LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXX quarto trimestre 2015 N. 4

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

INDICE

ARTICOLI E SAGGI

ENRICO MILANO – La Bosnia-Erzegovina a venti anni da Dayton: un sintetico bilancio 509

OSSERVATORIO EUROPEO

Note sul diritto dell'Unione Europea in materia di controlli alle frontiere, asilo, riconoscimento di *status* e protezione sussidiaria – *Alfredo Rizzo* 529

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

Significant issues of juvenile justice in the Americas with a special focus on the use of the penalty of life in prison against adolescent offenders – *Sabrina Vannuccini* 549

NOTE E COMMENTI

Brevi note su alcune nuove espressioni del regionalismo africano– *Piero Pennetta* 577

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Nazioni Unite

Assemblea Generale (69ª Sessione), p. 585

QUESTIONI GIURIDICHE
1. Premessa, p. 585; 2. Portata ed applicazione del principio di universalità della giurisdizione, p. 585 3. Misure per l'eliminazione del terrorismo internazionale, p. 588; 4. Questioni legate ai lavori della Commissione del Diritto Internazionale, p. 590; 5. Altri temi in discussione, p. 594.

Daniele Amoroso

Consiglio di Sicurezza (luglio-dicembre 2014), p. 599

1. Considerazioni introduttive, p. 599; 2. Questioni procedurali e relative al funzionamento dei Tribunali penali internazionali, p. 599; 3. Il rinnovo dei mandati delle *peacekeeping*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi, p. 600; 4. Il rinnovo dei mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti e individui, p. 601; 5. Caso dell'abbattimento del volo in Ucraina, p. 603; 6. Le organizzazioni regionali e subregionali e le operazioni di *peacekeeping*, p. 603; 7. Situazione umanitaria in Siria, p. 604; 8. Caso ebola in alcuni Paesi dell'Africa occidentale, p. 605; 9. Situazione in Afghanistan, p. 606; 10. Situazione in Libia, p. 606; 11. Protezione dei civili nei conflitti armati, p. 607; 12. Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale, p. 608; 13. Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale causate da atti terroristici, p. 610; 14. La prevenzione dei conflitti nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, p. 611; 15. Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale causate da atti terroristici, in particolare dei *foreign terrorist fighters*, p. 612; 16. La dimensione di polizia delle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, p. 614.

Luigi D'Ettorre

Istituti Specializzati delle Nazioni Unite e altre organizzazioni e istituzioni internazionali

CORTE PENALE INTERNAZIONALE
Attività della Corte nel biennio 2013-2014, p. 617

Mario Gervasi

UNIONE AFRICANA
L'attività dell'UA nel 2014, p. 643

Giuseppe Pascale

RECENSIONI …… 667

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

African JICL – African Journal of International and Comparative Law; *African YIL* – African Yearbook of International Law; *African YIHL* – African Yearbook of International Humanitarian Law; *AJIL* – The American Journal of International Law; *Albany GLR* – Albany Government Law Review; *ASIL Insight* – The American Society of International Law Insight; *Cardozo LR* – Cardozo Law Review; *CDE* – Cahiers de Droit Européen; *Colum. J Trans. L* – Columbia Journal of Transnational Law; *Comp. Int. LJ Southern Africa* – Comparative and International Law Journal of Southern Africa; *Dartmouth LJ* – Dartmouth Law Journal; *Dir. Un. Eur.* – Il Diritto dell'Unione Europea; *DUDI* – Diritti Umani e Diritto Internazionale; *GYIL* – German Yearbook of International Law; *GUUE* – Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea; *Hastings RPLJ* – Hastings Race and Poverty Law Journal; *HRQ* – Human Rights Quarterly; *HRLR* – Human Rights Law Review; *Indiana LJ* – Indiana Law Journal; *IOLR* – International Organizations Law Review; *JAIL* – Journal of African and International Law; *JDE* – Journal de droit européen; *Jou. Afr. L* – Journal of African Law; *Jou. Inst. Just. Int. St.* – Journal of the Institute of Justice and International Studies; *Jou. Int. Crim. Just.* – Journal of International Criminal Justice; *Jou. L Soc. Chall.* – Journal of Law and Social Challenges; *Juv. Fam. Court Jou.* – Juvenile and Family Court Journal; *KAS IR* – Konrad-Adenauer-Stiftung International Reports; *Max Planck YUNL* – Max Planck Yearbook of United Nations Law; *North Carolina J Int. L Comm. Reg.* – North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation; *Penn State JLIA* – Penn State Journal of Law and International Affairs; *QIL* – Questions of International Law; *RDI* – Rivista di Diritto Internazionale; *Rec. des Cours* – Recueil des Cours de l'Académie de Droit International; *Rev. Déf. Nat.* – Revue Défense Nationale; *Rev. Eur. St.* – Review of European Studies; *Rev. int. dr. pén.* – Revue internazionale de droit pénal; *St. Int. Eur.* – Studi sull'Integrazione Europea; *Texas Tech LR* – Texas Tech Law Review; *UC Davis JJLP* – UC Davis Journal of Juvenile Law and Policy; *Wyoming LR* – Wyoming Law Review.

ARTICOLI E SAGGI

LA BOSNIA-ERZEGOVINA A VENTI ANNI DA DAYTON: UN SINTETICO BILANCIO

ENRICO MILANO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'assetto istituzionale previsto dall'Accordi di Dayton. – 3. 2006-2015: dieci anni di tentativi di riforma istituzionale e costituzionale. – 4. Gli impulsi della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. – 5. Il trasferimento dei procedimenti dal Tribunale per i crimini nell'ex Iugoslavia al Tribunale nazionale della Bosnia-Erzegovina. – 6. Conclusioni.

1. Il 14 dicembre 2015 sono ricorsi i venti anni dalla conclusione del *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*[1] e dei relativi annessi, meglio noti come gli Accordi di Dayton, che nel 1995 posero fine al terribile capitolo dei conflitti nei Balcani dell'inizio degli anni Novanta del secolo scorso[2].

Gli Accordi di Dayton segnarono non solo la fine di un conflitto, ma anche l'inizio di un imponente sforzo della Comunità internazionale volto a pacificare il Paese più segnato dal conflitto degli anni Novanta, la Bosnia-Erzegovina, mediante un'opera di ricostruzione tanto istituzionale, quanto sociale, demografica e materiale. L'intervento, che non aveva precedenti, ma che venne preso a modello per attività successive di *state-building*[3], mirava a ricostruire sotto ogni

[1] *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, Parigi, 14 dicembre 1995. L'accordo venne concluso dal Presidente della Federazione di Iugoslavia Slobodan Milošević, dal Presidente della Repubblica di Croazia, Franjo Tuđman, e dal Presidente della Repubblica di Bosnia-Erzegovina, Alija Izetbegović.

[2] Prima del testo di quello che divenne l'Accordo di Dayton, furono proposti altri quattro piani: il cosiddetto *Vance-Owen Plan* del 1993, che prevedeva la divisione della Bosnia-Erzegovina in dieci cantoni; l'*Owen-Stoltenberg Plan*, sempre del 1993, che faceva riferimento esclusivamente a tre repubbliche costituenti a connotazione etnica; il *Washington Agreement* del 1994, che prevedeva la federazione di bosgnacchi e croati; infine, il *Contact Group Plan*, che prevedeva la divisione della Bosnia-Erzegovina nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina e nella Repubblica di Srpska, come fece successivamente l'Accordo di Dayton. Si veda DÜMMEL, *Positives and Negatives. Dayton Peace Agreement 20 Years On*, in *KAS IR*, 2015, n. 8, 40 ss., partic. 42.

[3] A riguardo si veda MILANO, *Formazione dello Stato e processi di* state-building *nel diritto internazionale. Kosovo 1999-2013*, Napoli, 2013, partic. 77-109.

aspetto una nazione storicamente, culturalmente e etnicamente divisa, per superare gli orrori e le lacerazioni prodotte da una guerra durata in Bosnia quasi quattro anni.

Il presente lavoro si propone di valutare, a vent'anni dalla conclusione degli Accordi di Dayton, le luci e le ombre del percorso di pacificazione e di ricostruzione fino ad oggi intrapreso. In questo senso, il presente scritto va considerato come un'integrazione e un aggiornamento di un precedente articolo, risalente al decennale di Dayton e apparso su questa stessa rivista[4]. In quest'ottica, successivamente ad una panoramica dell'assetto istituzionale previsto dalla cosiddetta «Costituzione di Dayton» della Bosnia-Erzegovina, allegata all'Accordo[5], il presente contributo si muoverà lungo tre direttrici fondamentali, al fine di fornire un sintetico bilancio del decennio appena trascorso.

