposta da VOGEL, *Ships Passing in the Night: The Changing Politics of Risk Regulation in Europe and the United States*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI Working Paper n. 16/2001, e successivamente ripresa dallo stesso autore in *The Hare and the Tortoise Revisited: The New Politics of Consumer and Environmental Regulation in Europe*, in *British JPS*, 2003, 557-580, e in *The Politics of Precaution: Regulating Health, Safety, and Environmental Risks in Europe and the United States*, Princeton, 2012.

⁶⁰ Un'analisi comparata sull'applicazione del principio di precauzione nel diritto europeo e in quello statunitense è stata svolta anche da DE SADELEER, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford, 2002.

⁶¹ Si veda: WIENER, *Whose Precaution After All? A Comment on the Comparison and Evolution of Risk Regulatory Systems*, in *Duke JCIL*, 2003, 212 ss.

questo principio nella Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED) del 1992⁶².

Di contro, altra parte della dottrina⁶³ non concorda con questa idea e sostiene che oggi l'Europa non possa definirsi "più precauzionale" degli Stati Uniti, ma che permanga un livello di tutela simile in entrambe le aree. Infatti, qualora si ampliasse il ventaglio delle situazioni in cui è stato invocato il principio di precauzione, le differenze tra i due sistemi non risulterebbero così rilevanti da poter sostenere la prevalenza dell'uno sull'altro.

Al fine di proporre una ricostruzione realistica della questione precauzionale, appare allora opportuno analizzare e confrontare i diversi contesti nei quali il diritto europeo e quello statunitense riconoscono e applicano il principio di precauzione: sicurezza alimentare, inquinamento atmosferico, cambiamento climatico, energia nucleare, salvaguardia della biodiversità marina e terrestre, produzione e commercio di prodotti chimici.

Il caso più noto che ha contrapposto i due approcci precauzionali in oggetto è certamente quello che riguarda la sicurezza alimentare. In questo contesto, la controversia relativa alla produzione e alla commercializzazione della carne bovina trattata agli ormoni assume particolare rilevanza⁶⁴. Nel 1954, la somatotropina bovina (BST), un ormone estratto naturalmente dal sangue delle mucche, è stato utilizzato per la prima volta nel processo di alimentazione degli animali e, qualche decennio dopo, la sua versione sintetica, chiamata ormone della crescita artificiale (rBST) è stata introdotta nel rispetto delle normative sulla sicurezza della salute umana. Nel 1985, la Comunità Europea aveva bandito le importazioni di carni bovine trattate con ormoni per la crescita, invocando il principio di precauzione. Tuttavia, secondo la *Food and Drugs Administration*, così come altre organizzazioni internazionali, in primo luogo l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), le prove scientifiche prodotte erano sufficienti a escludere ogni possibile rischio per la salute umana e questa tesi è stata accolta anche dall'OMC. Il divieto imposto dalla Comunità Europea (CE) di importare dagli Stati Uniti carne bovina ottenuta con mangimi agli ormoni è stato al centro

⁶² Cfr. VOGEL, *The Hare and the Tortoise Revisited: The New Politics of Consumer and Environmental Regulation in Europe*, in *British JPS*, 2003, 557-580.

⁶³ Di questo avviso sono anche: WIENER, ROGERS, HAMMITT, SAND (eds.), *The Reality of Precaution: Comparing Risk Regulation in the United States and Europe*, Washington, 2011.

⁶⁴ Si tratta di un caso ampiamente trattato dalla dottrina. Per citare solo alcuni dei contributi che si sono occupati maggiormente dei profili precauzionali di questa controversia, si veda: ZANDER, *The Application of Precautionary Principle in Practice*, Cambridge, 2010 e CHEYNE, *Gateways to the Precautionary Principle in WTO Law*, in *Jou. Env. L.*, 2007, 155-172.

dell'attenzione pubblica durante gli anni Novanta e ha portato a una serie di controversie giudiziarie che sono poi sfociate nella decisione dell'Organo di appello dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) che ha riconosciuto la portata discriminatoria delle misure applicate dalla CE. In tale controversia, il divieto comunitario sulla commercializzazione della carne agli ormoni proveniente dagli Stati Uniti è stato ritenuto una violazione degli articoli 3.3 e 5.7 dell'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie, c.d. *SPS Agreement*, in quanto la giustificazione addotta per applicare la misura, ovvero l'esistenza di possibili rischi per la salute delle persone, non era tale da configurare una delle eccezioni previste alla restrizione della libera circolazione delle merci. Decidendo in questo senso, l'OMC ha quindi mostrato di condividere l'approccio statunitense al principio di precauzione, riconoscendone l'applicazione solamente nei casi in cui il verificarsi di potenziali danni alla salute o all'ambiente si avvicini a una certezza più che a una mera eventualità. Nel decidere questo caso, l'OMC ha riconosciuto che gli Stati Uniti dispongono di prove scientifiche circa la sicurezza dei sistemi di alimentazione dei bovini che prevedono la somministrazione di ormoni.

Nonostante questo caso venga spesso ricordato come un esempio della difficoltà incontrata dall'UE a garantire la salvaguardia dei suoi alti standard di sicurezza in materia alimentare, bisogna tuttavia ricordare come esso sia da mettere in relazione con un'altra controversia che negli stessi anni preoccupava la tutela della salute umana: la diffusione di quella variante della malattia di *Creutzfeldt-Jakob* (CJD) identificata con il nome di Encefalopatia Spongiforme Bovina, il c.d. morbo della mucca pazza. In questo caso, gli Stati Uniti si sono infatti rivelati molto più attenti alla tutela della salute umana rispetto all'Europa⁶⁵. Dopo che è emerso il contagio di numerosi animali nel Regno Unito, pur in assenza di prove scientifiche che dimostrassero la trasmissibilità del *virus* all'uomo, gli Stati Uniti hanno infatti rifiutato le trasfusioni di sangue da ogni donatore che avesse trascorso più di tre mesi cumulativi nel Regno Unito nel periodo 1980-1986 e hanno mantenuto divieti alle importazioni di carne bovina dallo stesso Paese più a lungo rispetto a quanto fatto dalla Comunità Europea⁶⁶.

Il caso della carne trattata agli ormoni non è tuttavia l'unico a contrapporre gli approcci precauzionali di Europa e Stati Uniti e il tema

⁶⁵ Per un approfondimento sulla disputa relativa alla commercializzazione della carne agli ormoni che negli anni Novanta ha contrapposto Unione Europea e Stati Uniti si veda GRAY, ROBERS, WIENER, *Beef, Hormones, and Mad Cows*, in WIENER, ROGERS, HAMMITT, SAND (eds.), *op. cit.*, 65-90.

⁶⁶ Vedi la già citata sentenza *Commissione c. Regno Unito* (1998).

della sicurezza alimentare è tornato prepotentemente alla ribalta proprio negli ultimi anni. A questo proposito, il Parlamento Europeo ha condotto un pregevole lavoro di studio sulla regolazione alimentare adottata dagli Stati Uniti che si è tradotto nel documento “*Food Safety Policy in the United States*”⁶⁷ pubblicato nel febbraio 2015. Questo documento offre una panoramica completa sulla situazione attuale di questo settore. Esso mette in luce una differenza fondamentale tra i due sistemi, evidenziando come il tema della sicurezza alimentare sia affrontato con modalità differenti. Ad esempio, in Europa il principio di precauzione viene applicato tramite un processo regolamentare di *risk evaluation* e di *risk assessment* svolto da autorità pubbliche e che permea la gestione di tutta la catena di produzione e distribuzione degli alimenti. Diversamente, negli Stati Uniti il principio in questione non viene concretamente applicato poiché il controllo sui prodotti alimentari si svolge attraverso un processo fondato sul “reasonable certainty of no harm”, requisito assai meno stringente rispetto al principio di precauzione, la cui valutazione può anche essere lasciata a enti privati. Inoltre, emerge sempre da questo documento che i motivi di frizione tra Stati Uniti e Unione Europea causati da una diversa applicazione del principio di precauzione si manifestano non solo nel caso della carne agli ormoni, ma anche in altri settori specifici quali, ad esempio, i lavaggi antimicrobici, la carne clonata ad uso alimentare, gli organismi geneticamente modificati, i c.d. *novel foods*, e i nanomateriali. Ciononostante, bisogna comunque sottolineare che lo studio del Parlamento Europeo riconosce come, negli ultimi anni, il controllo sulla sicurezza alimentare negli Stati Uniti si sia avvicinato notevolmente agli standard europei. In particolare, questo avvicinamento è dovuto all’approvazione di una nuova legge, il *Food Safety Modernization Act*⁶⁸ che rappresenta una radicale riforma del sistema di regolazione alimentare americano. Infatti, come si legge nel documento europeo: «The (...) FSMA has introduced the requirement for a risk based, HACCP approach and use of accredited third party auditing bodies and auditors», introducendo, pertanto, un approccio precauzionale nella valutazione del rischio.

Un altro ambito nel quale si rilevano significative differenze nell’applicazione del principio di precauzione tra Europa e Stati Uniti concerne il settore del cambiamento climatico e della riduzione dell’ozono nell’atmosfera. Entrambi questi fenomeni sono esternalità globali causate dal rilascio nell’atmosfera di gas a effetto serra che persistono ormai da decenni. Per arginare queste esternalità, il principio di

⁶⁷ Il documento è disponibile sul sito internet www.europarl.europa.eu.

⁶⁸ Il testo di questa legge può essere consultato sul sito internet www.fda.gov.

precauzione è stato applicato in modo differente⁶⁹. Mentre le misure adottate dagli Stati Uniti per ridurre l'impoverimento dell'ozono stratosferico sono state attuate in modo più tempestivo rispetto all'UE, quest'ultima ha invece esercitato un'azione più incisiva contro il cambiamento climatico. L'impoverimento dell'ozono è causato essenzialmente dal rilascio nell'atmosfera di clorofluorocarburi (CFC) e altri sostanze dannose per l'ozono. Queste sono ampiamente utilizzate per una grande varietà di prodotti industriali in campo edile, automobilistico, siderurgico ed elettronico e coprono una vasta gamma di funzioni diverse. Gli Stati Uniti hanno vietato già dal 1978 l'utilizzo di sostanze classificate come CFC⁷⁰ e il livello di impoverimento dell'ozono stratosferico è così sceso di circa il 45% in dieci anni (dal 1978 al 1988) mentre nello stesso periodo il livello europeo è aumentato del 10%⁷¹. Inoltre, gli Stati Uniti sono stati attivi promotori della Convenzione di Vienna per la protezione della fascia di ozono (1985) e del successivo Protocollo di Montreal per la protezione dell'ozono stratosferico (1987) che rappresentano, come già detto in precedenza, alcuni tra i primi trattati internazionali a riconoscere il principio di precauzione come principio generale di diritto. A seguito della ratifica del Protocollo di Montreal, anche in Europa il consumo di sostanze CFC è stato praticamente eliminato⁷².

Nel caso delle politiche di contrasto al cambiamento climatico, invece, l'azione comunitaria si caratterizza senz'altro per una maggiore efficacia. Già a partire dalla metà degli anni Ottanta, la Comunità Europea ha iscritto il cambiamento climatico come uno dei principali obiettivi della sua agenda politica e da subito si è proposta come l'organizzazione più impegnata nelle politiche di riduzione globale dei gas a effetto serra. Si è detto, inoltre, del ruolo attivo svolto dalla CE nella Conferenza di Rio del 1992 e del suo impegno nel dotare la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici e il successivo Protocollo di Kyoto di misure effettive in grado di contrastare efficacemente il riscaldamento globale. Gli Stati Uniti, così come le maggiori economie asiatiche, non hanno invece ratificato il Protocollo di Kyoto e non si sono mai preoccupati di contenere le emissioni di gas serra, evitando altresì di approvare leggi che consentissero tali emissioni sotto il tetto massimo

⁶⁹ Tali aspetti sono stati evidenziati anche da FERREY, *Environmental Law: Examples and Explanations*, New York, 2007.

⁷⁰ Cfr il sito internet www.epa.gov.

⁷¹ Dati presi da HAMMITT, *Stratospheric Ozone Depletion and Global Climate Change*, in WIENER, ROGERS, HAMMITT, SAND (eds.), *op. cit.*, 159-176.

⁷² Vedi la relazione diffusa dall'Agenzia ambientale europea disponibile sul sito internet www.eea.europa.eu.

dell'8% stabilito da questo Protocollo. La CE ha invece dato attuazione al Protocollo di Kyoto dopo che i suoi Stati membri lo hanno ratificato e sono stati approvati regolamenti comunitari⁷³ che imponessero il rispetto del tetto massimo di emissione dei gas serra del 7%⁷⁴. Successivamente, nel 2007, la Commissione Europea ha proposto la strategia 20-20-20 che ha impegnato unilateralmente l'UE a imporre limiti ancora più stringenti al fine di ridurre i gas a effetto serra, prevedendo un aumento del 20% dell'efficienza energetica nella produzione di beni di consumo, una riduzione del 20% dei gas a effetto serra al di sotto dei livelli del 1990 e un aumento del 20% dell'energia da produrre utilizzando fonti rinnovabili, obiettivi, questi, da raggiungere entro il 2020. Da ultimo, la conferenza COP-21 tenutasi a Parigi nel dicembre 2015 ha negoziato un accordo globale sulla riduzione dei cambiamenti climatici, che è stata firmata da tutti i 196 Paesi partecipanti ed è entrato in vigore il 4 novembre 2016⁷⁵. Tale accordo fissa l'obiettivo di limitare l'incremento del riscaldamento globale a meno di 2 gradi Celsius rispetto ai livelli pre-industriali e prevede, inoltre, un'emissione antropica di gas serra pari a zero da raggiungere durante la seconda metà del XXI secolo. L'accordo diventerà giuridicamente vincolante solamente quando sarà ratificato da almeno 55 Paesi che rappresentino il 55% delle emissioni globali di gas serra. Nel complesso, l'UE, che ha ratificato l'Accordo di Parigi il 5 ottobre 2016, ha svolto un ruolo molto più importante nella regolazione delle emissioni di gas serra rispetto agli Stati Uniti.

Anche nel settore automobilistico gli approcci precauzionali di Europa e Stati Uniti si sono distinti per una differente tutela normativa. Gli Stati Uniti, sulla base di quanto previsto dal *Clean Air Act* del 1970, hanno cominciato ad applicare il principio di precauzione al fine di ridurre le emissioni di piombo fin dagli anni Settanta⁷⁶ mentre la Comunità Europea si è maggiormente preoccupata di controllare le emissioni di gas a effetto serra a partire dagli anni Novanta, quando l'azione comunitaria a tutela dell'ambiente si è fatta più intensa⁷⁷. Le

⁷³ Vedi, da ultimo, il regolamento (UE) n. 662/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 che modifica il regolamento (UE) n. 525/2013 per quanto riguarda l'attuazione tecnica del protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

⁷⁴ Per una più approfondita analisi sulle misure introdotte dalla Comunità Europea per combattere il riscaldamento globale si veda DE SADELEER, *Implementing the Precautionary Principle: Approaches from the Nordic Countries, the EU and USA*, Londra, 2007.

⁷⁵ Il testo dell'Accordo di Parigi e l'illustrazione dettagliata degli obiettivi da esso perseguiti possono essere consultati sul sito internet www.ec.europa.eu.

⁷⁶ Si veda il sito internet dell'EPA: www.epa.gov.

⁷⁷ Cfr. WASH, *Automobile Emissions*, in WIENER, ROGERS, HAMMITT, SAND, *op. cit.*, 142-158.

politiche precauzionali più importanti in questo settore sono rappresentate dall'introduzione della benzina senza piombo nel 1989⁷⁸ e dalla successiva approvazione di regolamenti comunitari volti a introdurre limiti sulle emissioni sempre più rigidi, la cui applicazione è stata prevista per tutti i veicoli stradali immatricolati nell'UE a partire dal 2006. I c.d. standard Euro I - Euro VI⁷⁹ hanno in tal modo contribuito a ridurre sostanzialmente l'inquinamento atmosferico prodotto dalle automobili, attraverso l'uso di tecnologie di riduzione selettiva catalitica (SCR) o di ricircolo di gas esausti (EGR). Ciononostante, l'alto prezzo dei carburanti vigente in molti Stati europei (soprattutto in quelli più industrializzati e popolati) ha portato i consumatori a preferire l'acquisto di automobili diesel, più economiche ma anche più inquinanti, rispetto alle automobili a benzina⁸⁰ e ciò continua a costituire una rilevante fonte di inquinamento atmosferico. Negli Stati Uniti, invece, le automobili diesel sono molto meno diffuse, a causa di politiche che ne disincentivano l'acquisto rispetto a motori alimentati da altri carburanti ritenuti meno dannosi per l'ambiente.

Un altro importante settore che concerne l'applicazione del principio di precauzione è quello dell'energia nucleare. Sebbene né la regolamentazione statunitense né quella europea prevedano riferimenti espliciti a tale principio, un approccio precauzionale si riscontra in entrambi i sistemi normativi. Differentemente dai casi precedenti, nel settore dello sviluppo dell'energia nucleare per uso civile il principio è applicato da Europa e Stati Uniti in modo abbastanza simile, sebbene permangano differenze dovute alla diversa percezione del rischio. In linea generale, gli standard di sicurezza richiesti in Europa dalle rilevanti regolamentazioni fissate dalla Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) e dai singoli Stati europei per la manutenzione e il funzionamento dei reattori nucleari sono più stringenti di quelli statunitensi, così come la regolamentazione sul trasporto di materiale radioattivo. Ciononostante, in alcuni casi, l'approccio precauzionale statunitense pare avvicinarsi molto ai livelli europei. Ad esempio, l'EPA ha rifiutato di concedere la licenza per il deposito di scorie nucleari nei pressi della montagna Yucca, sita nello Stato del Nevada, rifiutando di applicare l'analisi costi-benefici (che avrebbe propeso per la concessione della licenza) e preferendo adottare una politica precauzionale che

⁷⁸ Cfr. il sito internet www.europa.eu.

⁷⁹ Per una descrizione degli standard Euro I - VI si veda il sito internet www.ec.europa.eu.

⁸⁰ Nel periodo 2000-2010 le vendite di auto diesel negli Stati Uniti ha rappresentato soltanto l'1% della vendita di auto nuove nel mercato automobilistico, mentre in Europa, nello stesso periodo, le vendite di auto diesel sono cresciute dal 28% al 53%.

scongiurasse il possibile verificarsi di una catastrofe ambientale⁸¹. Inoltre, negli Stati Uniti, nessuna nuova centrale nucleare è stata costruita dopo il 1980 mentre in Europa, sebbene la regolamentazione sia più rigida, la costruzione di nuove centrali e di reattori nelle centrali già attive non si è mai fermata⁸². Quindi, se, da una parte, l'Europa richiede normative più stringenti in materia nucleare, dall'altra, tali attività sono in continuo fermento, mentre negli Stati Uniti, a dispetto di una normativa più permissiva, l'interesse verso un utilizzo dell'energia nucleare a uso civile sembra essere meno attuale e nei casi in cui la tutela della salute umana e dell'ambiente è venuta in rilievo, le politiche pubbliche hanno agito in modo da tutelarla.

Nel settore della tutela dell'ambiente marino, invece, si registra un'applicazione più frequente del principio di precauzione. Questo ambito è anche uno di quelli che ha contribuito maggiormente all'affermazione del principio di precauzione come principio generale di diritto internazionale. In ambito europeo, l'introduzione di questo principio è stata dapprima sostenuta da Paesi come la Germania, la Danimarca e l'Olanda nella seconda conferenza internazionale di Londra sulla protezione del Mare del Nord che si è tenuta nel 1987. In seguito, l'UE e i suoi Stati membri hanno sostenuto una più incisiva applicazione del principio in materia di inquinamento marittimo mentre gli Stati Uniti, su questo punto, non hanno mai adottato un vero e proprio approccio precauzionale, intervenendo soltanto in via preventiva al fine di evitare il sicuro verificarsi di danni all'ambiente marino. Come già illustrato in precedenza, prevenzione e precauzione sono due concetti diversi e non sono intercambiabili.

Sotto il profilo della tutela della biodiversità marina, invece, l'UE ha agito diversamente. In particolare, la gestione della pesca, che costituisce una delle competenze esclusive dell'Unione, non sembra essere mai stata soggetta all'applicazione di un approccio precauzionale e si è spesso risolta nell'autorizzazione ad attività di pesca eccessive che hanno inciso negativamente sull'ecosistema marino, privilegiando gli aspetti commerciali rispetto alle questioni ambientali. Gli Stati Uniti, invece, nonostante possiedano una regolamentazione meno efficace nel contrasto

⁸¹ In questo caso, l'EPA non ha preso in considerazione la classica analisi costi-benefici ma ha vietato il deposito di scorie nucleari sulla base di un approccio puramente precauzionale, stabilendo che le persone residenti nei pressi della montagna Yucca non potessero essere esposte a maggiori rischi di radiazioni nucleari rispetto a delle persone residenti nel resto del Paese.

⁸² Per un approfondimento sull'applicazione del principio di precauzione nell'ambito dello sviluppo di energia nucleare si veda: AHEARNE, BIRKHOFFER, *Nuclear Power*, in WIENER, ROGERS, HAMMITT, SAND, *op. cit.*, 121-141.

all'inquinamento marino, hanno adottato una politica più precauzionale nell'ambito della pesca. Essi hanno, infatti, vietato di svolgere attività di pesca in una fascia molto estesa di acque site nella regione artica, al fine di tutelare la riproduzione di specie ittiche particolarmente minacciate dal riscaldamento globale delle acque⁸³.

In conclusione, l'analisi dei diversi settori in cui sono state applicate politiche precauzionali da parte degli Stati Uniti e dell'Unione Europea non consente di affermare che una delle due regioni si caratterizzi per una maggiore attenzione al principio di precauzione⁸⁴. Piuttosto, ciò che varia notevolmente è la percezione del rischio nell'opinione pubblica, influenzata sia da fattori culturali e sociali, sia dalla copertura mediatica che viene data a determinati eventi. Per questi motivi, alcuni eventi sporadici possono generare un interesse pubblico assai superiore rispetto ad altri più frequenti ma ritenuti meno dannosi. Questa percezione si riflette inevitabilmente anche in una differente valutazione del rischio stesso da parte dei *policy makers*⁸⁵. In tal modo si spiegano i differenti approcci precauzionali che l'Europa e gli Stati Uniti hanno adottato in materia di sicurezza alimentare, tutela ecologica, gestione dell'energia nucleare e protezione dell'ambiente marino.

5.- Nel quadro dell'accordo TTIP il principio di precauzione assume un ruolo di fondamentale importanza poiché ci si chiede se l'Unione Europea, in caso di positiva conclusione del negoziato, possa continuare ad applicare il principio di precauzione in modo da garantire il contemporaneo mantenimento del livello di protezione finora raggiunto e il rispetto dei nuovi obblighi commerciali che si appresta a sottoscrivere. La risposta dipende, essenzialmente, da due fattori: come l'UE applicherà il principio nella pratica, e come saranno definiti questi nuovi obblighi. Ad esempio, se le norme prevedranno l'obbligo di non trattare le imprese straniere in modo manifestamente arbitrario, riuscirà l'Unione Europea ad applicare le misure precauzionali agli investitori stranieri in modalità

⁸³ Si veda: FREESTONE, *The Marine Environment*, in WIENER, ROGERS, HAMMITT, SAND, *op. cit.*, 177-200. Si vedano anche le più recenti misure prese dal governo statunitense e illustrate sul sito internet www.state.gov.

⁸⁴ In questo senso si esprimono anche: BERGKAMP, SMITH, *Legal and Administrative Systems: Implications for Precautionary Regulation*, in WIENER, ROGERS, HAMMITT, SAND, *op. cit.*, 434-479.

⁸⁵ Questa interpretazione è coerente anche con quanto già da tempo sostenuto nell'ambito della *behavioral economics* e negli studi sociali relativi alla percezione del rischio nei diversi contesti regionali. Si veda, in questo senso, il contributo di: KAHNEMAN, TVERSKY, *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*, in ARKES, HAMMOND (a cura di), *Judgment and Decision Making: An Interdisciplinary Reader*, New York, 1986.

non manifestamente arbitrarie? Il dibattito su questo tema è aperto e non potrà ricevere risposta sino a che l'accordo non verrà concluso.

Tuttavia, dopo un inizio vibrante, caratterizzato da progetti e programmi lanciati in pompa magna, il negoziato sul TTIP si è progressivamente affievolito fino a entrare nella attuale fase di stallo da cui, al momento, non sembra facile uscire. L'avvento della nuova presidenza americana ha, infatti, mescolato le carte in tavola e, stante la mai celata ritrosia del nuovo presidente degli Stati Uniti a finalizzare l'accordo, la sensazione è che le trattative abbiano oggi molte più possibilità di trasformarsi in una bolla di sapone piuttosto che di avviarsi verso una positiva conclusione. A parere di chi scrive, molto significativa è la dichiarazione congiunta rilasciata dalla Commissione Europea e dal governo degli Stati Uniti il 17 gennaio 2017, quindi pochi giorni prima dell'insediamento della neoletta presidenza americana, intitolata "U.S.-EU Joint Report on TTIP Progress to Date"⁸⁶. In tale documento emerge chiaramente il tentativo di difendere il lavoro svolto fino a questo momento, con una sorta di reciproca autocelebrazione degli accordi raggiunti in determinati settori, che tuttavia rimangono vaghi e indefiniti. Ad esempio, si legge nel documento che le parti avrebbero concordato alcuni «[I]dentified steps to reduce unnecessarily burdensome requirements and delays at our borders» senza specificare quali e avrebbero, inoltre, stabilito che il TTIP «must include strong obligations to protect the environment and fundamental labour rights and should encourage cooperation to support strong labour and environmental standards in our trade partners». Anche in questo caso, tuttavia, la dichiarazione è fumosa ed esprime soltanto l'esistenza di un comune intento che è ben lungi dal configurare un accordo raggiunto. Soltanto gli ultimi due paragrafi di questo report sono dedicati alle future prospettive di sviluppo del negoziato, che, da parte europea, riguardano prevalentemente l'adozione di nuovi meccanismi per rafforzare la cooperazione sulla regolazione, indicando come criterio guida per valutare la qualità della predetta regolazione un'analisi fondata sul *risk-assessment* e su un bilanciamento di costi e benefici⁸⁷. Nondimeno, questa linea è stata ribadita anche nel documento pubblicato, questa volta

⁸⁶ Si veda il sito internet www.trade.ec.europa.eu.

⁸⁷ Gli aspetti relativi ai processi di regolazione con particolare riferimento al ruolo del principio di precauzione e all'utilizzo di un'analisi del rischio come criterio guida per valutare la qualità e la convenienza di un determinato meccanismo di regolazione sono stati trattati con cura dalla dottrina più specializzata. A questo proposito, si vedano i contributi di: BERGKAMP, KOGAN, *Trade, the Precautionary Principle, and Post-Modern Regulatory Process*, in *Eur. Jour. Risk Reg.*, 2013, 497-507 e, relativamente al negoziato sul TTIP, WIENER, ALEMANN, *The Future of International Regulatory Cooperation, TTIP as a Learning Process toward a Global Policy Laboratory*, in *LCP*, 2015, 103-136.

unilateralmente, dalla Commissione Europea a seguito dell'incontro del TTIP Advisory Group tenutosi il 9 marzo 2017⁸⁸. Esso si apre con un significativo «No formal engagement on TTIP has taken place with the new US Administration, and the negotiations are on hold», a testimonianza del fatto che la nuova presidenza, se non ha ancora abbandonato le trattative, ha sicuramente relegato il negoziato sul TTIP in una posizione marginale rispetto ai nuovi obiettivi di politica estera. Non si segnalano, infatti, nuove proposte da parte degli Stati Uniti e il documento in oggetto si limita a sintetizzare lo stato dell'arte sui quattro anni di trattative intercorse, finora senza alcun esito.

Per quanto concerne più specificamente il ruolo del principio di precauzione, l'analisi del rischio come criterio guida per la fissazione dei nuovi standard di regolazione proposti dalla Commissione assume una rilevanza fondamentale. La necessaria cooperazione tra le parti contraenti sembra doversi effettuare soprattutto in ambito scientifico, individuando soglie minime di rischio e comuni criteri di analisi e valutazione del rischio stesso. Invero, ciò che rende più complicata la trattativa sul tema in oggetto è la diversa natura delle due parti contraenti: gli Stati Uniti, in quanto entità statale, possiedono una regolamentazione unitaria in materia precauzionale⁸⁹, mentre l'Unione Europea, in quanto ente sovranazionale con competenze più o meno limitate nelle materie rilevanti, non è in grado di esprimere un singolo approccio su questo tema, mantenendo gli Stati membri differenti politiche precauzionali nelle materie di loro competenza. Sotto questo profilo, il TTIP può certamente rappresentare un importante incentivo all'armonizzazione degli approcci precauzionali non solo tra UE e Stati Uniti, ma anche tra gli stessi Paesi europei.

Perché ciò sia concretamente realizzabile è necessario però che anche le modalità di valutazione e di regolamentazione del rischio seguano gli stessi criteri. Soltanto attraverso l'adozione di linee guida condivise è possibile raggiungere un'armonizzazione dei diversi approcci precauzionali. In particolare, questi dovrebbero essere informati da due specifici elementi: una valutazione scientifica del grado di rischio esistente, comprensiva delle potenziali conseguenze dell'inazione, e una comune partecipazione di tutte le parti interessate allo studio delle misure precauzionali azionabili. È necessario, inoltre, che le misure, una volta adottate, seguano gli stessi criteri di applicazione per non risultare

⁸⁸ Anche questo documento è disponibile sul sito internet: www.trade.ec.europa.eu.

⁸⁹ Si precisa, tuttavia, che in materia di sicurezza alimentare l'approccio precauzionale statunitense risulta ancora più frammentato rispetto al quadro europeo, in quanto questo settore viene regolato in larga parte dai singoli Stati federati i quali coinvolgono molteplici agenzie nella definizione di standard e regole tecniche.

discriminatorie o arbitrarie. Sotto questo profilo, esse devono rispettare due principi: quello di proporzionalità rispetto all'entità del rischio stimato e quello di non discriminazione nei confronti di tutti i prodotti che presentino la medesima soglia di rischio. Occorre, inoltre, che tali misure siano coerenti anche con le decisioni prese in precedenti situazioni analoghe e che la loro applicazione sia giustificata dall'esistenza di un rischio sufficientemente grave da mettere in pericolo la salute umana o la tutela dell'ambiente. Infatti, specialmente con riferimento agli investimenti privati, l'applicazione del principio di precauzione non può mai risolversi in una violazione del *fair and equitable treatment*, dal momento che eccezioni a questo principio possono giustificarsi solo in relazione a rischi scientificamente provati, come previsto nel quadro di altri simili accordi commerciali quali, in primo luogo, l'accordo CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, UE e Canada)⁹⁰.

Quindi, la valutazione scientifica gioca un ruolo chiave nel legittimare azioni precauzionali, altrimenti l'assenza di unità di opinioni scientifiche potrebbe essere facilmente strumentalizzata e applicata in modo arbitrario. Nel contesto del TTIP, il punto centrale della questione consiste nel valutare se l'adozione di linee guida sull'applicazione del principio di precauzione possa essere inserita in modo da vincolare entrambe le parti oppure se ciascuna di esse potrebbe rimanere libera di giustificare l'imposizione di misure restrittive agli scambi attraverso un'interpretazione autonoma di questo principio.

Alla luce del dibattito attuale, sembra poco probabile che linee guida condivise possano essere introdotte a breve. Più probabilmente, l'approccio precauzionale che potrebbe trovare applicazione nel quadro del TTIP risulterebbe simile a quello espresso dall'art. 5.7 dell'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie, con la necessaria conseguenza di provare l'evidenza del rischio da parte di chi adotta la misura restrittiva.

6.- Un'analisi comparata sull'applicazione del principio di precauzione nel diritto europeo e in quello statunitense consente dunque di affermare che il principio è presente in entrambi gli ordinamenti, ma che

⁹⁰ Per approfondire i contenuti dell'accordo CETA stipulato tra l'Unione Europea e il Canada, si rinvia al sito internet www.ec.europa.eu. L'art. 8.9 di tale accordo specifica che deroghe al principio di *fair and equitable treatment* possono giustificarsi soltanto in presenza di: «Denial of justice in criminal, civil or administrative proceedings; a fundamental breach of due process, including a fundamental breach of transparency, in judicial and administrative proceedings; manifest arbitrariness; targeted discrimination on manifestly wrongful grounds, such as gender, race or religious belief; abusive treatment of investors, such as coercion, duress and harassment».

esso viene interpretato ed applicato in maniera più o meno differente. Gli Stati Uniti, pur sprovvisti di leggi che riconoscano espressamente il valore giuridico del principio di precauzione, hanno adottato taluni approcci precauzionali prima dell'UE e in misura maggiore rispetto a essa. L'UE, invece, pur riconoscendo formalmente il principio di precauzione nel contesto delle politiche ambientali e applicandolo spesso anche in materia di sicurezza alimentare, non lo utilizza in tutti i settori in cui i potenziali rischi sono ugualmente elevati, come nella gestione delle politiche sulla pesca. Al momento, l'applicazione di questo principio segue un andamento molto più complesso rispetto a quanto la teoria del *flip-flop* aveva suggerito. Entrambi i sistemi normativi potrebbero trarre vantaggi, dal punto di vista del privato consumatore, da una reciproca contaminazione. La regolamentazione del principio di precauzione nel sistema normativo statunitense e in quello europeo fornisce un interessante terreno di potenziale futura convergenza nel quadro del negoziato TTIP. Questo trattato, invece di essere considerato un accordo che potrebbe abbassare il livello di protezione, barattando una minore tutela precauzionale con vantaggi economici, potrebbe essere concepito come un utile strumento di armonizzazione tra i due sistemi normativi che rafforzi la collaborazione regolamentare e assicuri maggiore trasparenza sull'applicazione del principio di precauzione.

Sotto questo profilo, l'Unione Europea, piuttosto che temere un *downgrade* nel proprio livello di tutela precauzionale, in particolare nel settore alimentare e ambientale, potrebbe condurre il negoziato verso una più ampia applicazione del principio di precauzione, impegnandosi a utilizzarlo anche in quelle situazioni in cui attualmente non viene applicato e richiedere agli Stati Uniti di fare altrettanto nei contesti interni, dove il principio non trova ancora attuazione.

È auspicabile che sia l'Unione Europea a farsi portatrice dell'interesse generale a estendere la tutela precauzionale, coerentemente con la protezione degli standard qualitativi che contraddistinguono il mercato unico europeo. Questo perché gli Stati Uniti hanno a cuore soprattutto la dimensione strategica e geopolitica del TTIP che, nel disegno politico della precedente amministrazione americana, veniva inserito in un contesto più ampio. L'obiettivo era infatti quello di incrementare la cooperazione economica con l'Europa e l'Oriente attraverso trattati multilaterali o di libero scambio, che garantissero agli Stati Uniti di mantenere una posizione egemonica nei rapporti commerciali con queste due aree del globo, escludendo da tale progetto i due principali concorrenti politici ed economici di Washington: la Federazione russa e la Repubblica popolare cinese. Il TTIP, da una parte, e il Trans Pacific Partnership (TPP), dall'altra, erano finalizzati a concretizzare questo

scopo. Tuttavia la recente denuncia del TPP effettuata dal nuovo Presidente degli Stati Uniti ha inaugurato un nuovo corso della politica estera statunitense che, plausibilmente, condurrà a una definitiva interruzione del negoziato sul TTIP. Se così non fosse, spetterà comunque all'Unione Europea portare nel quadro del negoziato il rispetto e l'attuazione del principio di precauzione.

La previsione di norme in proposito in un futuro trattato potrebbe comportare conseguenze significative anche quanto all'applicazione del principio in ambito OMC, sia come diritto internazionale vigente tra le due parti, che gli organi OMC potrebbero prendere in considerazione secondo quanto previsto dall'art. 31, par. 3, lett. c) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, sia come prassi di sviluppo della nozione sul piano del diritto internazionale generale, comunque applicabile in virtù della stessa disposizione.

Chiaramente, tutto questo dipenderà da quali saranno i prossimi sviluppi del negoziato. Attualmente, le trattative si trovano in una fase di stallo dovute soprattutto all'esito delle recenti elezioni presidenziali che sembrano avere segnato un netto distacco rispetto alla linea che ha contraddistinto la politica estera del governo americano negli ultimi otto anni. La ripresa delle trattative sarà dirimente non solo per comprendere fino a che punto il principio di precauzione potrà trovare riconoscimento ed attuazione, ma anche per verificare se sussistano i presupposti per una positiva conclusione del trattato stesso, al momento tutt'altro che scontata.

ABSTRACT

The International Dimension of the Precautionary Principle and its Application in EU Law and in US Law in Light of the TTIP Negotiations

This paper aims at reconstructing the legal framework of the precautionary principle (PP) in public international law, EU law and US law providing an analysis of its application in different international and regional legal systems according to the interpretation provided by courts. Despite the common idea of a more intensive precautionary protection in Europe compared to that provided by the US, it will be highlighted that the PP has been similarly applied in these two legal contexts. Finally, this paper argues that PP's legal status in EU law and US law might be substantially increased by the TTIP negotiations if the bargaining will lead to a harmonization of these two systems' current precautionary approaches.

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

NAZIONI UNITE

ASSEMBLEA GENERALE

(71^a sessione)

QUESTIONI ECONOMICHE E FINANZIARIE

1. *Premessa.* – Nella presente rassegna si analizzano le principali risoluzioni relative alle questioni economiche e finanziarie adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel corso della 71^a sessione (2016-2017)¹. Le risoluzioni considerate sono state perlopiù adottate il 21 dicembre 2016 su raccomandazione della II Commissione. Sono inoltre di interesse alcune risoluzioni adottate su raccomandazione della III Commissione il 19 dicembre 2016, in quanto affrontano questioni connesse a quelle qui considerate.

Le risoluzioni in esame sono state, nella maggioranza dei casi, adottate per *consensus*. Fanno eccezione la risoluzione 71/236, *verso un nuovo ordine economico internazionale*, adottata con 131 voti favorevoli, 49 contrari e 4 astenuti; la risoluzione 71/197 sulla *globalizzazione ed il suo impatto sui diritti umani* (135-53-1); la risoluzione 71/192 sul *diritto allo sviluppo* (146-2-39); la risoluzione 71/221, sulla *imprenditorialità per lo sviluppo sostenibile* (147-26-7)².

In via di premessa, si sottolinea come l'Assemblea Generale, pur occupandosi ampiamente di questioni relative al sistema economico e finanziario internazionale, sottolineandone le criticità soprattutto in relazione agli Stati in via di sviluppo e agli Stati meno sviluppati, non riesce ad intraprendere azioni incisive sul punto. Ciò è dovuto ad una molteplicità di fattori relativi sia ai limiti dei poteri di cui è provvista l'Assemblea, che non può adottare atti vincolanti, sia all'attuale assetto di

¹ Per un esame delle risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale negli anni precedenti si vedano le rassegne pubblicate in questa *Rivista*, 2016, 285 ss.; 2015, 273 ss.; 2014, 269 ss.; 2013, 179 ss.; 2011, 687 ss.; 2010, 469 ss.; 2009, 293 ss.; 2008, 339 ss.; 2007, 579 ss.

² Per quanto riguarda la risoluzione 71/236, promossa dalla Cina e dal Gruppo dei 77, si sono dichiarati contrari prevalentemente i Paesi sviluppati dell'area europea, nordamericana ed oceanica (si sono invece astenuti la Turchia, la Repubblica di Corea, Tonga e Palau). Situazione sostanzialmente analoga si è verificata nel caso della risoluzione 71/197 su globalizzazione e diritti umani. Rispetto alla risoluzione 71/192 *sul diritto allo sviluppo*, la maggior parte dei Paesi sviluppati ha optato per l'astensione. Fanno eccezione Italia, Portogallo, Grecia e Lussemburgo i quali si sono espressi favorevolmente. Si sono invece opposti Stati Uniti, Israele e Regno Unito. Rispetto alla risoluzione 71/221 *sulla imprenditorialità per lo sviluppo sostenibile*, presentata da Israele, si sono opposti ad essa principalmente i Paesi arabi, alcuni dei quali tuttavia non hanno preso parte al voto, Cuba, Venezuela, Bolivia, Pakistan, Indonesia. Tra gli astenuti si segnalano Cina, Ecuador, Turchia e Sud Africa.

governance del sistema economico e finanziario in cui altre organizzazioni internazionali (in special modo, le c.d. Istituzioni finanziarie internazionali) ed altri organismi informali godono di maggiore centralità ed esercitano un potere molto più accentuato.

Va inoltre messo in luce come l'adozione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile costituisca la nuova cornice di riferimento nella cui orbita si svolge l'azione dell'Assemblea Generale. I nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile, fissati proprio grazie al lavoro svolto in seno all'Assemblea, sono stati oggetto della risoluzione 70/1 e già ad una lettura fugace delle risoluzioni della 71^a sessione appare assolutamente evidente come essi siano divenuti l'orizzonte dell'intero operato dell'Assemblea Generale in materia economica e finanziaria³.