In primo luogo, si considereranno i tentativi di riforma istituzionale e costituzionale dell'ordinamento bosniaco dal 2005 ad oggi. Si sottolineerà, in particolare, come tanto le riforme «dall'alto», promosse dalla Comunità internazionale direttamente o mediante l'Alto rappresentante, quanto quelle «dal basso», nate da accordi spontanei tra i maggiorenti politici bosniaci[6], siano risultate fallimentari. Si noterà come la responsabilità di tale fallimento sia da ricercare principalmente nelle resistenze dei gruppi di potere delle Entità costituenti, scarsamente disponibili a vedere innovato un meccanismo istituzionale che riconosce loro il potere di veto[7].

In secondo luogo, ci si soffermerà sulla sempre più sentita esigenza di adeguamento dell'ordinamento bosniaco agli *standard* europei in materia di diritti umani, con particolare riferimento al divieto di discriminazione su base etnica, esigenza che costituisce un presupposto irrinunciabile per l'entrata della Bosnia-Erzegovina nell'Unione Europea. Nel decennio preso in considerazione, un importante impulso al suddetto processo di adeguamento è arrivato

---

[4] MILANO, *La Bosnia-Erzegovina a dieci anni dagli accordi di Dayton*, in questa *Rivista*, 2006, 346 ss., 346.

[5] *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, cit., Annex 4.

[6] Il cosiddetto «sestetto». A riguardo, si veda International Crisis Group, *Bosnia's Future*, in *CGER*, n. 232, 10 luglio 2014, 11-13.

[7] Si ritiene opportune dare brevemente conto del fatto che parte della dottrina individua anche una responsabilità della Comunità internazionale a riguardo. Si veda sul punto BIEBER, *Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina: preparing the EU accession*, in *EU Pol Cen Pol Brief*, aprile 2010, disponibile all'indirizzo www.epc.eu (ultima visita: 1 novembre 2015).

dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU) e dai meccanismi di *follow-up* in seno al Consiglio d'Europa.

In terzo luogo, si darà conto dell'attuazione della c.d. *completion strategy* del Tribunale Penale Internazionale per i crimini in ex Iugoslavia, ossia del piano per il progressivo trasferimento delle cause relative a ufficiali di rango basso o intermedio alla giustizia penale bosniaca. In particolare, si darà conto in questa sede tanto delle deficienze strutturali di cui il sistema bosniaco ancora risente, quanto del virtuoso processo di miglioramento degli *standard* giudiziari che i trasferimenti stanno generando.

Infine, si trarranno alcune conclusioni, nell'ottica di un aggiornamento e parziale ripensamento di quanto già sostenuto a dieci anni dalla conclusione dell'Accordo di Dayton.

2. La Costituzione di Dayton prevedeva uno Stato, la Bosnia-Erzegovina, formato da due Entità separate, la Federazione di Bosnia ed Erzegovina e la Republica Srpska, etnicamente connotate dall'essere l'una rappresentativa dei popoli bosgnacco e croato; l'altra del popolo serbo, maggioritario nel nord, nell'est e nel sud del Paese. A queste due Entità, si aggiungeva il Distretto di Brčko, condiviso dalle due Entità[8]. Secondo il disegno originario elaborato a Dayton, le due Entità non erano Stati parti di una confederazione o di una federazione, ma Entità autonome con proprie funzioni legislative, esecutive e giudiziarie, con competenze, seppur limitate, anche in materia di politica estera.

Per contro, la complessa architettura costituzionale di Dayton non attribuiva allo Stato centrale un ruolo forte. La Costituzione di Dayton non impostava nemmeno un sistema giudiziario a livello nazionale, istituito solo nel 1997 con la costituzione di un Tribunale nazionale della Bosnia-Erzegovina, competente a giudicare esclusivamente la criminalità internazionale e inter-Entità[9]. Anche in materia di pubblica sicurezza, è solo nel 2006 che un organismo di coordinamento tra gli apparati di polizia delle Entità viene istituito[10]. La Costituzione di

---

[8] Sul valore dell'esperienza del Distretto di Brčko, si vedano, tra gli altri, KARNAVAS, *Creating the legal framework of the Brčko district of Bosnia and Herzegovina: a model for the region and other postconflict countries*, in *AJIL*, 2003, 111 ss.; FARRAND, *Reconstruction and peace building in the Balkans: the Brčko experience*, New York, 2011.

[9] Si veda RONEN, *The Impact of the ICTY on Atrocity-Related Prosecutions in the Courts of Bosnia and Herzegovina*, in *Penn State JLIA*, 2014, 113 ss., 123.

[10] *Infra*, par. 3.

Dayton stabiliva tre organi istituzionali dello Stato, ossia la Presidenza, il Parlamento e la Corte costituzionale.

Il decentramento istituzionale rispondeva all'esigenza di pacificare l'area mediante il principio della «sovranità etnica»[11]. In ogni istituzione venivano riconosciute ad ognuno dei tre popoli costituenti (bosgnacchi, croati e serbi) specifiche quote etniche con poteri di veto più o meno ampi[12]. In particolare, secondo l'impostazione di Dayton tuttora in vigore, la Presidenza è tripartita, con un componente per ognuno dei popoli costituenti. Le decisioni sono prese per *consensus* o, laddove ciò non sia possibile, a maggioranza, con la possibilità per ciascun membro di dichiarare una decisione distruttiva per un interesse essenziale della propria etnia e, quindi, sottoporla all'Assemblea nazionale dell'Entità relativa, ossia Repubblica Srpska per il rappresentante serbo e Federazione di Bosnia ed Erzegovina per quello bosgnacco o croato. L'Assemblea nazionale potrà quindi sostenere la posizione del proprio rappresentante, bloccando il processo decisionale[13].

Il Parlamento, diviso in Camera dei Rappresentanti e Camera dei Popoli, è costituito a sua volta in base a quote etniche. Il processo legislativo è quello tipico di un bicameralismo perfetto. La Camera dei Rappresentanti approva gli atti legislativi a maggioranza, con la possibilità dei due terzi degli esponenti di un'Entità di bloccare una proposta di legge (cosiddetto «veto delle Entità»). Per quanto attiene alla Camera dei Popoli, le sedute si considerano valide solo in presenza di almeno tre dei cinque delegati spettanti a ciascuna delle etnie costituenti. Le delibere vengono adottate a maggioranza. Oltre al veto di Entità, la Camera dei Popoli conosce anche l'istituto del c.d. «veto etnico». In sostanza, ogni gruppo può dichiarare una proposta di legge distruttiva degli interessi essenziali del proprio popolo, avviando una procedura di negoziazione con gli altri gruppi, volta alla revisione del testo legislativo. Ove la negoziazione non porti ad alcun risultato, il testo viene inviato alla Corte costituzionale, che nel disegno

---

[11] Sul concetto di sovranità etnica, si veda il recente studio di FAWN, RICHMOND, *De facto States in the Balkans: Shared Governance versus Ethnic Sovereignty in Republika Srpska and Kosovo*, in HEHIR (ed.), *Kosovo, Intervention and Statebuilding: the International Community and the Transition to Independence*, Londra, 2010, 80 ss.

[12] Nessuna posizione è invece prevista per le altre etnie, soprattutto in termini di elettorato passivo. Questo elemento specifico è stato oggetto di contenzioso di fronte alla Corte EDU nel caso *Sejdić e Finci*. Si veda *infra*, par. 4.

[13] Per un breve approfondimento di questo sistema, si veda MILANO, *La Bosnia-Erzegovina*, cit., 355.

originale della Costituzione di Dayton si limitava a verificare che fossero state correttamente seguite le procedure previste dagli articoli IV e V della Costituzione[14].