2. *Il 2016 e le minacce all'Agenda 2030.* – Se l'anno 2015 è stato caratterizzato da una rinnovata centralità del tema dello sviluppo sostenibile con l'individuazione dei nuovi obiettivi di sviluppo, affiancati ad una visione unitaria ed organica in grado di guidare le azioni degli Stati membri delle Nazioni Unite verso il 2030, gli eventi che hanno caratterizzato il 2016 mettono in luce come il cammino verso l'attuazione dell'Agenda sia costellato da numerosi ostacoli e di diversa natura. Durante la riunione di apertura della 71^a sessione della II Commissione, l'economista Dambisa Moyo ha messo in luce proprio come il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile possa essere messo considerevolmente a rischio dalla presenza di squilibri globali. Il 2016 spicca, secondo l'economista, per un accumularsi di rischi geopolitici ed economici senza precedenti e capaci di mettere a repentaglio qualsiasi strategia di sviluppo globale e regionale. Sotto tale profilo, si nota come mentre la maggior parte dei Paesi in via di sviluppo si siano indirizzati su un sentiero di progressiva apertura delle economie nazionali per beneficiare delle opportunità offerte dal commercio e dagli investimenti internazionali, molti Stati sviluppati sembrano aver intrapreso un percorso inverso, tendente ad una maggiore protezione dei rispettivi sistemi economici. A ciò si aggiunga una sempre maggiore incidenza di alcuni fattori che mettono a repentaglio le prospettive di crescita globali: disuguaglianza, crescita demografica incontrollata, e *shock* finanziari e tecnologici⁴.

In questo contesto di instabilità globale, sono state approvate alcune risoluzioni, su raccomandazione della II Commissione, che vanno a precisare e specificare questioni cruciali dell'Agenda 2030. Si tratta delle risoluzioni 71/233 *sulla garanzia di accesso all'energia conveniente, affidabile e sostenibile per tutti* e 71/222 *sul Decennio di azione internazionale "Acqua per lo sviluppo sostenibile", 2018-2028*. La prima risoluzione si muove nell'ambito dell'obiettivo di sviluppo sostenibile n. 7 *sulla garanzia dell'accesso all'energia conveniente, affidabile, sostenibile e moderna per tutti* e, in apertura, riafferma il ruolo degli Stati e delle politiche nazionali nel definire strategie per lo sviluppo sostenibile, la necessità di incrementare l'impegno per lo sviluppo e l'impiego di energie rinnovabili, l'esigenza di superare le criticità evidenti dell'attuale sistema in cui oltre un miliardo di persone rimangono prive di

³ Si v. la risoluzione 55/2, *Dichiarazione del Millennio*, adottata dall'Assemblea Generale l'8 settembre 2000. Per i dettagli sulla risoluzione 70/1 si rinvia alla rassegna pubblicata in questa *Rivista*, 2016, 285 ss.

⁴ Il resoconto del discorso è disponibile su www.un.org sulla pagina dal titolo *Global Economic Imbalances Threaten Sustainable Development for All, Second Committee Hears as General Debate Begins*, 3 ottobre 2016.

accesso all'energia elettrica. La risoluzione inoltre si inserisce nel contesto del *Decennio dell'energia sostenibile per tutti 2014-2024* e del Piano di azione globale per il decennio, che ha individuato gli obiettivi e le attività da condurre nei prossimi anni⁵. La risoluzione esorta gli Stati, tra le altre cose, ad accrescere la quota di energia derivante da fonti nuove e rinnovabili nel mix energetico ed il livello di efficienza energetica, a favorire il trasferimento di capacità e di tecnologie in grado di incidere sull'accesso all'energia, oltre a riaffermare il potenziale dell'energia sostenibile per affrontare le migrazioni climatiche e quale mezzo per assicurare la piena attuazione dell'Accordo di Parigi. Inoltre, si rivolge agli attori pubblici e privati sia per mettere a disposizione risorse finanziarie che permettano di sviluppare progetti finalizzati ad assicurare l'accesso all'energia sostenibile, sia al fine di favorire partenariati tra gli *stakeholders* in grado di trasferire conoscenze, capacità e sviluppare nuove idee.

La risoluzione 71/222 è connessa all'obiettivo di sviluppo sostenibile n. 6 relativo alla *garanzia di disponibilità e gestione sostenibile dell'acqua e dei servizi igienici per tutti* dell'Agenda 2030. Tramite la risoluzione l'Assemblea Generale ha proclamato il decennio di azione 2018-2018 ed ha preso atto degli sviluppi occorsi durante il Decennio di azione 2005-2015 "Water is life", sulla base del Rapporto presentato dal Segretario Generale⁶. La risoluzione mira quindi ad allineare gli obiettivi del nuovo Decennio con quelli risultanti dall'obiettivo n. 6 dell'Agenda 2030, assegnando al Segretario Generale, con il supporto di UN-Water, il compito di pianificare le attività ed organizzare e mobilitare le risorse necessarie al raggiungimento dei nuovi obiettivi.

3. *Le questioni macroeconomiche.* – La principale attività della II Commissione consiste nell'analizzare e proporre raccomandazioni circa le principali dinamiche del sistema economico e finanziario internazionale sotto l'*item* questioni macroeconomiche.

Sotto questo profilo, viene anzitutto in rilievo la risoluzione 71/216 *sulla sostenibilità del debito estero e lo sviluppo*, in cui l'Assemblea Generale è tornata ad affrontare la questione del rapporto tra debito sovrano e sviluppo sostenibile. Come chiarito nella precedente rassegna, con la risoluzione 69/319 l'Assemblea aveva adottato i *basic principles* per la ristrutturazione del debito sovrano che tuttavia, sia per la loro natura meramente esortativa, sia per il carattere vago delle raccomandazioni che conteneva, ha finito, almeno sinora, per incidere in modo poco rilevante sulle dinamiche che caratterizzano le crisi del debito sovrano. In altre parole, la questione del debito estero rimane aperta soprattutto se si considera ad esempio che, come affermato dal Rapporto del Segretario Generale sulla sostenibilità del debito, solo per raggiungere il primo obiettivo di sviluppo sostenibile, relativo alla povertà, il PIL africano dovrebbe crescere di circa il 15% l'anno⁷. In questo contesto, assicurare che durante il processo di attuazione dell'Agenda 2030, il debito dei Paesi in via di sviluppo e dei Paesi meno sviluppati rimanga sostenibile è cruciale per la

⁵ Si v. rispettivamente la risoluzione 67/2015 *sulla promozione di nuove e rinnovabili fonti di energia*, con cui è stato proclamato il Decennio, ed il relativo Rapporto del Segretario Generale (UN Doc. A/69/395).

⁶ V. UN Doc. A/71/150. Il Decennio *Water is life* è stato proclamato dall'Assemblea generale con la risoluzione 58/217.

⁷ V. UN Doc. A/71/276.

stessa credibilità dell'Agenda. Tornando alla risoluzione 71/216, questa sottolinea l'esigenza di affrontare tendenze allarmanti quali la crescita eccessiva del debito privato e l'uso di strumenti finanziari ibridi e innovativi soprattutto nei Paesi in via di sviluppo. La risoluzione esorta tutti i soggetti coinvolti a migliorare la selezione e lo scambio di dati in materia di debito estero, accrescere la trasparenza e sviluppare nuovi e più affidabili indicatori sulla sostenibilità del debito. Infine, si sollecitano debitori e creditori a collaborare per una buona gestione delle crisi del debito sovrano richiamando i *principles* sviluppati in seno all'UNCTAD e, significativamente, non quelli risultanti dalla risoluzione 69/319, sottolineando inoltre la necessità di raggiungere un *global consensus* sulle responsabilità di debitori e creditori rispetto alla sostenibilità del debito sovrano.

Nella risoluzione 71/215 *sul sistema finanziario internazionale e lo sviluppo* si affrontano le principali criticità dell'attuale *governance* economica globale proponendo allo stesso tempo dei principi guida per una sua riforma. In apertura, la risoluzione torna sul problema del debito sovrano e sulla necessità di una maggiore cooperazione e responsabilità tra debitori e creditori. Si afferma poi che le Nazioni Unite costituiscono, per legittimità ed universalità, il migliore foro di discussione delle questioni economiche e finanziarie internazionali, rinnovando l'invito ad un maggiore coordinamento rispetto all'attività complementare svolta dalle istituzioni finanziarie internazionali. Tale coordinamento diviene cruciale soprattutto per assicurare la coerenza dell'azione degli attori internazionali verso lo sviluppo sostenibile. Si ribadisce l'importanza di (poter) condurre politiche anticicliche per affrontare le fasi congiunturali del ciclo economico ed evitare l'imposizione di politiche di condizionalità pro-cicliche in grado di deprimere ulteriormente le economie nazionali fragili o in stagnazione. La risoluzione valorizza a tale proposito l'attività di prestito, finanziamento ed assistenza tecnica delle banche multilaterali di sviluppo. Vi sono tuttavia diverse criticità individuate dalla risoluzione da cui emerge la necessità di una riforma profonda del sistema economico internazionale: i continui rischi per la stabilità finanziaria posti dall'eccessiva finanziarizzazione e dalla creazione di istituzioni finanziarie "troppo grandi per fallire", la presenza, talvolta capillare, di corruzione ed evasione fiscale, l'affidamento "meccanico" alle valutazioni delle agenzie di rating e così via.

Viene poi in rilievo la risoluzione 71/214 *sul commercio internazionale e lo sviluppo* in cui si discutono le opportunità e le sfide poste da espansione dei commerci e globalizzazione. Tra le sfide, la risoluzione menziona la presenza di significativi squilibri che connotano in modo generalizzato il sistema economico internazionale e, segnatamente, le disuguaglianze tra Paesi ed in seno ad essi, la povertà estrema in alcune aree, gli *shock* finanziari e la crescita intermittente. Di converso, la principale opportunità del commercio internazionale consiste nell'essere uno straordinario motore per la crescita economica e la riduzione della povertà che può contribuire allo sviluppo sostenibile. La risoluzione si concentra poi sugli sviluppi relativi all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) rispetto all'Agenda di Doha sullo sviluppo, prendendo atto anzitutto che, come emerge dalla Dichiarazione ministeriale di Nairobi, non c'è consenso sul se portare avanti quanto contenuto nell'Agenda o se adottare un approccio completamente nuovo per riformare il sistema commerciale multilaterale. Infatti, nella X Conferenza ministeriale dell'OMC, tenutasi a Nairobi dal 15 al 19 dicembre 2015, sebbene vi siano stati degli avanzamenti su alcune questioni legate ad agricoltura, cotone e facilitazioni per

Paesi meno sviluppati, è riemersa la fragilità del consenso sull'Agenda di Doha e le difficoltà che si incontrano nel dare piena attuazione ad essa. La risoluzione dell'Assemblea Generale, ad ogni modo, conferma l'importanza per Paesi in via di sviluppo, Paesi meno sviluppati e Paesi con economie in transizione di integrarsi pienamente, seppure con la dovuta gradualità, nel sistema multilaterale, beneficiando dell'assistenza tecnica necessaria, rifuggendo ogni forma di protezionismo e unilateralismo e, simultaneamente, facendo pieno uso delle flessibilità offerte dal quadro giuridico dell'OMC.

Infine, va segnalata la risoluzione 71/213 *sulla promozione della cooperazione per combattere i flussi finanziari illeciti al fine di incoraggiare lo sviluppo sostenibile*. Con flussi finanziari illeciti si fa riferimento soprattutto a quel valore finanziario generato da fenomeni corruttivi o di evasione fiscale. In realtà, la risoluzione appare, per certi aspetti, abbastanza stringata e vaga, non facendo altro che riaffermare l'importanza e la centralità della Convenzione internazionale contro la corruzione del 2003 ed entrata in vigore nel 2005. In verità, il progetto di risoluzione originario, avanzato dal Gruppo dei 77 e della Cina, appariva ben più dettagliato e specifico nel delineare le azioni politico-giuridiche per frenare i flussi finanziari illeciti, assegnando un ruolo centrale alle istituzioni nazionali ed internazionali per il recupero degli *assets* ed esortando ad un maggiore coordinamento ed un deciso rafforzamento della cooperazione tra i soggetti coinvolti.

4. *Le risoluzioni sul diritto allo sviluppo e sullo sviluppo sostenibile*. – L'Assemblea Generale, su raccomandazione della III e della II Commissione, ha approvato numerose risoluzioni relative al ruolo dello sviluppo sostenibile per diminuire il divario tra Paesi sviluppati, in via di sviluppo e meno sviluppati.

Tra queste, particolare rilevanza assume la risoluzione 71/192 *sul diritto allo sviluppo*. Oltre al fatto che il 2016 è stato l'anno in cui la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo del 1986 ha compiuto trent'anni⁸, viene posta in luce la centralità del diritto umano allo sviluppo rispetto alla piena realizzazione dei nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile. Come nelle precedenti sessioni, l'Assemblea ha riaffermato le criticità dell'attuale sistema economico e finanziario nel diminuire il divario tra Paesi sviluppati e Paesi meno sviluppati e nell'includere questi ultimi in un processo di decisione democratico capace di incidere sul quadro attuale di *governance*. Essa ha inoltre rimarcato come la perdurante crisi economica abbia accresciuto vulnerabilità e disuguaglianze specialmente nei Paesi in via di sviluppo.

Più legata al rapporto tra globalizzazione e individuo è la risoluzione 71/197 *sulla globalizzazione ed il suo impatto sul pieno godimento dei diritti umani*, in cui vengono riaffermati dei principi già espressi in precedenza relativi all'impatto non economico (sociale, politico, culturale e giuridico) della globalizzazione e le conseguenze negative dell'attuale sistema economico-finanziario, caratterizzato da *shock* ciclici, sul pieno godimento dei diritti umani e sulla capacità degli Stati di mobilitare risorse al fine di arginare gli effetti della crisi. Connesse a questa risoluzione, in quanto propositive di un'azione che incida sul sistema economico internazionale per renderlo più equo nei confronti dei Paesi in via di sviluppo e meno sviluppati, si segnalano le risoluzioni 71/190 *sulla promozione di un ordine*

⁸ V. la risoluzione 41/128.

internazionale democratico ed equo e 71/236 verso un nuovo ordine economico internazionale.

Vengono poi in rilievo la risoluzione 71/242 *sulla cooperazione nello sviluppo industriale*⁹ e la già menzionata risoluzione 71/221, *sulla imprenditorialità per lo sviluppo sostenibile*¹⁰. In entrambe, lo sforzo è stato quello di porre i temi nell'orizzonte dell'Agenda 2030. Nella prima risoluzione è stato messo in luce come la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile sia assolutamente correlata ad uno sviluppo industriale sostenibile ed inclusivo, mentre nella seconda si è sottolineato come l'imprenditorialità possa contribuire alla piena attuazione dell'Agenda 2030 soprattutto con riferimento all'eliminazione della povertà.

Sul tema dello sviluppo sostenibile e dell'eliminazione della povertà si segnalano inoltre le risoluzioni 71/245 *sullo sviluppo agricolo, la sicurezza alimentare e la nutrizione*, 71/228 *sulla protezione del clima per le generazioni presenti e future*, 71/234 *sullo sviluppo sostenibile delle montagne*, 71/232 *sull'armonia con la natura* e 71/212 *sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per lo sviluppo*.

5. *Migrazione e sviluppo*. – Particolare rilievo assume la risoluzione 71/237 *sulle migrazioni internazionali e lo sviluppo*, adottata su raccomandazione della II Commissione. Nella risoluzione viene anzitutto richiamata la *Dichiarazione di New York su rifugiati e migranti*, adottata dall'Assemblea Generale, in seduta plenaria, con la risoluzione 71/1.

La Dichiarazione costituisce il risultato del Vertice delle Nazioni Unite sui rifugiati ed i migranti del 19 settembre 2016. Il documento affronta anzitutto le dimensioni quantitative del fenomeno: nel 2015, i migranti hanno superato i 244 milioni. Il trattamento di queste persone è governato da norme differenti ma, afferma la Dichiarazione, tutti i rifugiati ed i migranti condividono il godimento di alcuni diritti e libertà fondamentali. Il punto essenziale del documento è il riconoscimento di una responsabilità condivisa nella gestione dei flussi migratori più rilevanti attraverso un rafforzamento della cooperazione internazionale in materia. Viene poi sottolineata la necessità di affrontare le "cause profonde" delle migrazioni tramite la diplomazia preventiva, gli strumenti di prevenzione e risoluzione dei conflitti, un più efficace coordinamento in materia umanitaria e di *peacebuilding*, la promozione dello Stato di diritto e dei diritti umani, la creazione di opportunità economiche, la lotta alla povertà ed all'emarginazione sociale ed economica. Seguono la condanna severa di ogni razzismo ed intolleranza e la valorizzazione della diversità quale motore di crescita ed arricchimento di ogni società. La Dichiarazione elenca poi alcuni *commitments* nei confronti di migranti e rifugiati, dei soli migranti e dei soli rifugiati.

La risoluzione 71/1 contiene inoltre due allegati: un *quadro di risposta organico per la crisi dei rifugiati e verso un global compact per una migrazione regolare, sicura e ordinata*. Il quadro di risposta costituisce una sorta di prontuario di principi di diritto internazionale e di buone pratiche nella gestione dei rifugiati, fatto salvo il riconoscimento della specificità delle situazioni che possono venirsi a creare nei diversi contesti sociali ed economici. Il primo tema affrontato è quello dell'accoglienza e dell'ammissione dei rifugiati. Si richiede, tra le altre cose, agli

⁹ Su questo *sub-item* si v. le precedenti risoluzioni 69/235, 67/225, 65/175, 63/231, 61/215, 59/249, 57/243, 55/187, 53/177, 51/170, 49/108.

¹⁰ V. le risoluzioni 69/210 e 67/202.

Stati, in cooperazione con l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, di assicurare condizioni di accoglienza dignitose e adeguate, tenere in speciale considerazione i diritti delle donne, valutare e assicurare le necessità dei rifugiati, registrare individualmente e documentare i richiedenti asilo, prendere misure per assicurare la credibilità del sistema di asilo. Rispetto al supporto per le esigenze dei rifugiati, si esortano gli Stati, tra le altre cose, a mobilitare tutte le risorse necessarie per assicurare gli standard minimi fissati dal quadro di risposta; accrescere i prestiti verso i Paesi in via di sviluppo che ospitano un numero eccessivo di rifugiati; provvedere all'assistenza umanitaria nei confronti dei rifugiati; assicurare l'accesso ai servizi di base; coinvolgere la società civile e le comunità locali nei processi di decisione e pianificazione delle attività. Sono poi elencate le *soluzioni durevoli* al fenomeno migratorio, sottolineando che il principale intento da cui muovono gli Stati è quello di ricreare le condizioni per il ritorno dei rifugiati nei rispettivi Paesi in sicurezza e dignità. Occorre pertanto che si affrontino le cause profonde dei larghi movimenti di rifugiati. Frattanto, gli Stati si impegnano a riconoscere il diritto individuale di partire e tornare nel proprio Paese, rilasciare i necessari documenti di viaggio e di identificazione, facilitare l'integrazione socio-economica di coloro che rientrano nel proprio Paese. Vengono inoltre elencate misure per favorire i rimpatri con la partecipazione dei rifugiati ai processi di pace, di ricostruzione e di riconciliazione.

L'allegato II di questa risoluzione annuncia invece il lancio di un negoziato per un *global compact* sulla migrazione da concludersi entro la fine del 2018: un vero e proprio accordo che conterrà principi ed impegni precisi per affrontare organicamente il fenomeno migratorio che si occuperà non solo di aspetti umanitari¹¹. La risoluzione 71/1 fissa già il retroterra ed il contenuto minimo che dovrà connotare il Trattato. Nello specifico, il *global compact* conterrà il riconoscimento dell'aspetto multidimensionale del fenomeno migratorio, delle opportunità della migrazione per gli individui, le comunità ospitanti e lo sviluppo sostenibile, della necessità di combattere povertà e conflitti nei Paesi di origine, dell'impatto delle migrazioni sul capitale umano dei Paesi di origine, della necessità di proteggere diritti e libertà fondamentali, di una maggiore cooperazione per il controllo delle frontiere, di accrescere gli strumenti di lotta al traffico di esseri umani e ad ogni forma di schiavitù, del valore dell'inclusione, delle politiche di regolarizzazione, della protezione dei diritti dei lavoratori migranti, della valorizzazione delle responsabilità dei migranti verso le società ospitanti, di una maggiore cooperazione sui rimpatri, di politiche più efficaci per la lotta al razzismo ed all'intolleranza, della necessità di riconoscere le qualifiche professionali e formative dei migranti.

La Dichiarazione è stata accolta in modo contrastante. Alcuni hanno sottolineato la natura compromissoria del documento, che non hanno esitato a definire un *patchwork* di visioni talora opposte e contrastanti, rilevando peraltro un eccessivo influsso europeo soprattutto sul versante delle "cause profonde" delle migrazioni, espressione che in effetti riecheggia molto le strategie recenti elaborate dall'Unione Europea¹².

¹¹ Sul punto si v. anche la risoluzione 71/280 *sulle modalità di negoziato intergovernativo del global compact per una migrazione ordinata, sicura e regolare*.

¹² Si v. ALMEIDA, BAMBERG, *The UN Summit for Refugees and Migrants: a mirror of the current EU Migration Policy?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 24 novembre 2016.