Tale struttura ha impedito, già nel decennio 1995-2005, che il Parlamento potesse essere il principale motore di una riforma istituzionale e politica della Bosnia-Erzegovina. Di converso, la Corte costituzionale, costituita in base a criteri di ripartizione etnica, ma con la presenza di giudici internazionali nominati dal Presidente della Corte EDU, ha potuto adeguare almeno in via interpretativa l'ordinamento bosniaco alle richieste internazionali[15], facendosi spesso portatrice degli interessi dello Stato centrale. In particolare, la Corte si è resa protagonista di alcune importantissime decisioni nel corso degli anni duemila. Due decisioni sono di particolare interesse: la decisione del caso U/5-98-III, con cui la Corte ha interpretato in senso estensivo il concetto di «etnia costitutiva», superando l'identificazione delle Entità con l'etnia[16]; e la decisione del caso U-8/04, con cui ha esteso la propria possibilità di sindacare nel merito del concetto di «interesse vitale di un'etnia», ponendo un freno alla discrezionalità del «veto etnico» riconosciuta dalla Costituzione[17].

A questi organismi propriamente bosniaci si deve aggiungere l'Ufficio dell'Alto rappresentante, organismo internazionale che più di tutti ha dato impulso al processo di costruzione politica e istituzionale dello Stato di Bosnia-Erzegovina. Tale figura dalla sfuggevole natura giuridica[18] è prevista dall'Allegato 10 all'Accordo di Dayton come «the final authority in theater regarding the interpretation of [the Dayton] Agreement on the civilian implementation of the peace settlement»[19]. L'Alto rappresentante è stato sin dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso, in particolare dal conferimento dei

---

[14] Per un'analisi più approfondita del quadro istituzionale bosniaco, si veda MILANO, *La Bosnia-Erzegovina*, cit., in particolare 350-357. Questo specifico punto della Costituzione è stato reinterpretato dalla Corte costituzionale in una sentenza del 2004; si veda *infra*, nota 17.

[15] Ciò è particolarmente vero con riferimento alla conformità dell'ordinamento bosniaco alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU). Si vedano, per esempio, le decisioni sull'ammissibilità dei casi U-5/04 e U-13/05, entrambe relative alla conformità dell'ordinamento bosniaco ai principi stabiliti nella CEDU.

[16] Per un breve commento, si veda MILANO, *La Bosnia-Erzegovina*, cit., 366-367. *A posteriori*, alcuni gruppi di studio dubitano attualmente del valore positivo delle due decisioni. Si veda International Crisis Group, *op. cit*., 19-20.

[17] Per un breve commento, si veda MILANO, *La Bosnia-Erzegovina*, cit., 366-368.

[18] Si veda a riguardo GRADONI, *L'Alto rappresentante per la Bosnia-Erzegovina davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *RDI*, 2008, 621 ss.

[19] *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, cit., Annex 10, art. V.

cosiddetti «poteri di Bonn» da parte del *Peace Implementation Council*, che gli hanno attributo poteri sostitutivi in ambito legislativo e poteri sanzionatori nei confronti di rappresentanti politici e istituzionali ritenuti di ostacolo all'attuazione degli Accordi di Dayton[20], il più attivo tra gli attori nel teatro della Bosnia-Erzegovina, facendosi promotore peraltro di alcuni tra i più contestati tentativi di riforma.

3. In un precedente scritto[21] si è avuto modo di argomentare e dimostrare come già nei dieci anni immediatamente successivi alla conclusione dell'Accordo di Dayton, l'architettura costituzionale da questo prevista all'Allegato 4 avesse dimostrato tutte le proprie debolezze. I dieci anni successivi, dal 2005 sino ai giorni nostri, sono stati caratterizzati da una crisi istituzionale ancora più acuta, ripetutasi con un ciclo più o meno costante di proposte di riforma volte a rafforzare e rendere più efficiente lo Stato centrale e crisi politiche derivanti dalle forti resistenze delle Entità[22].

Un primo tentativo di riforma delle istituzioni bosniache è stato effettuato nel 2006, sulla base dei lavori della *European Commission for Democracy Through Law*[23] e sotto l'impulso politico dei diplomatici statunitensi. Il pacchetto di riforme, noto come *April package*, prevedeva la sostituzione della Presidenza tripartita con una figura unitaria, eletta indirettamente e con ridotte competenze. A questa veniva affiancato un Governo guidato da un Primo ministro dotato della maggior parte delle funzioni esecutive. L'innovazione colpiva anche il Parlamento, dove la Camera dei rappresentanti avrebbe

---

[20] I poteri dell'Alto rappresentante sono già stati analizzati da questo autore in MILANO, *La Bosnia-Erzegovina*, cit., 357-366.

[21] MILANO, *La Bosnia-Erzegovina*, cit.

[22] Esplicative in questo senso le parole spese dall'*International Crisis Group*: «[s]ince about 2007, Bosnia's relationship with its international sponsors has repeated a sad cycle. First, foreign officials announce that it is time to treat BiH as a normal country – after it fulfils one final, seemingly minor condition. The task has some practical value but is largely seen as a symbol of political maturity and proof the country can function normally. Some assignments are related to widely shared principles, but the precise task is always uniquely tailored to Bosnia. Next, Bosnian leaders start negotiations on how to cross the last hurdle. Inevitably the issue is politicised: Sarajevo insists on handling it at state level, while Banja Luka rejects this as unconstitutional usurpation of entity prerogatives, and Mostar watches for encroachments on Croat rights» (International Crisis Group, *op. cit*., 24).

[23] La *European Commission for Democracy Through Law*, anche nota come Commissione di Venezia, è l'organo del Consiglio d'Europa che si occupa di questioni costituzionali e che, in particolare, si è diffusamente occupato dei Paesi dei Balcani. Sul caso specific bosniaco, si veda European Commission for Democracy Through Law, *Preliminary Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina*, Opinion 375/2006, CDL(2006)027, 7 aprile 2006.

assunto le funzioni della Camera dei Popoli, che sarebbe stata eliminata. L'*April package* fu votato in Parlamento e arrivò molto vicino all'approvazione, ma venne bloccato per un repentino mutamento di linea dei partiti di matrice croata che, complice la vicinanza delle elezioni politiche, fecero mancare i due voti decisivi[24].

Fallito un primo tentativo di riforma costituzionale imposto dall'alto, si decise di concentrarsi su temi meno divisivi. Il primo ad attirare l'interesse del mondo politico bosniaco fu la riforma dell'apparato di pubblica sicurezza. Esso era infatti originariamente frammentato: da un lato, non consentiva alla polizia di una delle tre regioni costitutive di esercitare i propri poteri in un'altra regione; dall'altro, non prevedeva alcun meccanismo di cooperazione o coordinamento tra le varie forze dell'ordine[25]. Il particolare interesse dalla politica bosniaca per questo aspetto della vita dello Stato derivava da condizioni imposte dall'Unione Europea, che aveva già abbandonato un precedente negoziato relativo alla conclusione di un accordo di stabilizzazione e associazione proprio per le debolezze strutturali dell'apparato di pubblica sicurezza della Bosnia-Erzegovina[26].

---

[24] Per una breve esposizione dei fatti che portarono al fallimento dell'*April package*, si veda International Crisis Group, *Ensuring Bosnia's Future: A New International Engagement Strategy*, in *Crisis Group Europe Report*, n. 180, 15 febbraio 2007, 10.

[25] In questo senso si veda BRIANI, *Bosnia-Erzegovina: progressi lenti e difficili sulla strada per l'integrazione nell'UE*, in *Contributi di istituti di ricerca specializzati*, n. 97, luglio 2008, 8, disponibile all'indirizzo www.senato.it (ultima visita: 1 novembre 2015). Il mancato coordinamento tra le forze dell'ordine era il reale problema del sistema di polizia bosniaco. Si vedano in questo senso le varie proposte avanzate nel *Final Report on the Work of the Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina*, dicembre 2004, disponibile all'indirizzo www.ohr.int (ultima visita: 1 novembre 2015). Più nello specifico sul rapporto tra la riforma della polizia e l'accesso all'Unione Europea, si veda VENNERI, *'Conquered' vs. 'Octroyée' Ownership: Police Reform and Conditionality in the EU's Peace/Statebuilding of Bosnia and Herzegovina*, in *Rev. Eur. St.*, 2013, 57 ss.

[26] Questa posizione pregiudiziale dell'Unione Europea può essere facilmente dedotta dalla dichiarazione del Commissario per l'allargamento Rehn all'indomani dell'opposizione della Repubblica Srpska all'attuazione della riforma nel 2005. Il Commissario aveva infatti dichiarato: «I am disappointed that the National Assembly of Republika Srpska rejected the latest proposal for police reform which is in line with the required EU principles. I regret that this opportunity to reach agreement on this crucial issue has been missed. In the light of the latest developments it is now clear that BiH will not be able to start negotiations on a Stabilisation and Association Agreement (SAA) with the European Union this year»: *Statement by EU Enlargement Commissioner Rehn on collapse of police-reform talks in Bosnia-Herzegovina*, 14 settembre 2005, disponibile all'indirizzo eu-un.europa.eu (ultima visita: 1 novembre 2015).

I rappresentanti dei principali partiti politici bosniaci conclusero un accordo formale sul punto il 24 ottobre 2007[27], dando il via a una riforma che ha visto la luce solo il 16 aprile 2008 con l'adozione di due leggi che hanno istituito l'una un organismo di coordinamento, l'altra un organismo di controllo, delle polizie delle Entità della Bosnia-Erzegovina[28].

Sempre nel 2007, su impulso dello *Steering Group* del *Peace Implementation Council*, l'Alto rappresentate Miroslav Lajčák propose una «nuova» riforma per aumentare l'efficienza delle istituzioni bosniache. In sostanza, il nuovo piano faceva proprie le proposte dell'*April package* del 2006, integrandole con un sistema di delibera per il Consiglio dei Ministri che consentisse di adottare decisioni anche in presenza della sola maggioranza dei membri, in modo da evitare *impasse* all'interno dell'esecutivo per il veto di singole Entità o etnie. Tale proposta fu accolta negativamente dal Primo Ministro della Repubblica Srpska, Milorad Dodik, che, minacciando il ritiro dei funzionari serbi dalle istituzioni statali, arrivò a chiedere le dimissioni di Lajčák e l'abolizione *in toto* dell'Ufficio dell'Alto rappresentante[29]. La situazione degenerò rapidamente, cagionando allarmismo diffuso sul rischio di una recrudescenza del conflitto bosniaco[30]. Ciononostante, il 30 novembre dello stesso anno i partiti bosniaci trovarono un accordo, noto poi col nome di *Prud Agreement*[31].

---

[27] La cosiddetta "Dichiarazione di Mostar" (*Declaration on honouring the commitments for implementation of the police reform with aim to initial and sign the Stabilisation and Association Agreement*) indicava già le linee guida della riforma del sistema di polizia. Il testo integrale della Dichiarazione è disponibile all'indirizzo www.ohr.int (ultima visita: 1 novembre 2015).

[28] *Law on Directorate for Coordination of Police Bodies and on Agencies for Support to Police Structure of Bosnia and Herzegovina* e *Law on Independent and Supervisory Bodies of Police Structure of Bosnia and Herzegovina*, in *Official Gazette of Bosnia and Herzegovina*, 36/08. Per un'analisi più completa della storia di questa riforma, si veda VENNERI, *op. cit*.

[29] Per una sintesi delle dichiarazioni del Primo Ministro Dodik, si veda MOORE, *Bosnia-Herzegovina: Serbs Protest Imposed Reforms, But Is It Smoke Or Fire?*, in *RFE/RL*, 30 ottobre 2007, disponibile all'indirizzo www.rferl.org (ultima visita: 1 novembre 2015).

[30] Lo stesso Alto rappresentante alimentava indirettamente queste preoccupazioni. Si veda *Too Little Too Late for Too Long. Speech by High Representative and EU Special Representative Ambassador Miroslav Lajčák to the Foreign Affairs Committee of the European Parliament*, 27 novembre 2007, disponibile all'indirizzo www.ohr.int (ultima visita: 1 novembre 2015).

[31] L'accordo prende nome dalla località nel cantone di Odžak dove i principali esponenti dei partiti politici bosniaci raggiunsero l'accordo. Per un'analisi più approfondita di questo accordo, si veda International Crisis Group, *Bosnia's Incomplete Transition: Between Dayton and Europe*, in *Crisis Group Europe Report*, n. 198, 9 marzo 2009, 4-5.

Tale accordo fu inizialmente salutato positivamente dalla Comunità internazionale. Esso rappresentava il primo tentativo di innovare l'assetto istituzionale bosniaco «dal basso» e si discostava solo parzialmente dal piano presentato da Lajčák, facendone proprie alcune delle linee guida fondamentali. In particolare, tra i punti che riuscirono ad essere successivamente approvati in Parlamento, vanno ricordati quello relativo alla suddivisione delle proprietà statali tra le Entità, lasciando allo Stato centrale solo quegli immobili necessari al funzionamento delle istituzioni; il conferimento dello *status* speciale al Distretto di Brčko, per molti versi equiparato ad un'Entità; il rinvio del censimento della popolazione al 2014, aggiungendo tra i dati raccolti la confessione religiosa e l'identità nazionale; e l'approvazione del bilancio generale dello Stato. Sebbene il *Prud Agreement* riproponesse anche le basi della riforma costituzionale individuata nell'*April package*, con la divisione della Bosnia-Erzegovina in Entità e con un sistema di delibera parlamentare e governativa volto a evitare il cosiddetto *ethnic outvoting*, ossia il rischio che una delle tre "etnie costituenti" fosse messa in minoranza[32], l'accordo non resse alla prova parlamentare.

Così, fallito anche il tentativo di riforma «dal basso», il 18 settembre 2009 il nuovo Alto rappresentante, Valentin Inzko, propose otto riforme legislative di particolare rilievo al fine di migliorare l'efficienza dello Stato[33]. La fredda accoglienza del mondo politico bosniaco spinse l'Alto rappresentante a imporre quelle stesse riforme tramite i Poteri di Bonn. Appena una settimana dopo, il Primo Ministro Milorad Dodik respinse tutte le proposte e minacciò pubblicamente ancora una volta di ritirare tutti i rappresentanti serbi dal Governo bosniaco. Poco dopo, il Governo della Repubblica Srpska dispose che la gazzetta ufficiale dell'Entità non pubblicasse nessuna delle leggi imposte dall'Alto rappresentante.

La Comunità internazionale cercò di intervenire direttamente per evitare una *escalation* del conflitto politico. Il vice segretario di Stato statunitense James Steinberg, il Ministro degli affari esteri svedese

---

[32] Il problema dell'*ethnic outvoting* ha continuato ad essere sentito anche dopo il 2007, nonostante i toni entusiastici sui risultati raggiunti. Si veda *Ethnic Outvoting 'Cripples Bosnia Economy'*, in *BalkanInsight*, 11 dicembre 2008, disponibile all'indirizzo www.balkaninsight.com (ultima visita: 1 novembre 2015).

[33] Di queste otto proposte legislative, quattro riguardavano l'assetto costituzionale e quattro miravano, più prosaicamente, a costituire una rete elettrica unitaria, gestita da un monopolista unico statale, accorpando le varie società elettriche delle Entità. Si veda International Crisis Group, *Bosnia's Future*, cit., 2, nota 5.

Carl Bildt e il Commissario per l'allargamento dell'Unione Europea Ollie Rehn incontrarono i vertici delle Entità della Bosnia-Erzegovina presso la base militare di Butmir[34], cercando di imporre una serie specifica di riforme, di cui alcune particolarmente controverse, che riprendesse in sostanza il piano di Inzko. Si tratta del cosiddetto *Butmir package*, che, prendendo le mosse ancora una volta dall'*April package*, prevedeva un esecutivo più forte, con un nuovo Primo Ministro con maggiori poteri decisionali, oltre alla diminuzione delle competenze della Camera dei Popoli, che sarebbe stata ridotta ad un comitato della Camera dei Rappresentanti[35]. Il *Butmir package* venne pubblicamente respinto dalle autorità delle Entità, facendo arenare definitivamente le proposte di riforma costituzionale e, con ciò, la possibilità per la Bosnia-Erzegovina di intraprendere in maniera irreversibile il percorso di entrata nell'Unione Europea e nella NATO[36].

L'esigenza di una riforma costituzionale, così come le innovazioni proposte dall'*April package*, hanno continuato a essere proposte nell'agone politico della Bosnia-Erzegovina negli anni successivi, anche a seguito di alcune rilevanti decisioni da parte della Corte EDU[37], senza mai avere successo. Nondimeno, il fallimento tanto del *Prud Agreement*, quanto del *Butmir package*, hanno spinto la Comunità internazionale a dubitare della capacità della Bosnia-Erzegovina di superare l'assetto di Dayton, nonostante tale superamento sia ritenuto da più parti necessario[38]. Nel recente gennaio 2015, le speranze si sono riaccese quando la Presidenza ha dichiarato pubblicamente di voler riprendere il percorso di adesione all'Unione Europea, anche in seguito al dilagare delle proteste della popolazione in tutto il Paese nei

---

[34] L'incontro è analizzato nello specifico in International Crisi Group, *Bosnia's Dual Crisis*, in *EU Brief*, n. 57, 12 novembre 2009, 4 ss.