La risoluzione 71/237 riprende alcuni concetti sviluppati dalla Dichiarazione di New York e li lega soprattutto allo sviluppo sostenibile ed alla crescita inclusiva, partendo dal presupposto che le migrazioni sono fenomeni complessi che non possono in alcuno modo essere gestiti da singoli Stati. La risoluzione inoltre esorta gli Stati a rispettare gli obblighi derivanti dal diritto internazionale con particolare riferimento ai diritti umani, esprimendo preoccupazione per atti e comportamenti messi in atto da alcuni Paesi, in grado di comportare sostanziali violazioni dei suddetti obblighi. Particolare attenzione è data alle persone vulnerabili nei fenomeni migratori ed alle vittime di traffico di esseri umani e di ogni genere di sfruttamento che occorra durante il processo migratorio.

Altra questione, seppure meno rilevante, ripresa dalla risoluzione 71/237 è quella relativa al rapporto tra Nazioni Unite e Organizzazione Internazionale per la Migrazione, affrontata dettagliatamente nella risoluzione 70/296 *sull'accordo concernente la relazione tra le Nazioni Unite e l'Organizzazione Internazionale per la Migrazione*. In quest'ultima risoluzione è allegato per l'appunto un accordo che fissa i principi generali che governano i rapporti tra le Nazioni Unite e l'Organizzazione e gli impegni per un più accentuato coordinamento ed una più stretta cooperazione tra loro.

6. *La riduzione del rischio da disastro*. – Occorre considerare separatamente la risoluzione 71/226 *sulla riduzione del rischio da disastro*, la quale si colloca all'interno di un lavoro pluriennale finalizzato all'elaborazione di una strategia, che ha visto impegnata l'Assemblea Generale assieme ad altre organizzazioni internazionali ed agenzie del sistema delle Nazioni Unite. Assumono particolare rilievo, su questo aspetto, la *Dichiarazione di Sendai* e il *Quadro di Sendai sulla riduzione del rischio da disastro 2015-2020*, risultanti dalla III Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulla riduzione del rischio da disastro¹³. Il Quadro 2015-2030 ha sostituito il *Quadro di azione di Hyogo 2005-2015: costruire la resilienza ai disastri delle Nazioni e delle Comunità* e si fonda proprio sull'esperienza accumulata sulla base della precedente cornice. In particolare, si riconosce lo stretto legame, riaffermato poi nella risoluzione 71/226, tra lo sviluppo sostenibile ed un quadro efficace di prevenzione e gestione dei disastri. Si sottolinea, in particolare, la necessità di affrontare, oltre ai rischi evidenti, anche i *drivers* di rischi meno visibili come la povertà, l'uguaglianza, il cambiamento climatico, l'urbanizzazione senza limiti, l'uso insostenibile delle risorse naturali e degli ecosistemi, la disponibilità limitata di tecnologia. Ad ogni modo, durante la III Conferenza sono stati stabiliti sette obiettivi globali che saranno integrati da un lavoro per sviluppare indicatori attendibili sulla riduzione dei rischi da disastro¹⁴. Gli obiettivi sono connessi alla riduzione della mortalità da disastri entro il 2030, del numero di persone colpite, delle perdite economiche, dei danni alle infrastrutture critiche ed ai servizi di base, all'accrescimento del numero di Paesi che hanno una strategia per affrontare il rischio, allo sviluppo di sistemi di allerta e di informazione, al rafforzamento della cooperazione internazionale in materia. Sulla base del precedente quadro e della *Strategia di Yokohama ed il Piano d'azione per un Mondo più sicuro* del 1994, il nuovo Quadro contiene una serie abbastanza numerosa di principi che dovrebbe guidare l'azione degli Stati

¹³ Si v. la risoluzione 69/283.

¹⁴ Su questo aspetto si v. la risoluzione 71/276 *sul Rapporto del gruppo di esperti intergovernativo sugli indicatori e la terminologia relativa alla riduzione del rischio da disastri*.

nella riduzione del rischio da disastro. Inoltre, vengono fissate quattro aree prioritarie di azione: comprendere il rischio da disastro, rafforzare la *governance* per la gestione del rischio, investire per accrescere la resilienza e rafforzare la preparazione alla risposta ai disastri. Ogni area prioritaria contiene un elenco di azioni da condurre a livello internazionale, regionale e locale.

Oltre al nuovo Quadro, la risoluzione 71/226 richiama il già menzionato lavoro del gruppo di esperti per lo sviluppo di indicatori e di una terminologia relativa al rischio da disastro, l'aggiornamento del *Piano d'azione delle Nazioni Unite sulla riduzione del rischio da disastro* del 2016 sulla base delle indicazioni provenienti dal Quadro di Sendai ed il lavoro della *Piattaforma globale per la riduzione del rischio da disastro*, che si è riunita nel maggio 2017 a Cancun.

7. *Conclusioni.* – Come si è accennato, il 2016 è stato caratterizzato da un aumento dei rischi politici, economici e sociali per l'attuazione dell'Agenda 2030 e, più in generale, del principio dello sviluppo sostenibile. L'elezione di Donald Trump a Presidente degli Stati Uniti, la c.d. Brexit, la vittoria del no nella consultazione sull'accordo di pace tra la Colombia e le Farc, l'elezione di Rodrigo Duterte a Presidente delle Filippine sono solo alcuni tra gli eventi che testimoniano l'emergere di populismi e nuove fratture nella Comunità internazionale e all'interno degli Stati stessi. Fratture che possono avere conseguenze globali enormi. Si pensi, a titolo di esempio, all'annuncio del Presidente statunitense di denunciare l'Accordo di Parigi ed agli effetti di una simile scelta sulla dimensione ambientale del principio dello sviluppo sostenibile. Nonostante questo contesto, nei lavori dell'Assemblea Generale si nota una certa continuità. Alcuni temi, più di altri, sono stati al centro dell'attenzione delle risoluzioni dell'Assemblea come il legame tra migrazione e sviluppo e il tema del rischio da disastro, l'accesso all'energia e l'accesso all'acqua, ma rispetto ai temi più generali le risoluzioni esaminate si pongono in linea con il passato. Infatti, dalle risoluzioni emerge la chiara prospettiva, che l'Assemblea ha fatto propria da tempo, della necessità di una riforma organica della *governance* del sistema finanziario ed economico internazionale che, oltre a bilanciare maggiormente gli effetti della globalizzazione, rafforzi la democraticità dell'intero sistema, principalmente (ma non solo) attraverso un maggiore coinvolgimento dei Paesi in via di sviluppo e dei Paesi meno sviluppati. Tuttavia, non può non rilevarsi ancora una volta, come è stato ampiamente notato nelle precedenti rassegne, la difficoltà dell'Assemblea ad incidere sul quadro attuale e a far sì che le sollecitazioni, soprattutto in tema di debito estero e sistema finanziario, siano prese in considerazione dagli attori che più di essa incidono concretamente sulle dinamiche economiche e finanziarie.

FEDERICO DI DARIO

Consiglio di Sicurezza
(gennaio-giugno 2017)

1. *Considerazioni introduttive.* – Nel periodo in esame il Consiglio di Sicurezza ha continuato la sua attività di rinnovo delle operazioni di *peacekeeping*, di missioni di osservazione, delle autorizzazioni alle forze multinazionali, delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti ed individui e di meccanismi istituiti sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite o al di fuori di esso. Inoltre: ha adottato una risoluzione relativa alla distruzione del patrimonio culturale come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale; ha fatto proprio il *Comprehensive International Framework* per sviluppare una strategia efficace che si opponga alla narrazione dei gruppi terroristici, ossia a uno degli strumenti principali di reclutamento di sostenitori e combattenti; ha esteso il regime sanzionatorio a carico di persone fisiche e giuridiche della Repubblica Popolare Democratica di Corea a seguito del nuovo test missilistico effettuato da Pyongyang il 9 settembre 2016.

2. *Il rinnovo dei mandati delle peace-keeping operations, di missioni di osservazione e di altri meccanismi.* – Il Consiglio di Sicurezza, nel periodo in esame, ha adottato alcune misure per consentire il prosieguo di azioni già intraprese nel quadro di operazioni di *peacekeeping*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi. Le risoluzioni ricomprese in questo ambito, tutte adottate all'unanimità, sono: (a) la 2338 del 26 gennaio, che ha rinnovato il mandato della *Forza di peacekeeping delle Nazioni Unite a Cipro* (UNFICYP) fino al 31 luglio 2017; (b) la 2343 del 23 febbraio, che ha rinnovato il mandato dell'*Ufficio integrato di peacebuilding delle Nazioni Unite in Guinea-Bissau* (UNIOGBIS) per altri 12 mesi, dal 1° marzo 2017 al fino al 28 febbraio 2018; (c) la 2344 del 17 marzo, che ha prorogato il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite in Afghanistan* (UNAMA) fino al 17 marzo 2018; (d) la 2346 del 23 marzo, che ha esteso il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite in Somalia* (UNSOM) fino al 16 giugno 2017; (e) la 2351 del 29 aprile, che ha rinnovato il mandato della *Missione delle Nazioni Unite per il referendum nel Sahara Occidentale* (MINURSO) fino al 30 aprile 2018; (f) la 2358 del 14 giugno, che ha esteso il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite in Somalia* (UNSOM) fino al 31 marzo 2018 e l'ha incoraggiata a migliorare la sua interazione con la società civile somala includendola nei diversi processi politici, a sostenere il Governo federale somalo ad attuare la strategia nazionale e il piano d'azione per prevenire e contrastare l'estremismo violento e, infine, a fornire consulenza strategica per supportare l'approccio globale alla questione della sicurezza in linea con il *Security Pact and New Partnership for Somalia*; (g) la 2361 del 29 giugno, che ha prorogato il mandato della *Forza di disimpegno degli osservatori delle Nazioni Unite* (UNDOF) fino al 31 dicembre 2017.

3. *Il rinnovo dei mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti ed individui.* – Nel periodo considerato il Consiglio di Sicurezza ha provveduto a rinnovare i mandati di meccanismi e operazioni di *peacekeeping* istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Le risoluzioni di riferimento, adottate tutte all'unanimità, sono: (a) la 2339 del 27 gennaio, relativa alla drammatica situazione della Repubblica Centrafricana, che ha rinnovato fino al 31 gennaio 2018 le misure sanzionatorie quali l'embargo sulle armi, il divieto di viaggio e il congelamento dei beni a carico degli individui e delle entità individuati dal Comitato delle sanzioni – istituito ai sensi del par. 57 della risoluzione 2127 (2013) –, cioè coloro che sono impegnati o sostengono atti che minacciano la pace, la stabilità e la sicurezza del Paese, compresi gli atti che minacciano o violano accordi transitori, o che minacciano o impediscono il processo di transizione politica o, infine, che alimentano ogni tipo di violenza. Inoltre i Quindici hanno anche deciso di prorogare il mandato del Panel di esperti fino al 28 febbraio 2018; (b) la 2340 dell'8 febbraio, che ha esteso fino al 12 febbraio 2018 il mandato del Panel di esperti istituito per monitorare la situazione nella regione sudanese del Darfur; (c) la 2342 del 23 febbraio, che è tornata sulla sempre più catastrofica guerra in Yemen e, da una parte, ha deciso di rinnovare fino al 26 febbraio 2018 le misure sanzionatorie quali il congelamento dei beni degli individui e delle entità e il divieto di viaggio degli individui (ingresso in e transito attraverso i territori degli Stati membri) designati dal Comitato per le sanzioni e, dall'altra, ha prorogato fino al 28 marzo 2018 il mandato del Panel degli esperti¹; (d) la risoluzione 2345 del 23 marzo, con la quale, ai termini dell'art. 41 dello Statuto delle Nazioni Unite, ha esteso fino al 24 aprile 2018 il mandato del Panel di esperti² con riferimento alla situazione nella Repubblica Popolare Democratica di Corea (RPDC) e ai suoi programmi di sviluppo e proliferazione delle armi nucleari, chimiche e biologiche; (e) la 2348 del 31 marzo e la 2360 del 21 giugno. Con la prima il Consiglio ha prorogato la *Missione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite di stabilizzazione nella Repubblica Democratica del Congo (MONUSCO)* fino al 31 marzo 2018 il cui mandato si dovrà incentrare su compiti di una certa importanza quali la protezione dei civili, l'attuazione dell'Accordo del 31 dicembre 2016 e il sostegno al processo elettorale, la protezione del personale, dell'equipaggiamento, delle strutture e altro delle Nazioni Unite, la stabilizzazione del Paese e il processo di disarmo, smobilitazione e reintegro dei combattenti stranieri non sospettati di genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità e violazione dei diritti umani, la riforma del settore della sicurezza, il monitoraggio dell'attuazione dell'embargo di armi, il sostegno al consolidamento di una struttura civile nazionale efficace che controlli le attività

¹ Comitato e Panel sono stati istituiti sulla base rispettivamente dei paragrafi 19 e 21 della risoluzione 2140 (2014).

² Il Panel è stato istituito con la risoluzione 1874 (2009) del Consiglio di Sicurezza. La risoluzione in commento, inoltre, esprime la sua intenzione di rivedere, entro e non oltre il 7 marzo 2016, il suo mandato e prendere misure appropriate in merito ad una sua ulteriore estensione, richiedendo al contempo al Segretario Generale di prendere le misure amministrative necessarie a tal fine. Il Consiglio di Sicurezza, infine, chiede al Panel: di fornire al Comitato delle sanzioni entro e non oltre il 5 agosto 2017 una relazione intermedia sui suoi lavori; di presentare al Consiglio di Sicurezza, dopo una discussione con il Comitato, la sua relazione intermedia entro il 6 settembre 2017; di presentare un report finale al Comitato entro il 1° febbraio 2018 con i suoi risultati e raccomandazioni e una relazione finale al Consiglio di Sicurezza entro il 14 marzo 2018.

minerarie chiave e gestisca in una maniera equa l'estrazione, il trasporto e il commercio delle risorse naturali nella regioni orientali del Paese. Con la risoluzione 2360, invece, il Consiglio ha esteso il mandato del Gruppo di esperti³ fino al 1° agosto 2018 e rinnovato il regime sanzionatorio fino al 1° luglio 2018 che prevede l'embargo totale di armi (compresi i relativi materiali ed equipaggi), talune restrizioni ai trasporti e segnatamente agli spostamenti aerei nel, da e per il Paese, il rafforzamento dei controlli doganali ai confini fra le regioni di Ituri e Kivu e gli Stati confinanti e il divieto di ingresso e transito e il congelamento dei beni e delle risorse economiche per gli individui inseriti nella lista elaborata dal Comitato delle sanzioni istituito con risoluzione 1533 (2004); (f) la 2350 del 13 aprile, con la quale i Quindici hanno deciso la proroga del mandato della *Missione delle Nazioni Unite per la stabilizzazione di Haiti* (MINUSTAH) per un periodo finale di sei mesi, cioè fino al 15 ottobre 2017, entro cui la componente militare dovrà definitivamente e totalmente ritirarsi. Al contempo il Consiglio di Sicurezza, in sostituzione di MINUSTAH, ha deciso di istituire un'altra missione, denominata *United Nations Mission for Justice Support in Haiti* (MINUJUSTH) per un iniziale periodo di sei mesi a decorrere dal 16 ottobre 2017 fino al 15 aprile 2018 e che sarà composta da un massimo di sette unità di polizia (o 980 membri di tali unità) e 295 singoli funzionari di polizia. Il suo compito principale sarà quello di assistere il Governo di Haiti a rafforzare le istituzioni e lo Stato di diritto del Paese, sostenere e sviluppare la polizia nazionale haitiana, monitorare il e relazionare sul rispetto dei diritti umani e proteggere i civili sotto imminente minaccia di violenza fisica. Se del caso, questo iniziale mandato potrà essere difeso e attuato anche utilizzando tutti i mezzi necessari, ciò vuol dire anche ricorrendo all'uso della forza. In ultimo il Consiglio ha chiesto al Segretario Generale delle Nazioni Unite di iniziare immediatamente e gradualmente a ridurre i compiti di MINUSTAH e ha invitato quest'ultima ad assicurare una transizione positiva e responsabile verso MINUJUSTH; (g) la risoluzione 2352 del 15 maggio 2017, con la quale il Consiglio ha esteso il mandato della *Forza di sicurezza interinale delle Nazioni Unite per Abyei* (UNISFA) fino al 15 novembre 2017 e ha deciso di ridurre il massimale del contingente a 4791 unità; (h) la risoluzione 2353 del 24 maggio, il cui progetto è stato presentato dagli USA, con cui i Quindici hanno rinnovato fino al 31 maggio 2018 le misure sanzionatorie quali il divieto di viaggi e il congelamento dei fondi, delle attività finanziarie e delle risorse economiche degli individui e delle entità individuati dal Comitato delle sanzioni e hanno deciso di estendere fino al 30 luglio 2018 il mandato del Panel di esperti istituito con risoluzione 2290 (2016) il quale deve presentare al Consiglio di Sicurezza una relazione intermedia entro il 1° dicembre 2017 e una relazione finale entro il 1° maggio 2018; (i) la risoluzione 2355 del 26 maggio, che ha autorizzato gli Stati membri dell'Unione Africana a mantenere il dispiegamento della *Missione*

³ Il mandato del Gruppo di esperti prevede molti compiti tra cui si segnalano l'assistenza al Comitato delle sanzioni fornendo informazioni utili per inserire individui o entità giuridiche nella relativa lista e la raccolta, l'esame e l'analisi delle informazioni riguardanti l'attuazione delle misure decise con questa risoluzione, le reti di sostegno regionale e internazionale ai gruppi armati e criminali attivi nel Paese, la fornitura, la vendita o il trasferimento delle armi e del materiale connesso e gli autori delle violazioni gravi del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani. Inoltre un'enfasi particolare è posta sul raccordo tra il Gruppo e la MONUSCO e a tal proposito la risoluzione incoraggia lo scambio di informazioni tempestivo tra il meccanismo e la *peacekeeping operation* e chiede a quest'ultima di assistere il Comitato delle sanzioni e il Gruppo di esperti, compatibilmente con le sue capacità, nell'adempimento del loro mandato (par. 28).

dell'Unione Africana in Somalia (AMISOM) fino al 31 agosto 2017 in linea con le richieste del Consiglio di Sicurezza per un massimo di 22.126 membri in uniforme e a prendere tutte le misure necessarie per attuare il suo mandato; (l) la 2363 del 29 giugno, che ha provveduto a rinnovare il mandato della *Missione ibrida di pace Unione Africana-Nazioni Unite in Darfur* (UNAMID) fino al 30 giugno 2018 e che ha stabilito un cronoprogramma a due fasi per un sensibile ridimensionamento delle forze militari e di polizia che compongono l'operazione. La prima fase inizia dalla data di adozione della presente risoluzione e si dipanerà nei sei mesi successivi e prevede che il massimale del contingente UNAMID venga ridotto a un numero massimo di 11.395 militari e 2.888 unità del personale di polizia, mentre la seconda fase inizierà il 31 gennaio 2018 e dovrà portare, entro il 30 giugno dello stesso anno, a un'ulteriore riduzione della forza fino a un massimo di 8.735 militari e 2.500 personale di polizia, a meno che il Consiglio di Sicurezza non decida diversamente adeguando il ritmo e la portata del ridimensionamento di UNAMID alle conclusioni della valutazione scritta riguardante l'attuazione della prima fase che dovrà essere presentata entro il 1° gennaio 2018 dal Segretario Generale delle Nazioni Unite e dal Presidente della Commissione Africana. Inoltre, appellandosi al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio ha ribadito che la missione potrà utilizzare tutte le misure necessarie per realizzare il suo mandato basato su tre priorità strategiche: proteggere i civili, facilitare l'assistenza umanitaria e garantire la sicurezza e la protezione del personale umanitario; mediare tra Governo del Sudan e i movimenti armati che non hanno firmato gli accordi di pace; mettere in campo gli sforzi necessari per sostenere un'opera di mediazione nei conflitti intercomunitari, tra cui l'adozione di misure per affrontarne le cause principali. Infine la risoluzione chiede al Segretario Generale di relazionare ogni 60 giorni al Consiglio per fornire gli aggiornamenti sullo stato di attuazione del mandato di UNAMID, invitandolo anche a formulare delle raccomandazioni sul futuro della missione, comprese quelle per avviare una *exit strategy*; (m) la risoluzione 2357 del 12 giugno, riferita alla situazione in Libia, con cui ha esteso per altri 12 mesi l'autorizzazione data agli Stati membri di intraprendere, singolarmente o attraverso organizzazioni regionali, nelle acque internazionali al largo delle coste libiche e dopo appropriata consultazione con il Governo di accordo nazionale, tutte le misure necessarie per ispezionare le navi dirette verso o provenienti dalla Libia di cui si hanno fondati motivi di credere che trasportino armi o materiale connesso per o dalla Libia; la risoluzione 2362 del 29 giugno, con la quale il Consiglio di Sicurezza ha rinnovato fino al 15 novembre 2018 da una parte l'autorizzazione data agli Stati membri di ispezionare le navi nelle acque internazionali e spingerle a restituire alla Libia il petrolio greggio con il consenso del e in coordinamento con il Governo libico; dall'altra parte il mandato del Panel di esperti istituito con risoluzione 1973 (2011) i cui compiti sono assistere il Comitato delle sanzioni nel realizzare il suo mandato, raccogliere e analizzare le informazioni fornite dagli Stati, dagli organi rilevanti delle Nazioni Unite, dalle organizzazioni regionali e da altri attori interessati circa le misure decise dalle risoluzioni precedenti, formulare raccomandazioni sulle azioni che il Consiglio di Sicurezza, il Comitato, il Governo libico o altri Stati possono intraprendere per migliorare l'attuazione delle misure pertinenti e, infine, presentare al Consiglio di Sicurezza una relazione intermedia entro il 28 febbraio 2018 e una finale entro il 15 settembre dello stesso anno con le sue risultanze e raccomandazioni; (n) la risoluzione 2364 del 29 giugno, che ha esteso il mandato della *Missione*

multidimensionale integrata delle Nazioni Unite per la stabilizzazione in Mali (MINUSMA) fino al 30 giugno 2018 i cui compiti prioritari sono il sostegno all'attuazione dell'Accordo sulla pace e la riconciliazione in Mali, l'esercizio di buoni uffici e la costruzione di fiducia tra le parti coinvolte nel conflitto, la protezione dei civili e la stabilizzazione soprattutto nelle aree centrali e settentrionali del Paese, il contrasto agli attacchi asimmetrici per difendere il proprio mandato, la protezione e la sicurezza del personale dell'ONU, la promozione dei diritti umani, l'assistenza umanitaria. In aggiunta a questi compiti, i Quindici hanno autorizzato MINUSMA a utilizzare le sue capacità nell'assistere le autorità maliane ad attuare progetti per la stabilizzazione del Paese, a rimuovere e distruggere armi, equipaggiamenti militari e mine e a sostenere proteggere i siti culturali e storici presenti in più parti del Paese e a coadiuvare i diversi Comitati per le sanzioni relativi all'ISIL e ad al-Qaeda nell'adempimento del loro mandato⁴.