[35] *Ibidem*, 7-8.

[36] I motivi di tale fallimento sono molteplici e attengono prevalentemente alla forte resistenza del cosiddetto sestetto, l'insieme delle personalità più eminenti dei partiti politici delle tre Entità bosniache (*supra*, nota 6). Per uno studio a riguardo, si veda BIEBER, *op. cit*.

[37] *Infra*, par. 4, con riguardo alla decisione nel caso *Sejdić e Finci*.

[38] Tra gli altri, si vedano BIEBER, *op. cit.*; ROSSINI, *Bosnia: l'agonia di Dayton*, in *Osservatorio Balcani*, 3 agosto 2012, disponibile all'indirizzo www.balcanicaucaso.org (ultima visita: 1 novembre 2015); DENTI, *Bosnia: come riparare l'architettura di Dayton?*, in *East Journal*, 2 dicembre 2014, disponibile all'indirizzo www.eastjournal.net (ultima visita: 1 novembre 2015); CRETU, *Twenty Years After: The Dayton Accords, Legacies and Opportunities in Bosnia and Herzegovina*, in *Current Affairs in Perspectives*, luglio 2015, disponibile all'indirizzo www.fondation-pierredubois (ultima visita: 1 novembre 2015); DÜMMEL, *op. cit*.

mesi precedenti[39]. Purtroppo, tale percorso pare già irto di ostacoli, considerando che nell'aprile 2015 il partito di maggioranza della Repubblica Srpska ha reso nota la propria intenzione di proporre un *referendum* per la secessione della Repubblica dalla Bosnia-Erzegovina[40], un proposito successivamente ratificato dall'Assemblea dell'Entità[41] e, ancora più recentemente, dalla Corte costituzionale dell'Entità[42].

4. Accanto alle carenze strutturali appena esaminate, l'assetto istituzionale previsto dalla Costituzione di Dayton ha attirato l'interesse dalla Comunità internazionale anche sotto il profilo della tutela dei diritti umani. Di particolare interesse il modo in cui i giudici di Strasburgo si sono rapportati alla presenza internazionale in Bosnia-Erzegovina e agli ampi poteri di cui essa gode anche in termini di compressione dei diritti individuali.

Già nel 2007, la Corte EDU era stata chiamata a pronunciarsi sull'assetto istituzionale sorto a seguito di Dayton, con la decisione sull'ammissibilità del caso *Berić e altri*[43]. In quel frangente, la Corte, escludendo la propria competenza *ratione personae* a decidere circa la violazione dei diritti dei ricorrenti in quanto gli atti oggetto di doglianza erano attribuibili alle Nazioni Unite, non alla Bosnia-Erzegovina, ha implicitamente sostenuto la natura internazionalizzata dell'amministrazione bosniaca, pur riconoscendo agli atti dell'Alto

---

[39] Si veda JUKIC, *Bosnia Presidency Seals EU Reform Declaration*, in *BalkanInsight*, 30 gennaio 2015.

[40] Si veda LATAL, *Bosnian Party Congresses Set Stage for New Conflicts*, in *BalkanInsight*, 27 aprile 2015.

[41] Si veda LATAL, *Bosnian Serb Referendum Meets Chorus of Condemnation*, in *BalkanInsight*, 16 luglio 2015.

[42] Si veda *Republika Srpska Constitutional Court Upholds Decision On Referendum*, in *InSerbia News*, 10 settembre 2015.

[43] Corte EDU, *Berić and Others v. Bosnia Herzegovina*, ricorsi n. 36357/04, 36360/04, 38346/04, 41705/04, 45190/04, 45578/04, 45579/04, 45580/04, 91/05, 97/05, 100/05, 101/05, 1121/05, 1123/05, 1125/05, 1129/05, 1132/05, 1133/05, 1169/05, 1172/05, 1175/05, 1177/05, 1180/05, 1185/05, 20793/05 e 25496/05, decisione sull'ammissibilità, 16 ottobre 2007. La sentenza è stata trattata in dottrina, soprattutto sotto il profilo della responsabilità delle organizzazioni internazionali, con riguardo alle forti somiglianze con la decisione nel caso *Behrami, Behrami e Saramati*. Si veda, tra gli altri, il commento di PAPA, *Le autorizzazioni del Consiglio di sicurezza davanti alla Corte europea dei diritti umani; dalla decisione sui casi "Behrami" e "Saramati" alla sentenza "Al-Jedda"*, in *DUDI*, 2012, 229 ss., spec. 233-234, nota 11. Per un commento più specifico sulla decisione in esame, si veda GRADONI, *op. cit*.

rappresentante effetti diretti nell'ordinamento nazionale[44]. In quell'occasione, la Corte EDU non si è espressa su come i poteri di cui gode l'Alto rappresentante siano strettamente, anche se indirettamente, collegati alla struttura istituzionale *sui generis* prevista dagli Accordi di Dayton[45]. Da questi argomenti si ritiene di poter desumere che la Corte abbia implicitamente sostenuto, almeno in questo primo momento, il proprio favore nei confronti della Costituzione di Dayton, in relazione alla legittimità degli scopi di pacificazione da essa perseguiti.

La Corte ha mutato la propria posizione nel 2009, con la sentenza sul caso *Sejdić e Finci*[46]. I due ricorrenti, cittadini bosniaci rispettivamente di origine ebraica e Rom, lamentavano la violazione del diritto di elettorato attivo[47] e del diritto a non essere discriminati[48] in base alla propria origine etnica, in quanto secondo le disposizioni costituzionali solo i membri dei tre popoli costituenti hanno il diritto a concorrere alle elezioni per le più alte cariche dello Stato[49]. La Bosnia-Erzegovina si difendeva sostenendo di non poter essere ritenuta responsabile per quelle disposizioni, contenute negli Accordi di Dayton, e che tali norme perseguivano il fine legittimo di garantire la pace nel Paese[50]. La Corte decise di considerare la Bosnia-Erzegovina non responsabile per l'approvazione delle disposizioni costituzionali, ma per il loro mantenimento. Inoltre, riconobbe la lesione dei diritti dei ricorrenti, di fatto dichiarando contrarie alla CEDU alcune delle norme costituzionali più importanti nel delicato equilibrio istituzionale tra i tre gruppi nazionali prefigurato a Dayton. La Corte EDU ha in questo modo riaffermato l'esigenza di una riforma profonda dell'ordinamento costituzionale bosniaco, nonostante ogni tentativo precedente fosse stato fallimentare.

---

[44] *Berić and Others v. Bosnia Herzegovina*, cit., 29. Questa posizione è stata fortemente criticata dalla dottrina. Si veda GRADONI, *op. cit*., 622-623.

[45] Si noti che l'Accordo di Dayton nulla dice con riguardo ai poteri dell'Alto rappresentante. Per alcuni spunti di riflessione sul punto, si veda GRADONI, *op. cit*., 644-647.

[46] Corte EDU, *Sejdić and Finci v. Bosnia Herzegovina*, ricorsi n. 27996/06 e 34836/06, sentenza, 22 dicembre 2009. Un'analisi delle singole disposizioni invocate dai ricorrenti e, più nello specifico, della logica argomentativa della decisione della Corte sarebbe ultronea rispetto alla scopo di questo elaborato. A riguardo, si veda CALIGIURI, *La situazione in Bosnia-Erzegovina e il bilanciamento tra pace e diritti umani nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *DUDI*, 2010, 429 ss.

[47] Previsto all'art. 3 del Protocollo n. 1 (Parigi, 20 marzo 1952).

[48] Previsto all'art. 14 della Convenzione e all'art. 1 del Protocollo n. 12 (Roma, 4 novembre 2000).

[49] In particolare, si fa riferimento agli articoli IV e V della Costituzione della Bosnia-Erzegovina.

[50] *Sejdić and Finci*, cit., paragrafi 34-35.

La sentenza nel caso *Sejdić e Finci* ha reso chiara l'urgenza di una profonda riforma dell'assetto costituzionale relativamente al concetto di «popolo costituente» e dei diritti e poteri ad essa legati. Negli anni successivi, anche il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa si è direttamente interessato della questione, emanando tre risoluzioni consecutive relative all'esecuzione della decisione della Corte EDU[51], oltre ad una serie di richiami alla Bosnia-Erzegovina per la modifica delle disposizioni costituzionali contrarie al dettato della CEDU[52].

Più di recente, la Corte EDU è ulteriormente tornata sul tema con la decisione del caso *Zornić*[53], in cui una cittadina bosniaca lamentava la lesione dei medesimi diritti invocati nel caso *Sejdić e Finci* per il fatto di non dichiararsi parte di alcun popolo costituente, ma semplicemente cittadina della Bosnia-Erzegovina. In questa ultima decisione, la Corte EDU ha impiegato un linguaggio particolarmente critico nei confronti delle autorità bosniache, sostenendo che: «In *Sejdić and Finci* the Court observed that when the impugned constitutional provisions were put in place a very fragile ceasefire was in effect on the ground and that the provisions were designed to end a brutal conflict marked by genocide and "ethnic cleansing" […]. The nature of the conflict was such that the approval of the "constituent peoples" was necessary to ensure peace […]. However, now, more than eighteen years after the end of the tragic conflict, there could no longer be any

[51] Si vedano Interim Resolution CM/ResDH(2011)291, 2 dicembre 2011; Interim Resolution CM/ResDH(2012)233, 6 dicembre 2012; Interim Resolution CM/ResDH(2013)259, 5 dicembre 2013. Si noti la particolare durezza con cui il Comitato dei Ministri ha affrontato la questione nel suo ultimo intervento, sostenendo nuovamente che il «failure to [comply with the judgment] would not only amount to a manifest breach of obligations under Article 46, paragraph 1, of the Convention but could also potentially undermine the legitimacy and the credibility of the country´s future elected bodies» (Interim Resolution CM/ResDH(2013)259, cit., sesto considerando).

[52] Di particolare interesse è la dichiarazione del Presidente del Comitato dei Ministri, che ha sottolineato che «this particular problem arises from the Constitution put in place by the Dayton Peace Agreement. Nonetheless, Bosnia and Herzegovina is not the first state that has been required to change its constitution to meet European standards and I urge its leaders to act without further delay, not least to ensure that the country does not slip further behind its neighbours on the road to EU membership»: *Declaration of the Chair of the Committee of Ministers*, 25 aprile 2012, disponibile all'indirizzo wcd.coe.int (ultima visita: 1 novembre 2015). Similmente, è di interesse il fatto che il Commissario all'allargamento dell'Unione Europea Füle non abbia mancato di sottolineare il proprio rammarico per «the lack of genuine engagement from the political leaders [of Bosnia-Herzegovina] to end the constitutional discrimination of many citizens of Bosnia and Herzegovina»: *Statement by Commissioner Füle after consultations with political parties in Bosnia and Herzegovina*, 11 aprile 2013, disponibile all'indirizzo ec.europa.eu (ultima visita: 1 novembre 2015).

[53] Corte EDU, *Zornić v. Bosnia Herzegovina*, ricorso n. 3681/06, sentenza, 15 dicembre 2014.

reason for the maintenance of the contested constitutional provisions. The Court expects that democratic arrangements will be made without further delay»[54].

La Corte del resto ha dimostrato la propria scarsa tolleranza dell'assetto imposto dagli Accordi di Dayton e dagli atti adottati nel periodo immediatamente successivo alla loro conclusione basati sempre sulla distinzione tra le varie etnie presenti in Bosnia-Erzegovina, anche in altri settori. Per esempio, nel maggio 2010, dovendo decidere il caso *Dokić*[55] relativo alla mancata restituzione di un appartamento sequestrato durante il periodo bellico ad un cittadino bosniaco di origine serba, i giudici di Strasburgo hanno esplicitamente sostenuto che «as a matter of principle, no difference in treatment which is based exclusively or to a decisive extent on a person's ethnic origin is capable of being objectively justified in a contemporary democratic society»[56], indipendentemente da alcuna, anche fondata, considerazione legata al potenziale passato da belligerante di un soggetto[57].

Si deve quindi rilevare come l'impulso a emendare le disposizioni della Costituzione di Dayton meno in linea con il patrimonio giuridico europeo sia arrivato non solamente da iniziative di natura politica, ma anche da istanze giudiziarie; tutte nel segno comune di un'autonoma assunzione di responsabilità dei popoli della Bosnia-Erzegovina con riguardo alla riforma del proprio assetto istituzionale.

5. L'ultimo e più importante fenomeno che sta caratterizzando l'evoluzione recente del quadro giuridico-istituzionale in Bosnia-Erzegovina è l'attuazione della *completion strategy* del Tribunale Penale Internazionale per i crimini nella ex Iugoslavia (ICTY), ossia il progressivo passaggio di casi pendenti davanti al Tribunale Penale

---

[54] *Ibidem*, par. 43; corsivo nel testo. Si noti che, sostenendo che «the time has come for a political system which will provide every citizen of Bosnia and Herzegovina with the right to stand for elections», la Corte EDU ha fatto propria la cosiddetta opzione civica di riforma costituzionale della Bosnia-Erzegovina, sostenuta in particolare dai partiti bosniaci e fortemente invisa a quelli serbi e croati.

[55] Corte EDU, *Dokić v. Bosnia Herzegovina*, ricorso n. 6518/04, sentenza, 27 maggio 2010. La sentenza non può essere analizzata in ogni suo aspetto in questa sede. Per un approfondimento, si veda FARNELLI, *Diritto di proprietà, discriminazione etnica e forme di riparazione: il caso* Dokić *dinnanzi alla Corte europea dei diritti umani*, in *DUDI*, 2011, 382 ss.

[56] *Ibidem*, par. 60.

[57] In particolare, la Corte ha esplicitato la consapevolezza che «Sarajevo, where most military flats are situated, was subjected to blockades, day-to-day shelling and sniping throughout the war. [...] This explains strong local opposition to the return to their pre-war homes of those who served in the VJ forces (see paragraph 10 above), but it does not justify it» (ivi).

Internazionale al Tribunale nazionale bosniaco in base a quanto previsto dall'art. 11*bis* delle *Rules of Procedure and Evidence* ('RoPE')[58] del Tribunale dell'Aja. Tale strategia avrebbe dovuto assicurare la fine dei lavori dell'ICTY entro il 2010[59], trasferendo progressivamente i casi relativi agli ufficiali di rango intermedio e basso al Tribunale nazionale[60].

Secondo quanto previsto dall'art. 11*bis* RoPE, dopo l'emanazione di un capo di accusa, ma prima dell'inizio del procedimento in senso stretto[61], tre giudici della *Trial Chamber* nominati dal Presidente del Tribunale definiscono se un caso possa essere trasferito al Tribunale nazionale, tenendo conto della gravità del crimine presuntivamente commesso dall'indagato e del livello di responsabilità presunto di quest'ultimo[62]. Una volta effettuato il trasferimento, quindi, il Tribunale bosniaco rimane l'unico organo competente a giudicare il caso nel merito.

Purtroppo, la prassi ha dimostrato alcune lacune nel sistema, che hanno fortemente rallentato la possibilità per l'ICTY, da un lato, e per i giudici bosniaci, dall'altro, di attuare efficacemente il piano di trasferimento. Tali lacune hanno generato una disparità di trattamento poiché, come è stato giustamente notato[63], mentre i casi di più alto profilo hanno potuto godere di risorse e di un quadro normativo adeguato allo svolgimento del processo, i casi relativi agli ufficiali di grado minore hanno dovuto scontrarsi con i problemi sistemici della giustizia bosniaca. Infatti, il trasferimento di casi dall'ICTY ha generato esigenze di tutela dei diritti processuali particolari e superiori a quelle generate da un procedimento esclusivamente interno.

Nel giro di pochi anni l'ordinamento bosniaco ha dovuto adeguarsi a questa nuova sfida. Nel 2003 è stato adottato un nuovo codice penale a livello statale, caratterizzato dall'eliminazione della pena di

---

[58] International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia, *Rules of Procedure and Evidence*, UN Doc. IT/32, 14 marzo 1994 ('RoPE'). Ai fini del presente studio si farà riferimento all'ultimo testo delle RoPE, contenuto in UN Doc. IT/32/Rev.50, 8 luglio 2015.