4. *La situazione in Gambia dopo le elezioni presidenziali.* – Il Consiglio di Sicurezza è intervenuto nella situazione determinatasi in Gambia dopo le elezioni presidenziali del 1° dicembre 2016 che hanno visto l'affermazione di Adama Barrow sull'ex Presidente Yahya Jammeh. I problemi sono sorti proprio perché quest'ultimo non ha riconosciuto il risultato del voto e con i suoi sostenitori, presenti in gran numero in Parlamento, è riuscito ad approvare il 18 gennaio 2017 una risoluzione per estendere di altri mesi il suo mandato. Questa circostanza ha provocato delle forti tensioni fra le fazioni dei due leader politici e per questo il Consiglio ha adottato il 19 gennaio la risoluzione 2337 (2017) con la quale ha incoraggiato le parti coinvolte a rispettare la volontà del popolo gambiano e il risultato delle elezioni e a riconoscere Barrow come presidente eletto – proclamato, peraltro, dalla Commissione elettorale indipendente. Inoltre ha apprezzato le iniziative intraprese dalla Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS), tra cui una prima visita nella capitale Banjul organizzata il 13 dicembre 2016 insieme al personale delle Nazioni Unite volta a garantire una transizione pacifica e ordinata e una seconda svoltasi il mese successivo, il 13 gennaio 2017. In tal senso i Quindici hanno appoggiato le decisioni dell'ECOWAS e dell'Unione Africana di riconoscere Barrow come presidente del Gambia, hanno espresso il pieno sostegno all'ECOWAS nel suo impegno di garantire, innanzitutto attraverso mezzi politici, il rispetto della volontà del popolo gambiano emersa dalle elezioni del 1° dicembre e hanno invitato gli Stati dell'area e le organizzazioni regionali a cooperare con la nuova *leadership* nei suoi sforzi finalizzati alla realizzazione della transizione del potere. Infine hanno chiesto a tutti i portatori di interessi di esercitare moderazione, di rispettare lo Stato di diritto e di garantire il trasferimento pacifico del potere e hanno invitato le forze di difesa e sicurezza del Gambia a dimostrare la massima moderazione per mantenere un'atmosfera di calma nel Paese e hanno sottolineato il loro obbligo di mettersi a disposizione delle autorità democraticamente elette.

5. *Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale causate da atti terroristici.* – Il Consiglio di Sicurezza il 13 febbraio 2017 ha adottato all'unanimità la risoluzione 2341, che ha per oggetto la questione delle minacce alla pace e alla

⁴ La risoluzione ha anche autorizzato le forze militare francesi a usare tutti i mezzi necessari al fine di supportare MINUSMA nell'attuazione del suo mandato e nella realizzazione dei suoi compiti.

sicurezza apportate dagli atti terroristici, con particolare riferimento alla dimensione delle infrastrutture cruciali per un Paese. A tal proposito nella parte preambolare del documento ha ricordato, innanzitutto, che il terrorismo, in tutte le sue forme, rappresenta una delle principali minacce alla pace e alla sicurezza internazionale, che non può e non deve essere associato a nessuna religione, nazionalità, civiltà o gruppo etnico e, infine, che il contrasto al fenomeno necessita uno sforzo collettivo a tutti i livelli – nazionale, regionale e internazionale – conformemente agli obblighi derivanti dal diritto internazionale. Per questo il dispositivo della risoluzione incoraggia gli Stati a coordinare e concertare i loro sforzi attraverso la cooperazione internazionale per accrescere la consapevolezza, aumentare la conoscenza e comprendere pienamente le sfide poste dagli attacchi terroristici allo scopo di migliorare la preparazione a questi attacchi qualora dovessero rivolgersi contro infrastrutture importanti. Inoltre, gli Stati sono tenuti a vagliare i vari modi con cui scambiarsi le informazioni rilevanti e cooperare attivamente nelle fasi di prevenzione, protezione, attenuazione, preparazione, indagine e risposta a o recupero da attacchi terroristici pianificati o commessi contro le infrastrutture più importanti. Per fare questo i governi dovrebbero istituire o rafforzare *partnership* nazionali, regionali o internazionali con *stakeholder*, pubblici e privati, per condividere le informazioni e le esperienze. Sia gli Stati che le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali dovrebbero, altresì, sviluppare delle strategie per mettere in sicurezza le infrastrutture critiche. Anche l'Organizzazione può sostenere l'attuazione di questi compiti attraverso, ad esempio, la supervisione, la *capacity building* e l'assistenza tecnica del Counter-Terrorism Committee (CTC) invitato ad esaminare gli sforzi degli Stati membri per proteggere le infrastrutture critiche dagli attacchi terroristici e identificare le buone pratiche, le lacune e le vulnerabilità in questo campo.

6. *La distruzione del patrimonio culturale come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.* – Il 24 marzo il Consiglio di Sicurezza ha approvato all'unanimità la risoluzione 2347, con la quale è intervenuto nella delicata e sempre più penosa questione della distruzione del patrimonio culturale, artistico ed archeologico perpetrata da gruppi terroristici quali, in particolare ISIL (o Daesh) e al-Qaeda. Questo fenomeno, che si configura come vero e proprio crimine internazionale, è ritenuto dalla Comunità internazionale particolarmente grave in quanto da una parte priva i Paesi coinvolti di un'importante risorsa culturale, turistica e economica, dall'altra parte costituisce una vera e propria minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Per questo i Quindici hanno deplorato la distruzione del patrimonio culturale, così come il contrabbando di beni e oggetti di vario tipo saccheggiati da siti archeologici, musei, biblioteche, archivi e da altri luoghi nel contesto di conflitti armati. A tal proposito hanno formulato una serie di raccomandazioni, inviti e incoraggiamenti nei confronti degli Stati membri, supportati, se necessario, dai programmi di assistenza delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni pertinenti. Tra i tanti, si segnala l'invito a ratificare la Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (1954) e i suoi protocolli, a introdurre delle misure legislative e operative nazionali efficaci per prevenire e contrastare il contrabbando di beni culturali e a richiedere e fornire la necessaria cooperazione nelle indagini, nei procedimenti penali, nei sequestri e nelle confische, così come nella riconsegna o nel rimpatrio dei beni culturali contrabbandati, esportati o importati illegalmente, rubati, saccheggiati, prelevati illegalmente o commerciati

illegalmente. Per questo è fondamentale che gli Stati membri migliorino la cooperazione bilaterale, subregionale e regionale mediante iniziative congiunte nell'ambito dei programmi pertinenti dell'UNESCO. Infine, al par. 17 la risoluzione invita gli Stati membri ad adottare alcune misure per prevenire e combattere il contrabbando dei beni culturali nel contesto dei conflitti armati, messo in atto in particolare dai gruppi terroristici: introdurre o migliorare l'inventario nazionale e locale del patrimonio culturale (ad esempio, anche attraverso la digitalizzazione); adottare norme efficaci e adeguate sulle esportazioni e le importazioni, tra cui il certificato di provenienza; sostenere e contribuire ad aggiornare il World Customs Organization (WCO) Harmonized System Nomenclature and Classification of Goods; istituire, ove opportuno, delle unità specializzate nelle amministrazioni centrali e locali e nominare del personale doganale che faccia rispettare le norme in materia; stabilire procedure e banche dati destinate a raccogliere informazioni sulle attività criminali legate ai beni culturali e a tutti i reati ad essi collegati; usare e allo stesso tempo contribuire ai database specifici dell'INTERPOL e dell'UNESCO e alla piattaforma WCO ARCHEO; coinvolgere i musei, le associazioni imprenditoriali e gli operatori del mercato dell'antiquariato alla definizione e al rispetto delle norme relative alla documentazione sulla provenienza dei beni; fornire agli *stakeholder* e alle associazioni del settore operanti nell'ambito della loro giurisdizione gli elenchi di siti archeologici, musei e altro che sono situati in zone sotto il controllo dell'ISIL o di altri gruppi elencati nei Comitati delle sanzioni 1267, 1989 e 2253 riguardanti l'ISIL e al-Qaeda; creare programmi educativi a tutti i livelli sulla protezione dei beni culturali; infine, prendere le misure necessarie per fare l'inventario dei beni culturali e di altri elementi di importanza scientifica, religiosa, archeologica, storica e culturale che sono stati illegalmente rimossi, trafugati o trasferiti dalle zone di conflitto armato allo scopo di garantirne il ritorno in patria, anche coordinando la propria azione con quella delle entità delle Nazioni Unite che hanno competenza in materia.

7. *Pace e sicurezza in Africa.* – Il Consiglio di Sicurezza il 31 marzo ha adottato all'unanimità la risoluzione 2349, con cui ha preso posizione contro le operazioni militari e gli attentati terroristici che da tempo sconvolgono determinate zone dell'Africa – come le regioni intorno al bacino del Lago Ciad e il Sahel – e che sono prevalentemente ispirate all'ideologia jihadista dell'ISIL/Daesh. L'organo ha condannato fermamente tutti gli attacchi terroristici, le violazioni del diritto internazionale umanitario e gli abusi dei diritti umani perpetrati da Boko Haram e dall'ISIL in queste aree (con particolare incidenza in Paesi come Nigeria, Camerun, Ciad e Niger) e ha invitato a dispiegare il più presto possibile il restante personale civile della *Multinational Joint Task Force* (MNJTF) e a rispettare le promesse fatte alla conferenza dei donatori dell'Unione Africana tenutasi il 1° febbraio 2015 in sostegno a questo meccanismo. Ha sollecitato i competenti organismi dell'ONU, tra cui l'Ufficio regionale delle Nazioni Unite per l'Africa centrale (UNOCA), l'Ufficio delle Nazioni Unite per l'Africa occidentale e il Sahel (UNOWAS) e l'Ufficio delle Nazioni Unite per l'Unione Africana (UNOAU), a raddoppiare il loro sostegno ai governi della regione e alle organizzazioni regionali e subregionali per fronteggiare l'impatto devastante delle violenze di Boko Haram e dell'ISIL sulla pace e la stabilità della regione. La risoluzione fa riferimento esplicito anche a un principio che lentamente pare affermarsi nella prassi della Comunità internazionale, laddove

ribadisce che, in virtù degli obblighi internazionali, la primaria *responsabilità di proteggere* la popolazione civile è in capo agli Stati membri. Inoltre incoraggia i governi della regione a assicurare la partecipazione piena e paritetica delle donne nelle istituzioni e nei meccanismi nazionali finalizzati alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti. I Quindici hanno anche incoraggiato tutte le parti in conflitto a garantire la protezione del personale umanitario, del loro equipaggiamento e dei loro mezzi di trasporto e a facilitare l'accesso sicuro, tempestivo e senza ostacoli alle organizzazioni umanitarie per rifornire la popolazione in sofferenza di aiuti salvavita. In più hanno invitato i governi della regione a assicurare che il ritorno dei rifugiati e degli sfollati interni nelle loro zone di origine sia volontario, basato su decisioni informate e compiuto in sicurezza e dignità. Puntualizzazione questa quanto mai doverosa per non trasformare un momento delicato in deportazioni di massa, per definizione coercitive e pericolose.

La risoluzione, poi, affronta il tema delle cause profonde dell'instabilità e dei conflitti provocati dai gruppi terroristici nella regione e per questo invita i governi coinvolti ad adottare le misure necessarie per affrontare le disuguaglianze sociali, politiche, economiche e di genere e le sfide ambientali e quindi sviluppare delle strategie per contrastare la narrazione estremista violenta che incita a compiere atti terroristici, anche attraverso il conferimento di potere ai giovani, alle famiglie, alle donne e alle *leadership* religiose, culturali e educative. Al contempo gli Stati coinvolti, anche con il supporto della Comunità internazionale, dovrebbero dispiegare investimenti di lungo periodo nei servizi fondamentali per la persona come le cure sanitarie e l'istruzione e nei settori cardine come l'agricoltura e le infrastrutture, così come i corridoi per un commercio sicuro, la coesione sociale, la *good governance* e lo Stato di diritto. Infine incoraggia l'ECOWAS e la Comunità economica degli Stati dell'Africa centrale (ECCAS) a lavorare con la Commissione del bacino del Lago Ciad (LCBC) per sviluppare una strategia comune e globale di contrasto a Boko Haram e all'ISIL, oltre che le Nazioni Unite e i suoi partner a compiere ulteriori progressi verso l'attuazione della Strategia integrata delle Nazioni Unite per il Sahel (UNISS) allo scopo di affrontare nel loro complesso le sfide politiche, di sviluppo e di sicurezza che sono alla base delle cause profonde dell'instabilità e dei conflitti nella regione del Sahel.

L'ultima questione affrontata dal Consiglio di Sicurezza ha riguardato il "recupero sociale" degli ex combattenti di Boko Haram e dell'ISIL. A tal fine il Consiglio ha incoraggiato i governi della regione, in collaborazione con le organizzazioni regionali e subregionali, le entità pertinenti dell'ONU e altri *stakeholder* rilevanti, a sviluppare e attuare una strategia regionale coordinata che preveda delle iniziative di disarmo, smobilitazione, de-radicalizzazione, riabilitazione e reintegro trasparenti, inclusive e rispettose dei diritti umani per le persone associate con Boko Haram e l'ISIL (con particolare attenzione verso soggetti vulnerabili come donne e bambini) che facciano tesoro anche delle *best practices* e delle lezioni apprese.

Per concludere, i Quindici hanno chiesto al Segretario Generale di produrre entro cinque mesi una relazione scritta circa la situazione nella regione del bacino del Lago Ciad, in particolare sui progressi fatti, le rimanenti sfide e le possibili misure da prendere in considerazione per migliorare il quadro della sicurezza e della stabilità nell'area.

8. *La situazione nella regione del Sahel.* – Nel periodo in esame il Consiglio di Sicurezza è tornato sulla situazione di instabilità e conflitto latente – spesso conclamato – nella regione del Sahel. A tal proposito il 21 giugno 2017 ha adottato all'unanimità la risoluzione 2359, che sostanzialmente si è compiaciuta per l'azione fin qui svolta dalla Comunità internazionale in quest'area strategica, pur non disconoscendo alcune lacune a cui porre rimedio. Le sfide che attanagliano il Sahel sono ormai assodate e gravi e ruotano intorno alla criminalità organizzata transnazionale attiva in ogni genere di *business*: traffico di droga e armi, traffico di migranti, tratta di persone e i crescenti legami che tutte queste attività presentano con il terrorismo. Il documento ha evidenziato come il 2 marzo 2017 sia stata ufficializzata la fusione tra i gruppi terroristici jihadisti operativi nella regione, cioè al-Qaeda nel Maghreb islamico (AQIM), al-Murābiṭūn e Ansar Dine, che hanno dato vita al Gruppo per il sostegno dell'Islam e dei Musulmani. Per questo il Consiglio ha ribadito l'importanza dell'istituzione (avvenuta il 19 dicembre 2014), dell'azione e dell'ulteriore consolidamento del *Group of Five for the Sahel States* (G5 Sahel) composto da Burkina Faso, Ciad, Mali, Mauritania e Niger il cui principale obiettivo è il contrasto alle attività della criminalità organizzata transnazionale e dei movimenti terroristici, tra cui il dispiegamento di operazioni militari transnazionali congiunte anti-terrorismo. In questa direzione va la decisione dei cinque Paesi di creare una Forza congiunta (*Force conjointe du G5 Sahel – FC-G5S*)⁵ e quella dei Paesi saheliani e sahariani di creare un nuovo centro antiterrorismo il cui quartier generale è stato collocato al Cairo.

I Quindici, inoltre, hanno reiterato le loro preoccupazioni circa la continua mancanza di capacità fondamentali della *Missione multidimensionale integrata delle Nazioni Unite per la stabilizzazione in Mali* (MINUSMA)⁶ e hanno elogiato il ruolo svolto dall'Unione Europea, che ha dispiegato diverse missioni sul terreno per fornire la formazione e la consulenza strategica alle forze di sicurezza nazionali nella regione, cioè la *Missione di formazione dell'UE in Mali* (EUTM Mali), la *Missione dell'UE per la costruzione di capacità in Mali* (EUCAP Sahel Mali) e la *Missione dell'UE per la costruzione di capacità in Niger* (EUCAP Sahel Niger). La risoluzione, inoltre, ha accolto positivamente il dispiegamento della FC-G5S in tutto il territorio dei Paesi fornitori di truppe fino a un massimo di 5.000 unità del personale militare e di polizia con lo scopo di ripristinare la pace e la sicurezza nella regione del Sahel, ha incoraggiato la FC-G5S, la MINUSMA e le forze militari francesi a garantire un adeguato coordinamento reciproco e un efficace scambio di informazioni e ha accolto con favore la decisione dell'UE di fornire sostegno finanziario alla Forza congiunta del cinque Paesi del Sahel per un ammontare di 50 milioni EUR⁷. Infine il Consiglio di Sicurezza si è impegnato a rivedere il

⁵ Decisione sostenuta dal Consiglio di pace e di sicurezza dell'Unione Africana che ha approvato il concetto strategico delle operazioni e ha autorizzato il dispiegamento della Forza congiunta.

⁶ A tal proposito un ulteriore indebolimento potrebbe arrivare dal Governo del Ciad se dovesse dare corso alle sue minacce di ritiro dei contingenti militari messi a disposizione sia di MINUSMA che del G5 Sahel. Cfr. *Jeune Afrique* del 25 giugno 2017 consultabile al seguente indirizzo: www.jeuneafrique.com. Tra i motivi di tale possibile scelta la severa crisi economica e sociale che attraversa il Paese e l'insufficienza degli aiuti finanziari finora ricevuti. Il Ciad attualmente fornisce il terzo contingente più numeroso di MINUSMA con i suoi 1390 soldati, 2000 uomini al G5 Sahel e altri 2000 alla forza multinazionale comune istituita nel 2015 insieme a Niger, Nigeria e Camerun per combattere il gruppo islamista nigeriano Boko Haram.

⁷ Conclusioni del Consiglio sul Mali e il Sahel del 19 giugno 2017.

dispiegamento di tale operazione dopo quattro mesi a partire dall'adozione della risoluzione in parola (quindi a ottobre di quest'anno).

9. *Un quadro internazionale globale per la lotta al terrorismo.* – Nei primi sei mesi del 2017 è proseguito lo sforzo del Consiglio di Sicurezza nell'approntare delle strategie e delle misure efficaci per fronteggiare il terrorismo in tutte le sue forme. In questo impegno di lungo periodo il Consiglio ha aggiunto un ulteriore *step* con l'adozione all'unanimità, il 24 maggio, della risoluzione 2354, con cui ha accolto con favore il documento strategico *Comprehensive International Framework to Counter Terrorist Narratives*, un atto del Counter-Terrorism Committee, preparato in stretta consultazione con il Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, con altri organismi rilevanti dell'ONU e con le organizzazioni internazionali e regionali pertinenti e presentato ai Quindici da Amr Abdellatif Aboulatta, presidente del Comitato del Consiglio di Sicurezza istituito con risoluzione 1373 (2001)⁸. Nel complesso, questo quadro internazionale globale ha l'obiettivo di sviluppare una contro-narrazione a tutti i livelli (internazionale, regionale, nazionale, locale), anche e soprattutto sui media e sfruttando le potenzialità delle nuove tecnologie informatiche, per impedire l'arruolamento di simpatizzanti, terroristi e *foreign terrorist fighters* da parte delle principali organizzazioni terroristiche come ISIL/Daesh e al-Qaeda. Nello specifico, il *Comprehensive International Framework* si compone di tre elementi fondamentali: misure normative e di *enforcement* delle norme conformemente agli obblighi derivanti dal diritto internazionale, compreso il diritto internazionale dei diritti umani e le relative risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea Generale⁹; la *partnership* tra attori pubblici e privati¹⁰; lo sviluppo della contro-narrazione¹¹.

⁸ Sul punto si veda la lettera del 26 aprile 2017 del presidente del Comitato del Consiglio di Sicurezza indirizzata al presidente del Consiglio di Sicurezza (UN Doc. S/2017/375).

⁹ Il *Framework* non fa altro che rilanciare alcune risoluzioni del Consiglio di Sicurezza già adottate anni fa e la strategia globale anti-terrorismo dell'Assemblea Generale con le relative risoluzioni. Le risoluzioni del Consiglio richiamate nel documento sono la 1373 (2001) e la 1624 (2005). Con la prima i Quindici invitavano gli Stati a intensificare e accelerare lo scambio di informazioni operative conformemente al diritto internazionale e al diritto interno e ad adottare quelle misure per negare un rifugio sicuro a coloro che avrebbero finanziato, pianificato, facilitato o commesso atti terroristici. In tal senso sarebbe stato centrale il ruolo svolto dall'INTERPOL. La seconda risoluzione, invece, condannava fermamente l'incitamento a compiere atti terroristici e ripudiava i tentativi di giustificazione o apologia di atti terroristici finalizzate ad incitare a commettere atti terroristici. A questo riguardo il dispositivo invitava tutti gli Stati ad adottare le misure necessarie, adeguate e in conformità con i loro obblighi derivanti dal diritto internazionale per prevenire e vietare l'incitamento a compiere atti terroristici. Ebbene il Counter-Terrorism Committee è stato impegnato per quasi 12 anni nella valutazione dell'attuazione della risoluzione 1624 (2005) da parte degli Stati fino a che, nel gennaio 2016, ha pubblicato i risultati di tale esame che non sono di certo lusinghieri visto che il Comitato ha rilevato che la minaccia di incitamento a commettere atti terroristici è aumentata in maniera significativa a livello mondiale, in gran parte a causa dell'aumento delle comunicazioni trasmesse attraverso le ICT, nonché mediante modalità più tradizionali come le istituzioni religiose ed educative. Per questo il *Comprehensive International Framework* per contrastare le narrazioni terroristiche deve comprendere il lavoro in corso del Consiglio di Sicurezza e del suo Counter-Terrorism Committee al fine di promuovere l'efficace attuazione degli aspetti legali e di *enforcement* delle risoluzioni, tra cui le due appena indicate.

¹⁰ Con riferimento a questo pilastro, il Counter-Terrorism Committee fa notare che il partenariato misto tra soggetti pubblici e privati indirizzato a contrastare l'incitamento a commettere atti terroristici, non è una novità per il Consiglio di Sicurezza, che in tal senso ha già adottato risoluzioni pertinenti come la 1624 (2005) in cui impegna la comunità imprenditoriale a svolgere un ruolo nella promozione di un ambiente ostile all'incitamento del terrorismo o come la risoluzione 2129 (2013), con cui i Quindici

La risoluzione è molto interessante già a partire dalla fase preambolare, dove evidenzia che, dato che l'azione degli Stati e della Comunità internazionale nel suo complesso dovrà fare leva anche sui mass-media, rimane centrale il rispetto del diritto alla libertà di espressione previsto dall'art. 19 della Dichiarazione universale

hanno evidenziato il nesso tra terrorismo e tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), in particolare con Internet, e il contributo che può apportare il settore privato. Sulla stessa lunghezza d'onda il Comitato ha organizzato una riunione speciale sulla prevenzione al ricorso alle ICT per scopi terroristici il 30 novembre 2016 al Palazzo di Vetro delle Nazioni Unite in cui ha ragionato sul ruolo che le società private possono svolgere nel fronteggiare la narrazione terroristica online. Inoltre il documento ha ricordato i *Madrid Guiding Principles* adottati dal Comitato anti-terrorismo nel meeting speciale inerente alla questione dei flussi di *foreign terrorist fighters* tenutosi nella capitale spagnola nel luglio 2015. Una disposizione del testo asseriva che gli Stati e le organizzazioni regionali dovessero istituire delle *partnership* con la società civile e il settore privato al fine di sviluppare dei metodi migliorati e efficaci per monitorare e studiare i contenuti pro-terrorismo veicolati tramite Internet e le altre tecnologie comunicative. Infine, interessante è il passaggio dedicato alle organizzazioni regionali, in cui viene riportato il caso dell'Unione Europea che si è fatta promotrice nel dicembre 2015 dell'iniziativa European Union Internet Forum che ha coinvolto gli Stati membri, il settore privato e le organizzazioni della società civile e ha l'obiettivo di esplorare i modi per affrontare la propaganda terroristica online, rispettando al contempo i diritti umani. Al secondo European Union Internet Forum, svoltosi nel dicembre 2016, è stato lanciato il Civil Society Empowerment Programme, al fine di sostenere gli sforzi della società civile finalizzati a sviluppare un'efficace contro-narrazione *online* in *partnership* con il settore privato.

¹¹ La contro-narrazione ha gradualmente fatto breccia nelle intenzioni e a volte nelle politiche degli Stati per contrastare il richiamo esercitato dai gruppi terroristici su determinati individui, spesso soggetti deboli e marginali della società. In tal senso anche il Consiglio di Sicurezza si è mosso, con la già richiamata risoluzione 1624 (2005) e con la risoluzione 2178 (2014) relativa alla minaccia posta alla pace e alla sicurezza internazionale da parte dei *foreign terrorist fighters*. Gli Stati e altri attori coinvolti hanno evidenziato da tempo che i terroristi usano diverse tattiche per reclutare nuovi aderenti alla loro causa a partire dalle ICT e da Internet, ma dove queste tecnologie mancano – come in molti Paesi in via di sviluppo – ricorrono a tecniche meno sofisticate, ma evidentemente efficaci allo stesso modo, come il contatto diretto a livello di comunità locali, di frequente anche attraverso gli amici, oppure nelle carceri. Sono state individuate anche alcune motivazioni profonde che portano determinate persone vulnerabili a unirsi ai gruppi terroristici: ad esempio i sentimenti di alienazione, la discriminazione a cui sono soggetti, la mancanza di opportunità economiche e la rabbia per conflitti irrisolti. Molti esperti ritengono inoltre che oltre alla contro-narrazione è altrettanto necessario sviluppare narrazioni positive o alternative che promuovano una visione del mondo più olistica e omnicomprensiva, anche proponendo modi non violenti per affrontare le criticità e le richieste provenienti dalla società. Il Comitato, evidenziando la complessità e la sofisticatezza del messaggio e della narrazione terrorista, comunque asserisce che c'è un'ampia gamma di approcci per contrastare queste narrazioni, come ad esempio le prove contraddittorie sulla vita nei campi di battaglia (tra cui le testimonianze di ex-terroristi), le storie personali circa l'impatto del terrorismo sulle vittime e sulle loro famiglie, le informazioni sulla gravità degli abusi dei diritti umani perpetrati dai gruppi terroristici e via dicendo. Tra l'altro, dato che risulta centrale il profilo psicologico degli individui, le contro-narrazioni devono essere indirizzate al più ampio pubblico possibile, ma spesso devono essere completate da interventi mirati al singolo soggetto, anche attraverso il lavoro di mentori di comunità, professionisti della salute mentale e altri attori di questo tipo. Per questo le campagne di contro-narrazione che hanno più probabilità di avere successo richiedono un impegno congiunto con diversi *stakeholder*, tra cui i leader religiosi e di comunità, i giovani, le donne, le vittime del terrorismo, le organizzazioni della società civile, le entità del settore privato e i media. È necessario dunque costruire *partnership* strategiche, condividere esperienze e buone pratiche a livello internazionale e dimostrare dinamicità nel creare risposte efficaci. Infine il Comitato fa notare che molti Stati e esperti indipendenti ritengono che i governi che agiscono per conto proprio non siano adeguati alla predisposizione e all'attuazione di campagne efficaci di contro-narrazione. Al contrario, il loro ruolo dovrebbe essere quello di facilitare e non dirigere gli sforzi di comunicazione e aiutare a identificare le fonti di finanziamento. Infine si rileva che i giovani potenzialmente vulnerabili possono essere convinti dai loro coetanei, piuttosto che dalle dichiarazioni ufficiali delle autorità. È pertanto necessaria un'ampia coalizione per contrastare efficacemente le narrazioni terroristiche, ma affinché questa possa stabilirsi è necessario che i vari attori costruiscano una fiducia reciproca e la consapevolezza che lo scopo verso cui tendere è lo stesso.

dei diritti dell'uomo del 1948 e dall'art. 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966. Inoltre, si sottolinea l'importanza del ruolo svolto dai media, dalla società civile e religiosa, dalla comunità imprenditoriale e dalle istituzioni educative nel loro sforzo di migliorare il dialogo, estendere la comprensione, promuovere la tolleranza e la coesistenza e sostenere un ambiente contrario all'incitamento al terrorismo e alla narrazione terroristica.

Nel dispositivo, il Consiglio sottolinea che gli Stati membri e tutti gli organismi del sistema delle Nazioni Unite devono seguire determinate linee guida nell'attuazione del *Comprehensive International Framework*, ossia: l'azione dell'ONU nel campo del contrasto alla narrazione terroristica deve rimanere ancorata al rispetto del contenuto dello Statuto dell'Organizzazione, a partire dai principi di sovranità, integrità territoriale e indipendenza politica di tutti gli Stati; i Membri dell'ONU hanno la primaria responsabilità nella lotta agli atti terroristici; gli organismi pertinenti dell'Organizzazione sono tenuti a garantire un maggiore coordinamento e coerenza tra donatori e beneficiari nella costruzione di capacità anti-terrorismo; per essere efficaci, le misure e i programmi di contrasto al terrorismo devono essere adattati alle diverse circostanze e ai contesti diversi a tutti i livelli; tutte le misure prese dagli Stati membri per combattere il terrorismo devono essere conformi ai loro obblighi internazionali sotto il profilo del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale dei rifugiati e del diritto internazionale umanitario; il contrasto alla narrazione dei terroristi può beneficiare dell'impegno di una vasta gamma di attori, tra cui i giovani, le famiglie, le donne, le *leadership* religiose, culturali ed educative e altri gruppi della società civile coinvolti; gli Stati dovrebbero favorire la consapevolezza e la sensibilizzazione dei giovani circa le narrazioni dei gruppi terroristici anche attraverso l'istruzione, i media e i programmi educativi; la contro-narrazione deve mirare non solo a reprimere i messaggi dei terroristi, ma anche a ampliare le narrazioni positive e a fornire alternative credibili; la contro-narrazione dovrebbe tener conto della dimensione di genere e sviluppare narrazioni riguardanti le preoccupazioni e i fattori di vulnerabilità specifici sia degli uomini che delle donne.

Inoltre il Consiglio di Sicurezza ha invitato il Counter-Terrorism Committee, con il sostegno del Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (CTED) e in consultazione con il Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF), ad agevolare la cooperazione internazionale nell'attuazione del quadro internazionale globale in parola e, a tal proposito, gli ha chiesto di: continuare ad identificare e raccogliere le buone pratiche esistenti nel contrastare le narrazioni terroristiche; continuare a rivedere le misure giuridiche adottate dagli Stati per migliorare l'attuazione delle risoluzioni pertinenti del Consiglio di Sicurezza quali la 1373 (2001), la 1624 (2005) e la 2178 (2014), oltre che a proporre modi per rafforzare la cooperazione internazionale; lavorare con l'UNESCO e lo United Nations Development Programme (UNDP) nel promuovere adeguati sforzi che mettano al centro l'istruzione per prevenire la radicalizzazione alla violenza e al reclutamento di persone, in particolare giovani, da parte di gruppi terroristici; contribuire agli sforzi delle Nazioni Unite e dei suoi dipartimenti e agenzie per sviluppare modelli finalizzati al contrasto delle narrazioni terroristiche, sia *online* che *offline*; sviluppare ulteriormente le iniziative per rafforzare il partenariato pubblico-privato nella narrazione anti-terrorismo; mantenere e aggiornare la lista delle iniziative anti-terrorismo nazionali, regionali e globali.

10. *Nuove sanzioni per la Repubblica Popolare Democratica di Corea.* – Con risoluzione 2356 (2017) adottata all’unanimità il 2 giugno ai sensi del capitolo VII della Carta, il Consiglio di Sicurezza ha esteso il regime sanzionatorio a carico di individui ed entità giuridiche della Repubblica Popolare Democratica di Corea (RPDC). Questa misura aggiuntiva si è resa necessaria a seguito del nuovo test missilistico di Pyongyang effettuato il 9 settembre 2016 e che, nella Comunità internazionale, ha ingenerato ulteriori timori per un ulteriore sviluppo di tecnologia missilistica adatta a trasportare testate nucleari a gittata intercontinentale. Dopo aver riaffermato che la RPDC deve abbandonare tutti i programmi nucleari «in a complete, verifiable and irreversible manner», il Consiglio ha deciso di imporre il divieto di ingresso e transito negli Stati membri e il congelamento immediato dei fondi, degli *asset* finanziari e delle risorse economiche di 14 individui che a vario titolo concorrono allo sviluppo dei programmi nucleari e missilistici della RPDC, tra cui diversi dirigenti del Partito dei lavoratori di Corea e il responsabile della raccolta di informazioni e delle operazioni di spionaggio all’estero. Inoltre il congelamento dei beni deve essere applicato anche a quattro persone giuridiche che svolgono attività non consentite o che sono associate in qualche modo ad altre entità già soggette a sanzioni¹².

LUIGI D’ETTORRE

¹² Le quattro entità raggiunte da queste nuove sanzioni sono: la Kangbong Trading Corporation, che ha venduto, fornito, trasferito o acquistato, direttamente o indirettamente, metallo, grafite, carbone o software dei cui introiti o beni ricevuti possono aver beneficiato il Governo nordcoreano o il Partito dei lavoratori di Corea; la Korea Kumsan Trading Corporation, che è detenuta o controllata, o agisce per o per conto del General Bureau of Atomic Energy, il quale monitora e sovrintende il programma nucleare della RPDC; la Koryo Bank che opera nell’industria dei servizi finanziari nordcoreani; la Strategic Rocket Force of the Korean People’s Army che è responsabile di tutti i programmi missilistici, nonché dei lanci di missili Scud e Nodong.

ISTITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE
E ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI
ORGANIZZAZIONI REGIONALI NEL MONDO ARABO-ISLAMICO

L'ATTIVITÀ NEL 2016-2017

1. *Premessa.* - La presente rassegna ha ad oggetto le attività poste in essere dalle organizzazioni regionali del mondo arabo-islamico nel corso del 2016 e del primo semestre del 2017. Come si vedrà, il regionalismo nell'area continua a caratterizzarsi per scarsa vitalità ed il suo sviluppo è fortemente osteggiato dalle persistenti crisi politiche regionali e dal terrorismo internazionale, ai quali gli Stati membri delle organizzazioni in esame non sono in grado di dare una risposta congiunta. Pertanto, le riunioni degli organi intergovernativi finiscono con l'essere meramente reiterative di posizioni già espresse più volte in altre sedi e, di fatto, non si concludono con l'adozione di decisioni significative nell'ottica di un approfondimento della cooperazione interstatale.

2. *Organizzazione della Cooperazione Islamica (OIC).* – Nel periodo in esame l'OIC ha continuato ad operare in maniera coerente rispetto alla sua tradizionale natura intergovernativa, esprimendosi attraverso l'attività degli organi di Stati a vari livelli. La 13^a *Islamic Summit Conference* dei Capi di Stato e di Governo è stata dedicata al tema della *Unity and Solidarity for Justice and Peace*, che ha costituito l'oggetto di una dichiarazione¹. Di fatto, durante l'incontro si è discusso delle note problematiche di carattere politico che interessano i Paesi del mondo arabo-islamico (questione palestinese, situazioni di crisi in Siria e Yemen, occupazione da parte dell'Armenia di territori dell'Azerbaijan, questione libica, ecc.) in relazione alle quali i Capi di Stato e di Governo dell'Organizzazione hanno espresso la loro posizione congiunta, sovente reiterando opinioni rese nei precedenti incontri².

Le medesime problematiche sono state altresì al centro dei lavori dei Ministri degli Affari Esteri che, nel periodo considerato, si sono riuniti in una sessione ordinaria (43^a) – preceduta dal consueto *annual coordination meeting* tenuto a margine della riunione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite³ – e in due incontri straordinari. In particolare, in occasione della 43^a sessione ordinaria, oltre a discutere delle succitate vicende di politica regionale, il Consiglio dei Ministri degli Affari Esteri ha affrontato questioni eterogenee⁴, legate ai vari settori di

¹ Cfr. *13th Session of the Islamic Summit Conference – Istanbul Declaration on Unity and Solidarity for Justice and Peace*, OIC/SUM-13/2016/Declaration, Istanbul, 15.4.2016.

² I risultati dell'incontro sono stati sintetizzati in *Final Communiqué of the 13th Islamic Summit Conference – OIC/13th Summit 2016/FC/Final*, Istanbul, 14-15.4.2016.

³ Cfr. *43rd Session of the Council of Foreign Ministers – Tashkent Declaration* (OIC/43-CFM/2016/Declaration), Tashkent, 18-19.10.2016. Tale incontro è stato preceduto dall'*Annual Coordination Meeting* fra i Ministri degli esteri degli Stati membri dell'OIC tenutosi, come di consueto, a margine della sessione ordinaria dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (19.9.2016).

⁴ Il Consiglio dei Ministri degli Affari Esteri ha altresì sollecitato i Membri alla firma e alla ratifica dei vari accordi conclusi nell'ambito dell'Organizzazione. Al riguardo, si veda *Resolution No.2/43.LEG*.

cooperazione interstatale che, come da prassi, hanno costituito l'oggetto di risoluzioni a carattere raccomandatorio⁵. Peraltro, vale la pena notare come in relazione ad alcune di esse singoli Stati abbiano espresso riserve⁶. Come accennato, il Consiglio dei Ministri degli Affari Esteri ha poi tenuto anche due incontri straordinari, incentrati rispettivamente sulla questione del lancio di missili balistici contro la cittadina di Makkah Al-Mukarramah in Arabia Saudita⁷ e sulla condizione della minoranza Rohingya in Myanmar⁸.

Nel periodo considerato l'attività dell'OIC si è espressa altresì attraverso lo svolgimento di incontri di rango ministeriale *ratione materiae* (informazione⁹, famiglia¹⁰, sicurezza alimentare e sviluppo agricolo¹¹, ruolo delle donne¹², gioventù

on signatures/ratifications of (accession to) the Charter and agreements concluded within the OIC Framework.

⁵ Così, ad esempio, sono state adottate risoluzioni in tema di: tutela dei diritti delle minoranze musulmane in Paesi non membri dell'OIC (cfr. *Resolutions No. 1/43-MM, No. 2/43-MM, No. 3/43-MM, No. 4/43-MM*); informazione e social media (cfr. *Resolutions No. 1/43-INF, No. 2/43-INF, No. 3/43-INF, 4/43-INF, No. 5/43-INF*); aspetti istituzionali, fra cui la risoluzione con la quale si approvano delle norme – predisposte dal Segretariato – relative al riconoscimento dello status di ente affiliato all'OIC (*OIC/LEG-EGG.2/2016/DR.RULES/AFF./REV.2*); sviluppo degli scambi fra gli Stati membri e del turismo (*Resolutions No. 1/43-E, No. 2/43-E, No. 3/43-E, No. 4/43-E, No. 5/43-E, No. 6/43-E*); cultura e società (*Resolutions No.1/43-C, No. 2/43-C, No. 3/43-C, No. 4/43-C, No. 5/43-C*).

⁶ Le riserve sono state espresse da alcuni Stati in relazione per lo più a risoluzioni concernenti questioni di carattere politico. Così, ad esempio, la delegazione iraniana ha espresso riserve sulla risoluzione *14/42-Pol on solidarity with Yemen and support for constitutional legitimacy*. Le riserve della delegazione libanese hanno, invece, riguardato le seguenti bozze di risoluzione: *Resolution No. 10/43-POL "Aggression of the Republic of Armenia against the Republic of Azerbaijan"*; *Resolution No. 18/43-POL "On the situation in Kosovo"*; *Resolution No. 4/43 "on the situation in Syria"*.