[59] Si vedano a riguardo le risoluzioni 1503 (del 28 agosto 2003) e 1534 (del 26 marzo 2004) del Consiglio di Sicurezza. La cosiddetta *ICTY Completion Strategy* è stata formalizzata nel *Report of the Judicial Status of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and the Prospect for Referring Certain Cases to National Courts* del 2002 (UN Doc. S/2002/678, giugno 2002).

[60] *Report of the Judicial Status*, cit., 27, par. 81.

[61] RoPE, art. 11(A).

[62] *Ibidem*, art. 11(C).

[63] KATSARIS, *The Domestic Side of the ICTY Completion Strategy: Focus on Bosnia and Herzegovina*, in *Rev. int. dr. pén.*, 2007, 183 ss., 191.

morte, ma anche dall'inasprimento delle sanzioni per i crimini internazionali[64]. Nel 2004, poco prima dell'arrivo dei primi imputati dall'Aja[65], è stata approvata un'apposita legge per regolare il trasferimento dei casi dall'ICTY al Tribunale statale bosniaco[66]

In particolare, i trasferimenti iniziali non hanno potuto giovarsi di un quadro giuridico chiaro con riguardo alla detenzione cautelare in attesa di giudizio, con il risultato che l'udienza per la conferma della detenzione cautelare dei primi indagati trasferiti alla giurisdizione nazionale è avvenuta prima che la relativa documentazione fosse trasferita dall'ICTY ai giudici nazionali[67]. La soluzione adottata, ossia quella di considerare le ordinanze di detenzione cautelare emesse dall'ICTY come vincolanti per le autorità nazionali, sebbene efficace, ha posto non pochi problemi in termini di tutela dei diritti degli indagati, visto che il giudice nazionale si spogliava della facoltà di giudicare nel merito la detenzione[68]. Parallelamente, la scelta dei giudici bosniaci di non rendere pubblici alcuni dei processi ha generato, e ancora genera, non poche tensioni e contestazioni[69].

Ma la questione che più di tutte ha attirato l'attenzione degli osservatori è quella relativa alle pene imposte dalla Corte bosniaca nei confronti degli indagati trasferiti dall'ICTY. Sebbene, infatti, non sia dubitabile che «[t]he length of a sentence matters enormously to the perception of the victims, the accused, and the public in connection to whether justice was done in a fair manner»[70], più di uno dei criminali trasferiti dall'ICTY ha lamentato la violazione dei propri diritti umani in virtù delle pene eccessivamente severe inflitte dalla Corte statale bosniaca[71].

---

[64] Si noti che né il codice penale della Repubblica Srpka, né quello della Federazione di Bosnia ed Erzegovina, prevedono tra i crimini perseguibili quelli internazionali.

[65] Risalenti al 2005. Il primo caso fu quello di Radovan Stanković. Per un elenco dei casi trasferiti, si veda Organization for the Security and Cooperation in Europe, *The Processing of ICTY Rule 11bis cases in Bosnia and Herzegovina: Reflections on findings from five years of OSCE monitoring*, gennaio 2010, 9.

[66] *Law on Transfer of Cases from the ICTY to the Prosecutor's Office of BiH and the use of evidence collected by ICTY in proceedings before the courts in BiH*, in *Official Gazette of Bosnia and Herzegovina*, 61/04. La legge è stata rivista più volte successivamente. Il testo consolidato è disponibile all'indirizzo www.sudbih.gov.ba (ultima visita: 1 novembre 2015).

[67] Si veda *The Processing of ICTY Rule 11*bis *cases*, cit., 13.

[68] Su punto, si vedano le considerazioni di KATSARIS, *op. cit*., 193-197.

[69] *Ibidem*, 200-203.

[70] *Ibidem*, 203.

[71] In uno dei procedimenti di fronte all'ICTY, i difensori di uno degli indagati sono arrivati ad affermare che «[a] State like BiH, whose State Court is imposing sentences in referral cases which are nearly as high as the highest sentences ever imposed by this Tribunal

Le sanzioni comminate dalla sezione specializzata del Tribunale nazionale bosniaco (*War Crimes Section*, WCS) sono state oggetto di scrutinio da parte della Corte EDU, che ne ha dichiarato la contrarietà ai diritti previsti dalla CEDU nella decisione del caso *Maktouf e Damjanović*[72]. In particolare, i ricorrenti lamentavano la lesione del loro diritto all'equo processo *ex* art. 6 CEDU e alla non irretroattività della norma penale *ex* art. 7 CEDU. Sotto il primo profilo, si lamentava che i giudici della WCS, essendo nominati direttamente dall'Ufficio dell'Alto rappresentante, non potevano essere considerati indipendenti; sotto il secondo profilo, i ricorrenti sostenevano che l'applicazione del codice penale del 2003 comportava un trattamento più sfavorevole rispetto a quello derivante dall'applicazione del codice penale della Repubblica socialista federale di Iugoslavia del 1976, da considerarsi la legge in vigore all'epoca dei fatti.

Il primo argomento trovò poco spazio nel ragionamento della Corte di Strasburgo, che lo considerò manifestatamente infondato[73]. Quanto al secondo, la Corte si dimostrò più disponibile, non accettando l'argomento proposto dalla Bosnia-Erzegovina secondo cui, da un lato, il criterio della *lex mitior*, previsto dall'art. 7, par. 1, CEDU, non si sarebbe applicato ai crimini internazionali in virtù dell'art. 7, par. 2; dall'altro, che il codice del 2003 dovesse essere considerato la *lex mitior* in quanto non prevedeva la pena di morte. La Corte EDU condannò quindi la Bosnia-Erzegovina a ri-giudicare il caso in base al codice del 1976. In virtù della decisione della Corte EDU, molti tra i soggetti condannati dalla WCS hanno chiesto che il loro caso venisse riaperto e giudicato nuovamente non tanto nel merito, quanto nella determinazione della pena. Questo fatto ha generato non pochi ritardi nei lavori del Tribunale, che al momento si trova oberato da numerose istanze di revisione.

Oltre a ciò, molti dubbi sono stati sollevati con riguardo al sistema penitenziario bosniaco, estremamente debole e privo di strutture di

---

as in Prosecutor v. Radislav Krstić, is clearly not prepared to accept cases under Rule 11bis» (*Prosecutor v. Milan Lukić and Sredoje Lukić*, Joint Motion of Defence Counsel for Milan Lukić and Sredoje Lukić for Leave to Submit Supplemental Response to Prosecutor' Request under Rule 11bis and for an Evidentiary Hearing, 1 marzo 2007, riprodotta in KATSARIS, *op. cit*., 204). A riguardo si veda anche RONEN, *op. cit*., 145-146.

[72] Corte EDU, *Maktouf and Damjanović v. Bosnia-Herzegovina*, ricorsi n. 2312/08 e 34179/08, sentenza, 18 luglio 2013.

[73] *Ibidem*, paragrafi 48-53. Per un commento ulteriore, si veda SWEENEY, *Non-retroactivity, Candour and 'Transitional Relativism': A Response to the ECtHR Judgment in* Maktouf and Damjanović v. Bosnia-Herzegovina, in *DUDI*, 2014, 607 ss., 609-610.

alta sicurezza. La fuga di Radovan Stanković appena un mese dopo il suo trasferimento dal Tribunale Internazionale alla Corte nazionale dimostra questa carenza, ancora una volta strutturale e legata all'incapacità del Governo nazionale di dotarsi di *standard* detentivi in linea con la vocazione europea del Paese[74].

Per converso, non va taciuto il ruolo che la *completion strategy* ha avuto nel favorire lo sviluppo dell'apparato giudiziario bosniaco. Con l'inizio dei trasferimenti dall'ICTY alla giurisdizione nazionale, è stata costituita la WCS all'interno del Tribunale statale, in modo da garantire che i casi trasferiti fossero gestiti «effectively and consistently with internationally recognized standards of human rights and due process»[75]. L'istituzione della WCS è stata accolta positivamente, tanto dalla Comunità internazionale quanto dalle istituzioni delle Entità, anche e soprattutto nell'ottica di dimostrare che le istituzioni della Bosnia-Erzegovina sono ormai sufficientemente mature per gestire autonomamente la difficile eredità lasciata dal conflitto degli anni Novanta.