⁷ Cfr. *Emergency Meeting of the Council of Foreign Ministers of the Member States of the Organization of Islamic Cooperation (OIC) on the Houthi-Saleh Militias Launching of a Ballistic Missile towards Makkah Al-Mukarramah, Makkah Al-Mukarramah, 17.11.2016*.

⁸ Cfr. *Extraordinary Session of The OIC Council of Foreign Ministers (CFM) on The Situation of The Rohingya Muslim Minority in Myanmar – Final Communiqué, Kuala Lumpur, 19.1.2017*. In occasione di questo incontro sono state adottate una dichiarazione sulla Palestina (OIC/ EX-CFM/2017/FINAL DECLARATION), oltre che una risoluzione sulla situazione della minoranza Rohingya in Myanmar (OIC/ EX-CFM/2017/FINAL RES).

⁹ Cfr. *11th session of the Islamic Conference of Information Ministers – Jeddah Declaration, Jeddah, 5.11.2016*. L'incontro è stato dedicato in particolare al ruolo dei media nella lotta al terrorismo e all'islamofobia. Sono state approvate le seguenti risoluzioni: *Resolution 1/11-INF on role of the media in the OIC member States in supporting the cause of Palestine and Al Quds Al-Sharif*; *Resolution 2/11-INF on adoption of the revised version of the OIC anti-Islamophobia media Strategy and its implementation mechanism*; *Resolution 3/11-INF on adoption of the OIC 2015 comprehensive media strategy*; *Resolution 4/11-INF on women empowerment in and through the media*; *Resolution 5/11-INF on internal and external media action in partnership with OIC member States' and international media institutions*; *Resolution 6/11-INF on supporting the implementation of the special media programme highlighting Africa's position and role in the Muslim World and its extension to other regions*; *Resolution 7/11-INF on the progress on the launch of the OIC Satellite Channel*; *Resolution 8/11-INF on supporting the work of joint Islamic media action institutions*; *Resolution 9/11-INF on the establishment of an international prize to media outlets and professionals*; *Resolution 10/11-INF on promoting media visibility for the OIC's lead role in cultural exchange, development and peace issues*; *Resolution 11/11-INF on strengthening the capacity and productivity of media professionals and media outlets in the member States and enhancing cooperation among them*; *Resolution 12/11-INF on the role of information in combating terrorism*.

¹⁰ Cfr. *1st session of the Ministerial Conference on Strengthening Marriage and Family Institution and Preserving its Values in OIC Member States – Jeddah Declaration, Jeddah, 8-9.2.2017*.

¹¹ Cfr. *7th OIC Ministerial Conference on Food Security and Agricultural Development, Astana, 26-28.4.2016*.

¹² Cfr. *6th Ministerial Conference on Women's Role in the Development of OIC Member States, Istanbul, 1-3.11.2016*.

e sport¹³) anch'essi conclusi, come di consueto, con l'approvazione di dichiarazioni e/o risoluzioni di natura raccomandatoria. In particolare, significativa risulta essere l'attenzione riservata dagli organi intergovernativi al ruolo della famiglia¹⁴ e, soprattutto, delle donne. In tal senso, si segnala l'approvazione di una dichiarazione in cui si sollecitano i membri dell'Organizzazione a promuovere la parità di accesso fra uomini e donne alle opportunità lavorative e a porre in essere programmi che migliorino la qualità dell'istruzione femminile¹⁵. Significative appaiono altresì, nell'ottica di un potenziamento del ruolo delle donne nella società, l'adozione di una risoluzione con la quale si istituisce l'*Advisory Women Council*, organo consultivo del Consiglio dei Ministri competenti in materia, e quella del *OIC Plan of Action for the Advancement of Women* (OPAAW)¹⁶.

Le questioni politiche, di cui si è detto, affrontate dagli organi intergovernativi a vari livelli, sono state al centro anche dei lavori della *Parliamentary Union of Islamic Countries* (PUIC). In particolare, in occasione della 11^a e della 12^a Conferenza annuale si è discusso dell'annosa questione palestinese, della lotta al terrorismo e all'intolleranza verso gli islamici, della situazione in Siria, Libano, Iraq, Sudan, Afghanistan, nonché della cooperazione interstatale in ambito economico-commerciale e culturale. Ciascuna questione ha costituito l'oggetto di una o più risoluzioni, non vincolanti, volte ad esprimere la posizione dell'istituzione, ovvero a sollecitare l'attenzione e/o l'intervento dei Governi degli Stati membri dell'OIC¹⁷.

In merito alle relazioni esterne, si segnala lo svolgimento di consultazioni bilaterali con gli Stati Uniti (Washington, 21-22.12.2016) e con l'Italia (Jeddah, 9.3.2017), in occasione delle quali si è discusso di questioni politiche di interesse comune (in particolare, della lotta al terrorismo internazionale, della questione palestinese, della crisi dei rifugiati, ecc.), con l'intento di gettare le basi per una solida cooperazione¹⁸. Nel periodo in esame ha poi avuto luogo la 6^a sessione della *High-Level Joint Commission in charge of following up on the implementation of the*

¹³ Cfr. 3th Session of the Islamic Conference of Ministers of Youth and Sport, Istanbul, 5-7.10.2016.

¹⁴ Tuttavia, le sintetiche risoluzioni approvate in occasione della già citata 1st session of the Ministerial Conference on Strengthening Marriage and Family Institution and Preserving its Values in OIC Member States risultano, de facto, di scarso rilievo. Cfr. Resolution 1/1-F, on developing the OIC strategy for empowerment of marriage and family institution and preservation of its values in the Muslim World; Resolution 2/1-F, on the call for reviewing sustainable development goals to include a family-related goal; Resolution 3/1-F, on welcoming resolution 4/43-C of the Conference of Foreign Ministers on rejection of the human rights council resolution on sexual orientation; Resolution 4/1-F, on the frequency of holding the OIC Ministerial Conference on family empowerment; Resolution 5/1-F, on the follow-up mechanisms of the conference resolutions.

¹⁵ Cfr., Istanbul Declaration on status of women in OIC member States in light of current challenges - OIC/6-WCOD/2016/DEC/FINAL, Istanbul, 1-3.11.2016.

¹⁶ Cfr. rispettivamente Resolution 4/6-W on the establishment of the Women Advisory Council e Resolution 3/6-W on the adoption of the amended OIC Plan on the advancement of Women and its implementation mechanisms; Resolution 4/6-W on the establishment of the Women Advisory Council. Durante l'annuale Conferenza ministeriale sono state altresì approvate: Resolution 1/6-W on the expedition of the completion of the ratification procedures of the statute of the OIC Women Advisory Council; Resolution 2/6-W on welcoming the appointment of OIC Goodwill ambassadors for family values preservation and women advancement and empowerment in the OIC member States.

¹⁷ Cfr. Final Communiqué of the 11th PUIC Conference e Bagdad Declaration adopted by the 11th PUIC Conference, Bagdad, 24-25.1.2016; Final Communiqué of the 12th PUIC Conference e Bamako Declaration adopted by the 12th PUIC Conference, Bamako, 27.1.2017.

¹⁸ Con riguardo alle relazioni bilaterali con i Paesi del mondo occidentale si segnala altresì lo svolgimento di un colloquio congiunto OIC-Francia (Jeddah, 14-15.5.2017), dedicato al tema della protezione del patrimonio culturale negli Stati membri dell'OIC.

terms of the cooperation agreement between the OIC and the LAS (Il Cairo, 8-10.5.2017), durante la quale le parti hanno discusso di temi di interesse comune, cercando di individuare possibili soluzioni alle crisi politiche che investono la regione. Infine, si segnala la firma di un *memorandum* fra l'OIC e l'*International Islamic Centre for Reconciliation and Arbitration* (Jeddah, 20.3.2017) che definisce i termini di una *partnership* volta a promuovere il ricorso a conciliazione ed arbitrato come strumenti per incoraggiare e proteggere gli investimenti fra i Paesi membri.

3. *La Lega degli Stati Arabi (LAS)*. – Di scarso rilievo risultano le attività poste in essere dalla LAS nel periodo considerato, confermando invero il *trend* degli ultimi anni. Al riguardo, appaiono significative le parole dei funzionari del Governo marocchino, il quale si è rifiutato di ospitare nel 2016 l'incontro annuale dei Capi di Stato e di Governo affermando: «Amid the lack of important decisions and concrete initiatives to submit to the heads of States, this summit will be just another occasion to approve ordinary resolutions and to pronounce speeches that give a false impression of unity. [...] Arab leaders cannot confine themselves, once more, to simply analyzing the bitter situation of divergences and divisions without giving decisive responses»¹⁹.

Altrettanto significativa risulta essere la limitata partecipazione dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri ai *Summit* annuali, che può ritenersi indicativa del sostanziale disinteresse ovvero la scarsa fiducia nelle attività dell'Organizzazione. Così, al 27° *Arab League Summit* hanno preso parte solo 8 dei 22 Capi di Stato e di Governo della LAS²⁰, mentre il successivo incontro (il 28°) si è caratterizzato per una partecipazione più ampia (16 fra Capi di Stato e di Governo)²¹.

Appare, quindi, comprensibile come tanto il 27°²² quanto il 28° *Arab League Summit*²³ abbiano, di fatto, confermato la difficoltà dei Membri ad operare concretamente ai fini di un approfondimento della cooperazione interstatale. Infatti, durante gli incontri si è discusso principalmente dei consueti temi di carattere politico (in particolare, questione palestinese ma anche sicurezza regionale, lotta al terrorismo internazionale, situazioni di crisi in Yemen, Libia e Siria, ecc.) e, in misura minore, di aspetti economico-commerciali²⁴, senza peraltro pervenire a soluzioni concrete ma limitandosi a rendere retoriche dichiarazioni di intenti.

¹⁹ Tali affermazioni sono state riportate da fonti giornalistiche. Si veda, in particolare, www.reuters.com, 19.2.2016.

²⁰ Hanno preso parte ai lavori del 27° *Arab League Summit* i Presidenti di Mauritania, Sudan, Yemen, Somalia, Gibuti, Isole Comore, oltre agli Emiri di Qatar e Kuwait. Significativa appare l'assenza dei Capi di Stato di Egitto, Arabia Saudita, Marocco, ossia dei più potenti Paesi membri della LAS. Vale la pena ricordare che all'incontro hanno preso parte, come da prassi, anche il Segretario generale dell'Organizzazione, oltre ai suoi omologhi di GCC e OIC, e un rappresentante dell'Unione Africana.

²¹ Così, ad esempio, non hanno partecipato al 28° *Arab League Summit* i Capi di Stato di Oman, Emirati Arabi Uniti, Algeria e Iraq. All'incontro ha però preso parte una *high-level delegation* della OIC presieduta dal Segretario Generale dell'Organizzazione. Questa partecipazione rientra nel programma di coordinamento OIC-LAS ed è prova della volontà di cooperazione fra le due organizzazioni regionali.

²² Cfr. 27° *Arab League Summit – Nouakchott Declaration*, Nouakchott, 20-26.7.2016.

²³ Cfr. 28° *Arab League Summit – Amman Declaration*, Amman, 29.3.2017.

²⁴ Al riguardo, non si segnalano significativi progressi nella piena realizzazione della *Greater Arab Free Trade Area*, né si è tenuto l'*Arab Economic and Social Development Summit*, il cui ultimo incontro risale al 2013.

I lavori dei *Summit* dei Capi di Stato e di Governo sono stati preceduti e, in qualche modo, preparati da incontri sia ministeriali *ratione materiae* (in particolare, riunioni dei Ministri degli Affari Esteri²⁵, dell'Economia e della Finanza²⁶, della Sanità²⁷, dell'Informazione²⁸, ecc.) che a livello dei rappresentanti permanenti²⁹; tali incontri si sono conclusi con l'approvazione di risoluzioni di scarso valore su specifiche tematiche, sottoposte poi all'attenzione dei Capi di Stato e di Governo per la loro definitiva adozione.

Con riguardo all'attività degli organi non-governativi, si segnala lo svolgimento della 5^a sessione del Parlamento arabo dedicata, ancora una volta, alle principali questioni di carattere politico che interessano la regione, le medesime affrontate dagli organi intergovernativi. Fra l'altro, si è discusso dell'opportunità di revisionare l'*Arab Convention on the Suppression of Terrorism* adottata nel 1998³⁰.

Più attiva si è mostrata invece la LAS nelle relazioni esterne. Nel periodo considerato si è, infatti, tenuto il 4^o incontro fra i Ministri degli Affari Esteri dell'UE e della LAS (Il Cairo, 20.12.2016) in occasione del quale, oltre alle più volte citate problematiche di ordine politico, si è deciso l'avvio dell'*EU-LAS Joint Work Programme* (2016-2018), che include progetti in materia di assistenza umanitaria, promozione e tutela dei diritti umani, coinvolgimento della società civile e rafforzamento del ruolo della donna. Peraltro, si è ribadito il sostegno all'*European Commission-LAS Liaison Office (ECLASLO)* come valido strumento per facilitare l'implementazione del succitato *Work Programme* e per rafforzare la cooperazione fra le due organizzazioni; a tal fine, è stata altresì avanzata la proposta di organizzare a cadenza regolare uno *Euro-Arab Summit*³¹.

Oltre che con l'Unione Europea, nel periodo in esame la LAS ha portato avanti i rapporti con l'Unione Africana, che si sono concretizzati in una serie di incontri fra l'*AU Commission*, da un lato, ed il Segretario Generale della LAS, dall'altro³². Ad essi hanno fatto seguito il *Meeting of Africa-Arab Joint Council of Ministers of Foreign Affairs* (Malabo, 21.11.2016)³³ e il 4th *Africa-Arab Summit* a livello dei Capi di Stato e di Governo (Malabo, 23.11.2016). Quest'ultimo è stato dedicato alla discussione delle questioni palestinese e del Sahara occidentale, nonché delle

²⁵ Cfr. 146th *Ordinary Session of the Arab League Council Ministerial Meeting*, Il Cairo, 9.9.2016; 147th *Ordinary Session of the Arab League Council Ministerial Meeting*, Il Cairo, 7.3.2017; *Foreign Affairs Ministerial Council Meeting*, Amman, 27.3.2017.

²⁶ Cfr. *Economic and Social Council's Ministerial Meeting*, Amman, 26.3.2017; 8th *ordinary session of the Council of Arab Ministers of Finance*, Rabbat, 19.4.2017.

²⁷ Cfr. 45th *Session of the Arab Health Ministers Council*, Il Cairo, 3.3.2016; 47th *Session of the Arab Health Ministers Council*, Il Cairo, 28.2.2017.

²⁸ Cfr. 45th *Session of the Arab Information Ministers Council*, Il Cairo, 25.5.2016.

²⁹ Cfr. *Preparatory Meeting of the Council of League of Arab States at the Permanent Representatives*, Amman, 25.3.2017.

³⁰ *Arab Convention on the Suppression of Terrorism*, Il Cairo, 22.4.1998, entrata in vigore il 7.5.1999.

³¹ Cfr. *Declaration of the 4th Meeting of the Foreign Ministers of the European Union (EU) and the League of Arab States (LAS)*, Il Cairo, 20.12.2016.

³² Gli incontri fra la Commissione dell'Unione Africana ed il Segretario Generale della LAS si sono tenuti fra il 7 ed il 14 agosto 2016 al Cairo e sono stati incentrati sulla discussione di questioni legate all'implementazione delle decisioni prese in occasione del 3rd *Africa-Arab Summit*.

³³ L'incontro a livello dei Ministri degli Affari Esteri è stato dedicato al tema della cooperazione economica e dello sviluppo sostenibile.

principali problematiche che interessano le due regioni, come disoccupazione giovanile, violenza, insicurezza alimentare³⁴.

Per quel che concerne i rapporti con l'America Latina, il 5° *Summit* dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi sudamericani e arabi (ASPA) è stato fissato per il 2018³⁵. In merito alle relazioni con Stati terzi, si segnala lo svolgimento del *First Ministerial Meeting of the Arab-India Cooperation Forum* (Manama, 24.1.2016), in occasione del quale le parti hanno espresso l'intenzione di rafforzare la cooperazione in ambito energetico, economico-commerciale, agricolo e di sicurezza alimentare³⁶, nonché la realizzazione della 3ª e della 4ª sessione dell'*Arab-Russian Cooperation Forum*³⁷, dedicato alla discussione di questioni di politica regionale e internazionale e di carattere economico-commerciale.

4. *L'Unione del Maghreb Arabo (UMA)*. – Come rilevato nella precedente rassegna, anche nel corso del 2016 e nei primi mesi del 2017 l'UMA ha continuato a versare in uno stato di sostanziale *immobilismo*. Alla luce delle scarse informazioni reperibili dai canali ufficiali di informazione risulta, infatti, che le attività dell'Organizzazione si sono concretizzate in incontri sporadici di taluni organi intergovernativi ministeriali con competenze settoriali (affari esteri³⁸, affari interni³⁹, istruzione⁴⁰), in occasione dei quali i Membri si sono limitati a valutare lo stato dell'arte e ad auspicare un approfondimento della cooperazione interstatale nello specifico settore.

Per quanto concerne le relazioni esterne, si segnala lo svolgimento, nell'ambito del Meccanismo sub-regionale di coordinamento per l'Africa del Nord⁴¹, della 3ª riunione di concertazione fra la Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Africa e l'UMA (Rabat, 5.12.2016), in cui si è discusso della predisposizione di

³⁴ Il lavori del 4th *Africa Arab Summit* (Malabo, 23.11.2016) si sono conclusi con l'adozione della *Malabo Declaration* – in cui si sono definite le aree di cooperazione futura –, di una dichiarazione sulla Palestina e dell'*Africa-Arab Cooperation Action Plan 2017-2018*.

³⁵ Il *Summit of South American-Arab Countries* (ASPA) è uno strumento di concertazione e cooperazione sud-sud fra 12 Stati dell'America Latina (Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perù, Suriname, Uruguay and Venezuela) ed i 22 Membri della LAS, avviato nel 2003. L'ultimo incontro si è tenuto nel novembre del 2015 a Riyadh.

³⁶ Cfr. *Manama Declaration* e *Executive Program of the Arab-Indian Cooperation Forum (2016-2017)*, Manama, 24.1.2016.

³⁷ Cfr. 3rd *session of the Arab-Russian Cooperation Forum – Final Communiqué*, Mosca, 26.2.2016; 4th *session of the Arab-Russian Cooperation Forum – Final Communiqué*, Abu Dhabi, 1.2.2017.

³⁸ 34^{ème} *session du Conseil des Ministres des affaires étrangères de l'UMA*, Tunisi, 5.5.2016. La riunione è stata dedicata, com'è comprensibile, alla crisi libica; in tale sede si è auspicata la piena applicazione degli Accordi di Skhirat, firmati nel dicembre del 2015 fra i rappresentanti del Congresso generale nazionale libico e quelli della Camera dei rappresentanti, e tesi alla creazione di un governo di unità nazionale.

³⁹ Cfr. 6^{ème} *session du Conseil des Ministres de l'Interieur des Pays de l'UMA*, Rabat 25.4.2016. L'incontro si è focalizzato sulla necessità di una più stretta cooperazione fra i Paesi membri per combattere con efficacia il terrorismo e le varie forme di criminalità che interessano la regione (traffico di droga, immigrazione clandestina, ecc.).

⁴⁰ Cfr. 13^{ème} *session du Conseil ministériel maghrébin sur l'enseignement supérieur et la recherche scientifique*, Nouakchott, 19.12.2016.

⁴¹ Il Meccanismo sub-regionale di coordinamento per l'Africa del Nord è uno strumento volto a promuovere il raccordo fra le attività poste in essere dalle Agenzie specializzate ONU, da un lato, l'UMA e i suoi Stati membri, dall'altro, al fine di facilitare l'esecuzione di politiche necessarie per lo sviluppo della sub-regione nordafricana.

progetti tesi a sostenere gli sforzi degli Stati nordafricani nella realizzazione dell'integrazione economica e sociale⁴².

5. *Il Consiglio di Cooperazione del Golfo (GCC)*. – Nel periodo considerato il GCC si è caratterizzato per il regolare svolgimento delle riunioni degli organi intergovernativi, sia a livello apicale che di rango ministeriale, i cui risultati tuttavia non sono apparsi particolarmente significativi alla luce delle informazioni ufficiali disponibili. Il *Summit* annuale dei Capi di Stato si è focalizzato, in primo luogo, sulle principali problematiche di ordine politico che investono l'area (l'annosa questione israelo-palestinese, la storica controversia fra Iran ed Emirati Arabi Uniti, la situazione di crisi in Siria, la lotta al terrorismo internazionale, ecc.)⁴³. Sul piano economico sono state approvate norme volte al contrasto delle truffe commerciali e si è decisa la predisposizione di un collegamento fra i sistemi di pagamento degli Stati membri e di un meccanismo che faciliti lo scambio di informazioni relative al credito. Si è altresì discusso di questioni relative all'ambiente, al settore energetico e dell'istruzione e si è auspicato un approfondimento della cooperazione attraverso la piena implementazione dei progetti e dei programmi già approvati.

Particolarmente intensa è stata, poi, l'attività del *GCC Ministerial Council*, i cui *meetings* sono stati essenzialmente dedicati ai recenti sviluppi della politica regionale e internazionale e in occasione dei quali si è più volte ribadita la necessità di rafforzare l'azione dell'Organizzazione, al fine di passare dalla mera cooperazione fra i Membri ad una vera e propria unione⁴⁴. Tuttavia, in buona sostanza, né tali *meetings*, né gli incontri degli altri organi intergovernativi a livello ministeriale competenti *ratione materiae* sembrano aver prodotto, alla luce delle limitate informazioni a disposizione, risultati di rilievo⁴⁵.

Per quanto concerne l'azione esterna del GCC, continuano le relazioni con l'Unione Europea che si sono realizzate, come di consueto, a livello intergovernativo attraverso lo svolgimento dell'incontro annuale fra *Senior Officials* (Bruxelles, 14.4.2016) e del *25th GCC-EU Joint Council and Ministerial Meeting* (Bruxelles, 18.7.2016)⁴⁶ e si sono consolidate con la realizzazione a livello non-governativo del

⁴² Come da prassi, all'incontro hanno preso parte anche alcune agenzie specializzate delle Nazioni Unite (fra cui la FAO, l'OMS, l'UNESCO, l'UNICEF, ecc.), nonché l'Organizzazione islamica per l'educazione, le scienze e la cultura. Con riguardo alle relazioni esterne, nel periodo in esame è stato poi firmato un accordo fra l'UMA e la *Commission de la FAO de Lutte contre le Criquet Pôlerin dans la Région Occidentale* (CLCPRO) nell'intento di gettare le basi per una gestione concertata della resilienza dei sistemi alimentari contro la locusta, che sembra costituire uno dei principali pericoli per la regione.

⁴³ Cfr. *37th GCC Summit – Final Communiqué*, Manama, 7-8.12.2016.

⁴⁴ Cfr. *42nd Extraordinary meeting of the GCC Ministerial Council*, Riyadh, 9.1.2016; *138th session of the GCC Ministerial Council*, Riyadh, 9.3.2016; *139th session of the GCC Ministerial Council*, Jedda, 29.5.2016; *140th session of the GCC Ministerial Council*, New York, 19.9.2016; *141st session of the GCC Ministerial Council*, Manama, 24.11.2016; *142nd session of the GCC Ministerial Council*, Riyadh, 30.3.2017. Appare opportuno notare che le notizie relative ad alcuni dei succitati *meetings* provengono da fonti giornalistiche, in quanto non è stato possibile reperire il Comunicato finale che, da prassi, dovrebbe essere stato adottato a conclusione dell'incontro.

⁴⁵ Cfr. *35th GCC Interior Ministers Meeting*, Riyadh, 29.11.2016; *GCC Interior, Foreign Affairs and Defense Ministers Meeting*, Riyadh, 27.4.2017. Con riguardo agli aspetti economici si segnalano *1st meeting of the GCC Economic and Development Affairs Authority*, Riyadh, 10.11.2016 e *106th meeting of GCC Finance Ministers*, Manama, 4.5.2017. In occasione di quest'ultimo si è discusso dell'opportunità di applicare nei vari Stati membri un'iva unificata.

⁴⁶ Cfr. *25th GCC-EU Joint Council and Ministerial Meeting – Co-chairs' Statement*, Bruxelles, 18.7.2016. Durante l'incontro le parti hanno discusso, in primo luogo, delle crisi politiche che

1st *EU-GCC Business Forum* (Bruxelles, 23-24.5.2016) e con la visita del *GCC Parliamentary Committee* presso il Parlamento Europeo (Bruxelles, 28.4.2016).

Significativi risultano altresì i rapporti con gli Stati Uniti, che si sono concretizzati, nel periodo considerato, nello svolgimento di due *Summit* a livello dei Capi di Stato e di Governo⁴⁷. In essi si è affrontato il tema dei complessi rapporti con l'Iran e si è ribadito l'impegno congiunto nella lotta al terrorismo internazionale. Si è, poi, discusso della difficile situazione politica in molti Paesi del mondo arabo-islamico e, con riguardo alla Siria, si è enfatizzata l'importanza della piena implementazione della risoluzione 2254 (2015) del Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite per garantire l'accesso di aiuti umanitari nelle aree assediate a tutela della popolazione civile. Infine, gli Stati membri del GCC hanno avallato la proposta statunitense di avviare un dialogo a livello ministeriale finalizzato, da un lato, a rafforzare i legami reciproci in materia economico-commerciale e, dall'altro, ad assistere i membri dell'Organizzazione nell'implementazione di politiche comuni in tema di energia e investimenti.

6. *L'Accordo di Agadir*. – Nel periodo in esame, il dato più significativo riguarda la decisione di ampliare la *membership*. Il Comitato dei Ministri degli Affari Esteri degli Stati parti dell'Accordo di Agadir, riuniti a margine del già citato 28° *Arab Summit* (Amman, 27.3.2017), ha infatti approvato l'adesione di Palestina e Libano ed ha deciso che i relativi *accession protocols* siano conclusi nel rispetto delle norme allegate all'Accordo stesso entro un periodo di sei mesi. Tale decisione segue l'informale sollecitazione all'adesione espressa nel 2011 dai Ministri degli Affari Esteri a margine dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (New York, 26.9.2011) e la valutazione positiva in tal senso espressa successivamente dal Comitato dei Ministri del Commercio estero degli Stati parti (Il Cairo, 3.4.2016). Questi ultimi hanno tecnicamente approvato le richieste di adesione dei due Stati all'Accordo di Agadir, rinviandone l'approvazione formale al Comitato dei Ministri degli Affari Esteri.

Nel periodo considerato si segnala, inoltre, la firma da parte del Presidente esecutivo dell'*Agadir Technical Unit* (ATU) dell'*ATU Policy Statement on Anti-bribery and Anti-Corruption* (9.12.2016), con il quale l'istituzione si è impegnata a garantire la trasparenza delle proprie attività e a contrastare ogni forma di corruzione.

Infine, con riguardo alle relazioni esterne, ha avuto luogo il 4th *Steering Committee Meeting* fra l'ATU e l'Unione Europea (Amman, 23.2.2017), in cui si è discusso delle attività poste in essere dall'istituzione nel corso del 2016, del Piano Strategico per il periodo 2017-2021, nonché del rinnovo dei finanziamenti europei al Processo di Agadir e della oramai prossima adesione di Palestina e Libano.

ELISA TINO

attraversano il mondo arabo-islamico (processo di pace in Medio Oriente, crisi in Siria, Yemen, Libano, Libia, Iraq); hanno poi reiterato l'impegno ad un rafforzamento del dialogo politico e della cooperazione in settori strategici quali quello economico, dei trasporti e dell'energia.

⁴⁷ Cfr. *US-GCC Second Summit Leaders Communiqué*, Riyadh, 21.4.2016; *Statement of Extraordinary Summit of the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf (GCC) and the United States of America*, Riyadh, 21.5.2017.

RECENSIONI

MARCO MUGNAINI (a cura di), *70 anni di storia dell'Onu. 60 anni di Italia nell'Onu*, FrancoAngeli, Milano, 2017, pp. 365.

Il 1945 ha rappresentato un tornante fondamentale della storia recente del mondo e nello specifico della politica e dell'organizzazione internazionale. Archiviata la Seconda Guerra Mondiale tra distruzioni immani e un tragico bilancio di morti, in quell'anno la Comunità internazionale ha iniziato a porre le basi affinché le future generazioni non conoscessero il «flagello della guerra» che nei trent'anni precedenti aveva già due volte «portato indicibili afflizioni all'umanità». Il frutto di questo lavoro politico e diplomatico ha portato all'adozione della Carta delle Nazioni Unite il 26 giugno 1945 e alla sua entrata in vigore il 24 ottobre di quello stesso anno. Dieci anni più tardi, il 14 dicembre 1955, anche l'Italia è entrata a far parte dell'Organizzazione universale, colmando un ritardo dovuto al suo *status* di Paese sconfitto, nonostante il parziale “ravvedimento operoso” costituito dalla cobelligeranza. Il 2015, quindi, è stato l'anno di una doppia importante ricorrenza: i 70 anni della nascita dell'Organizzazione e i 60 anni dell'adesione del nostro Paese a quella che rimane la principale istituzione della Comunità internazionale.

Per celebrare degnamente questo evento, in Italia si sono svolte celebrazioni e si sono avuti diversi momenti di riflessione a partire da quelli organizzati o patrocinati dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) e dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), ma anche da Università, istituti e centri di ricerca, *think tank* e altri soggetti ancora.

Il volume collettaneo che qui si presenta è la trasposizione scritta proprio di uno di questi momenti di approfondimento, ossia il convegno nazionale organizzato dall'Università di Pavia il 29 ottobre 2015 dal titolo *70 di storia dell'Onu. 60 anni di Italia nell'Onu*. Il lavoro, curato da Marco Mugnaini, è organizzato in contributi monografici che, oltre a sviscerare aspetti specifici e rilevanti riguardanti l'ONU, permettono di unire la sua storia con alcune tappe fondamentali della partecipazione dell'Italia alle vicende dell'Organizzazione. La prima parte si apre con un messaggio di indirizzo del Presidente della SIOI Franco Frattini, a cui fa seguito un contributo di Giovanni Cordini relativo al nesso tra Carta ONU e consolidamento delle radici del costituzionalismo post-bellico intorno a profili fondamentali che ancora oggi, in qualche modo, orientano i comportamenti degli Stati e della Comunità internazionale nel suo complesso. Le due riflessioni successive attengono la prima alla questione dell'azione politica e diplomatica dell'Italia nel quadro delle Nazioni Unite con riferimento alla fase di pre-adesione, ma anche a quella successiva fino ai giorni nostri, in cui il nostro Paese è stato ed è particolarmente impegnato nelle *peacekeeping operations*, sia come contributore di truppe, sia come finanziatore (Cinzia M. Aicardi). La seconda riflessione, di Stefania Paradisi, si concentra sul ruolo svolto dalle Nazioni Unite in due contesti post-bellici particolarmente delicati come la ricostruzione del Kosovo e la protezione delle minoranze in Croazia dopo la guerra che portò alla dissoluzione della Jugoslavia. L'autrice analizza nel primo caso

l'azione della *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK), nel secondo quella dell'Alto Commissariato per i rifugiati (UNCHR). L'ultimo contributo della prima parte riguarda un'interessante ricostruzione fatta da Cristina Campiglio degli aspetti giuridici dell'adesione dell'Italia alle Nazioni Unite dalla quale emergono dei possibili profili di incostituzionalità delle modalità attraverso cui si è andato compiendo questo processo. In particolare sono gli articoli 11 e 80 della Costituzione repubblicana a venire in rilievo laddove il primo, ad esempio, impone che ci siano condizioni di parità tra tutti gli Stati parti affinché il nostro Paese possa acconsentire a limitazioni di sovranità necessarie per partecipare a un ordinamento internazionale che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni. E ciò non pare possa essere sostenuto fino in fondo se si considera che il Consiglio di Sicurezza, perno dell'intero sistema ONU, si fonda su una evidente disparità dovuta alla condizione di supremazia dei suoi cinque membri permanenti.

La seconda parte è quella più corposa e si apre con una ricostruzione della nascita delle Nazioni Unite fatta da Luciano Tosi per poi passare a questioni più specifiche e settoriali che hanno contraddistinto le prime fasi di vita dell'Organizzazione. Daniele Caviglia offre un'interessante lettura dell'ordine economico allora nascente che si strutturava intorno alla relazione problematica tra ONU da una parte e Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale dall'altra. Daniele De Luca affronta invece il nodo che si trovò a fronteggiare da subito la neonata Organizzazione, la spartizione della Palestina alla luce degli effetti provocati, su quel lembo di terra così importante e perciò conteso, dalla dissoluzione dell'Impero ottomano, dall'irresponsabilità dei progetti espansionisti di alcune potenze coloniali occidentali, dall'errore del mondo arabo di rigettare il piano ragionevole approvato dall'Assemblea Generale dell'ONU e dalla poco prudente attuazione unilaterale dello stesso da parte del movimento sionista con la proclamazione dello Stato d'Israele il 14 maggio 1948. Nel contributo del Curatore del volume, invece, si esamina la *membership* ONU e l'adesione dei singoli Stati a partire dai membri originari per poi passare alle ammissioni successive, con un focus speciale sul caso italiano caratterizzato dal c.d. "decennio dell'attesa" e dall'ingresso con la formula del *package deal* maturata nel contesto di una vera e propria battaglia diplomatica tra i due blocchi, in particolare tra le due potenze di riferimento, USA e Unione Sovietica. Lo stesso Marco Mugnaini è l'estensore dell'ultimo approfondimento riguardante il tema della popolazione – in particolare sotto la prospettiva dell'andamento demografico e degli imponenti flussi migratori – come questione diplomatica capace di orientare anche le relazioni internazionali e la geopolitica. Fin dai primi passi con la creazione della *Population Commission* nel quadro dell'ECOSOC e della *Population Division* all'interno del Segretariato, le Nazioni Unite hanno costantemente ribadito il loro coinvolgimento in questo ambito, fino a inserire la questione delle migrazioni internazionali nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Un altro tema scottante con cui si è misurata fin da subito l'Organizzazione è stato il colonialismo, dapprima affrontato in maniera più possibilista e improntato alla sua gestione e regolamentazione attraverso il regime internazionale di amministrazione fiduciaria previsto dalla Carta agli articoli 75 e seguenti; poi adottando un atteggiamento di condanna, che fece le Nazioni Unite uno dei soggetti di riferimento impegnati nella decolonizzazione, anche se, come fa notare Bruna Bagnato, il bilancio storiografico relativo al contributo offerto dall'ONU a

quest'ultimo processo non è univoco, dati anche i limiti della sua azione dovuti alla mancanza di meccanismi coercitivi e sanzionatori verso quegli Stati riottosi a collaborare. Per lo stesso *topic*, il volume presenta due ulteriori contributi interessanti, entrambi strettamente connessi al ruolo dell'Italia. Il primo, di Massimo Zaccaria, affronta la questione della sistemazione delle ex colonie italiane e articola il ragionamento partendo dal dibattito storiografico maturato in tale contesto, passando per la situazione internazionale in materia coloniale subito dopo la Seconda Guerra Mondiale e approdando alla disamina delle fasi più significative della disputa legata alle ex colonie italiane e all'esame delle posizioni e delle strategie dei singoli attori coinvolti. Il secondo, di Antonio M. Morone, approfondisce l'aspetto dell'unica decolonizzazione gestita dall'Italia, ovvero quella che ha riguardato la Somalia e la relativa Amministrazione Fiduciaria Italiana per il Paese africano (AFIS). Considerata dall'Autore «uno dei primi importanti impegni della nuova Italia repubblicana sulla scena internazionale», il bilancio che egli traccia è quantomeno incerto, soprattutto perché, a fronte di qualche moderato aspetto positivo, l'Italia è riuscita a raggiungere l'obiettivo globale alla base dell'AFIS, quello di creare nel Paese istituzioni di base funzionali ed efficienti per il nuovo Stato in formazione. Il contributo successivo, di Lorella Tosone, si focalizza sull'articolato sistema per lo sviluppo che l'ONU ha messo in piedi e che attualmente comprende circa trenta organismi tra agenzie specializzate, fondi e programmi. Emerge chiaramente l'importanza che via via ha acquisito lo sviluppo nel contesto dell'Organizzazione, divenendo non solo centrale nelle agende dei governi e della società civile degli Stati membri, ma anche un tema di orientamento generale per l'ONU prima con gli Obiettivi di sviluppo del Millennio e poi con i 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile. Tale articolo ne introduce tre che hanno cura di passare in rassegna due agenzie specializzate e un fondo dell'ONU. Lorenzo Mechi parla dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) e di una certa originalità è la tesi per cui l'OIL e la sua attività andrebbero messe in relazione al processo di costruzione delle Comunità Europee e, più nello specifico, con l'avvio dell'integrazione europea dal 1919 dal punto di vista della dimensione socio-economica. Sull'UNICEF si sofferma Angela Villani la quale svolge un'analisi dei rapporti fra l'Italia e il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia alla luce anche del fatto che il nostro Paese, nei difficili anni del secondo dopoguerra, è stato beneficiario prima di programmi di assistenza materiale (alimentare e sanitaria), poi di assistenza tecnica. Il terzo contributo, scritto da Lorenzo Medici, attiene all'evoluzione storica dell'UNESCO, in particolare al ruolo che ha svolto durante la Guerra Fredda e il processo di decolonizzazione, alla crisi che ha attraversato negli anni Settanta determinata principalmente, ma non solo, dalle ristrettezze di bilancio dovute alla svalutazione del dollaro, e infine i tentativi di rilancio intrapresi sul finire degli anni Ottanta. Infine, una piccola appendice è dedicata all'azione della Direttrice generale Irina Georgieva Bokova la quale ha fissato due obiettivi globali che dovrebbero guidare il lavoro dell'Agenzia, cioè l'affermazione di una cultura di pace e la realizzazione del Decennio dell'educazione allo sviluppo sostenibile. Massimo Bucarelli invece analizza la crisi della sicurezza collettiva e l'incapacità delle Nazioni Unite di intervenire nelle guerre della ex Repubblica socialista federale di Jugoslavia per interrompere le violenze estese e i crimini di massa gravi e sistematici, mentre Daniela Romano ripercorre le origini e i passaggi diplomatici che hanno condotto all'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del

mare (c.d. Convenzione di Montego Bay) facendo un focus sul settore energetico e citando alcuni casi paradigmatici come quello dell'amministrazione dello stretto di Hormuz, della zona economica esclusiva di Cipro e del giacimento Leviathan e, infine, le prospettive energetiche delle piattaforme continentali inserite in aree soggette a condizioni climatiche estreme come l'Artico. Ultimo articolo, di Sabrin Bakcha, è teso a ricostruire il quadro del regionalismo e sub-regionalismo arabo e lo fa, tra le altre cose, citando alcuni organismi, strumenti e meccanismi di integrazione araba tra cui l'Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), la Lega Araba e il Consiglio di Cooperazione del Golfo.

Per concludere, i contributi, nonostante affrontino temi anche molto diversi fra loro, sono organizzati in maniera organica in modo da offrire una carrellata generale e coerente dei temi di fondo che hanno contraddistinto la nascita e l'evoluzione dell'ONU e del suo sistema. Ciò permette anche di riflettere e magari tracciare un bilancio di massima sulla capacità dell'Organizzazione di perseguire efficacemente i suoi fini statuari ossia il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, lo sviluppo di relazioni amichevoli tra gli Stati, la garanzia del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e il perseguimento della cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale o umanitario. Tra alterne fortune, tra momenti positivi e fasi purtroppo drammatiche, tra problemi annosi e nuove sfide, l'ONU, attraverso tutte le articolazioni di cui si compone il suo sofisticato sistema, sta cercando di rilanciare il suo ruolo, riaffermare i principi e perseguire i fini che la Carta le attribuisce. Il volume, ripercorrendo le tappe più importanti della storia dell'Organizzazione, ha l'obiettivo di fare emergere questa ambizione nella consapevolezza che un nuovo slancio per il presente e soprattutto per il futuro non può che passare anche dalla conoscenza e dalla consapevolezza del proprio passato. Per evitare il ripetersi di certi errori, ma anche per valorizzare ciò che di buono è stato fatto.

Luigi D'Ettorre

COLLABORATORI DEL PRESENTE FASCICOLO

Per la sezione *Articoli e Saggi*:

ANNA CAFFARENA – Professore associato di Scienza politica – Università degli Studi di Torino.

GIUSEPPE PASCALE – Dottore di ricerca in Diritto internazionale e dell’Unione europea – Università di Roma “Sapienza”.

ALICE RICCARDI – Assegnista di ricerca in Diritto internazionale – Università degli Studi di Roma Tre.

Per la sezione *Osservatorio Europeo*:

IVAN INGRAVALLO – Professore associato di Diritto internazionale – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

ANDREA BOCCHI – Dottorando di ricerca in Diritto internazionale – Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

Per la sezione *Rassegne*:

FEDERICO DI DARIO – Dottorando in Governo dell’Impresa, dell’Amministrazione e della Società nella Dimensione Internazionale – 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.

ELISA TINO – Assegnista di ricerca in Diritto internazionale – Università degli Studi di Salerno.

Per la sezione *Recensioni*:

LUIGI D’ETTORRE – Dottorando in Multi-level governance: analisi critica dell’azione pubblica e delle sue trasformazioni – Università degli Studi di Teramo.