La WCS si appoggia tuttora parzialmente a personale giudiziario e amministrativo precedentemente impiegato nell'ICTY. Questo fatto ha consentito un positivo trasferimento di *know-how* e buone prassi dal Tribunale Internazionale al sistema giudiziario nazionale, soprattutto con riguardo all'applicazione degli strumenti in materia di diritti umani[76]. Purtroppo, permangono molte problematiche con riguardo ai limiti linguistici del personale giudiziario bosniaco, spesso incapace di rapportarsi coi documenti provenienti dall'ICTY per ignoranza della lingua inglese[77]. Non va sottovalutato poi il fatto che la WCS ha seguito pedissequamente la giurisprudenza ICTY, facendo entrare nell'ordinamento bosniaco alcune teorie elaborate dal Tribunale dell'Aja con riguardo, per esempio, alla natura internazionale del conflitto iugoslavo o alla primazia della WCS sui tribunali delle Entità. In questo modo, l'ordinamento bosniaco si è ulteriormente aperto al diritto internazionale, assumendo un aspetto più uniforme e superando le

---

[74] Per alcuni dati sulla fuga di Radovan Stanković e sulla successiva evoluzione giudiziaria della vicenda, si veda *Radovan Stankovic Refuses to Come to Court*, in *BalkanInsight*, 10 settembre 2012, disponibile all'indirizzo www.balkaninsight.com (ultima visita: 1 novembre 2015).

[75] Cfr. *Letter dated June 17, 2002 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, UN Doc. S/2002/678, 9 giugno 2002, 1.

[76] Si veda RONEN, *op. cit.*, 131-135.

[77] *Ibidem*, 137.

resistenze da sempre dimostrate dalle corti delle Entità rispetto alla giurisprudenza internazionale[78].

6. A vent'anni dalla conclusione degli Accordi di Dayton e dall'entrata in vigore della Costituzione della Bosnia-Erzegovina, non si può che osservare come le considerazioni già svolte a dieci anni dalla firma dell'Accordo sono purtroppo tuttora attuali.

Se, da una parte, le graduali riforme di alcuni dei settori chiave della macchina statale bosniaca costituiscono un elemento di progresso di cui si è dato sinteticamente conto nelle pagine precedenti[79], è innegabile che sembri mancare ancora nelle forze politiche nazionali la volontà e la lungimiranza per superare antiche divisioni e abbandonare riserve di potere che, più che anacronistiche, minano gravemente l'efficienza dello Stato e la sua credibilità internazionale. Appare infatti chiaro che la Bosnia-Erzegovina non potrà accedere né alla NATO, né all'Unione Europea, fintanto che non avrà rivisto interamente il proprio assetto istituzionale e costituzionale, *in primis* eliminando, in ossequio alle decisioni della Corte EDU[80], quelle disposizioni che manifestamente ledono i principi di non discriminazione su cui si fondano le democrazie europee.

In questo senso, si deve parzialmente rivedere quanto si era precedentemente sostenuto[81]. Non pare infatti che la fine dell'intervento della Comunità internazionale sia all'orizzonte, a maggior ragione considerando che in taluni ambiti esso genera ancora degli effetti positivi e che il pericolo di una disgregazione dello Stato non è ancora definitivamente superato[82].

Si continua ad auspicare che la revisione costituzionale operi come un processo di auto-determinazione del popolo bosniaco, condiviso a tutti i livelli di gestione politica, con un'assistenza meramente economica e tecnica della Comunità internazionale. Parimenti, si continua a ritenere che tale processo possa svolgersi al meglio solo a seguito di una riduzione dell'influenza del diritto internazionale sull'apparato istituzionale bosniaco. Nondimeno, si deve anche prendere atto

---

[78] Sull'impatto della giurisprudenza ICTY su quella della WCS, in opposizione alla scarsissima influenza sui tribunali delle Entità, si veda *ibidem*, 150-156.

[79] *Supra*, par. 3.

[80] *Supra*, par. 4.

[81] MILANO, *La Bosnia-Erzegovina*, cit., 374-375.

[82] Si pensi al *referendum* sulla legittimità del Tribunale nazionale bosniaco indetto dal Governo serbo-bosniaco e la proposta di *referendum* sull'autodeterminazione da tenersi nel 2018.

che, da un lato, tale riduzione pare improbabile nel breve periodo, considerando le questioni aperte dalla decisione *Sejdić e Finci*, e tuttora aperte come dimostra la decisione *Zornić*; dall'altro, la riforma stessa pare essere uno dei prerequisiti alla fine della tutela internazionale e all'entrata del Paese nell'Unione Europea.

Il processo di responsabilizzazione delle forze politiche della Bosnia-Erzegovina è tuttora in atto e ha compiuto dei timidi passi in avanti negli ultimi dieci anni. Le recenti mobilitazioni dalla società civile bosniaca, che sta portando avanti istanze riformiste di stampo sociale ed economico, contro l'immobilismo della classe politica, e travalicando i confini tradizionali dell'appartenenza etnica, costituisce un impulso fondamentale in questo senso. Si auspica quindi che questo percorso venga portato a termine, superando gli ostacoli che si vedono approssimarsi all'orizzonte e consentendo, anche prima del prossimo decennale nel 2025, di poter parlare di una Bosnia-Erzegovina *oltre Dayton*.

ABSTRACT

Bosnia and Herzegovina Twenty Years after Dayton: a Short Appraisal

Twenty years after the signature of the Dayton Agreements, Bosnia and Herzegovina remains in an institutional limbo, with national political elites unable to agree to those important institutional reforms the country urgently needs in order to progress on its path towards accession to the European Union. This essay examines both (little) progress and backlashes characterizing Bosnia and Herzegovina in the last ten years, focusing on the three aspects of institutional reforms, of the implementation of European human rights standards as induced by the case law of the European Court of Human Rights and of the transfer of cases from the ICTY to domestic courts for the prosecution of suspected war criminals.

OSSERVATORIO EUROPEO

NOTE SUL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI CONTROLLI ALLE FRONTIERE, ASILO, RICONOSCIMENTO DI *STATUS* E PROTEZIONE SUSSIDIARIA

ALFREDO RIZZO*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Alcuni aspetti in tema di controlli alle frontiere. – 3. Alcuni aspetti relativi alla disciplina sull'asilo nel diritto dell'Unione. – 4. Alcuni profili inerenti all'attuazione in Italia della disciplina dell'Unione sul diritto d'asilo. – 5. Considerazioni sui motivi di rifiuto del riconoscimento di status o protezione sussidiaria.

1. L'Unione Europea si occupa, in tre articoli del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), di tre aree: la prima, di cui all'art. 77 TFUE, concernente la gestione delle frontiere interne ed esterne; la seconda, di cui all'art. 78 TFUE, concernente la politica di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea; la terza, di cui all'art. 79 TFUE, che si occupa di una politica comune dell'immigrazione[1].

Per evidenti motivi di spazio, il campo di indagine di questa breve analisi riguarda alcuni profili essenziali ricavabili dalle prime due disposizioni citate (articoli 77 e 78 TFUE). Sul tema specifico delle politiche migratorie, vale la pena comunque fare riferimento al fatto che l'Unione ha attuato la disposizione d'ordine generale di cui all'attuale art. 79

---

* *Visiting lecturer* presso l'Università la Sapienza di Roma, membro del Consiglio scientifico della SIOI. Il presente contributo riporta, con ampliamenti e approfondimenti, alcune considerazioni svolte in occasione dell'incontro dal titolo "*L'Unione Europea, le sfide globali ed un mondo in disordine: immigrazione e diritti dell'uomo*", tenutosi alla Luiss il 25 novembre 2015.

[1] In materia, si veda, *ex multis* e per le problematiche specificamente attinenti al diritto dell'Unione Europea, CELLAMARE, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea,* Torino, 2006 e, più di recente, CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014 nonché, dello stesso A., *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione,* II ed., Torino, 2015.

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE FASC. 4/2015 pp. 529-548
EDITORIALE SCIENTIFICA SRL

TFUE tramite una serie di atti di diritto derivato. In particolare, in tema di immigrazione illegale (art. 79, par. 2, lett. b, TFUE), rilevano le disposizioni della direttiva 2008/115/CE[2], sulla quale è intervenuta a più riprese l'interpretazione della Corte di Giustizia dell'Unione particolarmente in riferimento alle relative modalità attuative di tale fonte dell'Unione nell'ordinamento italiano[3].

Sempre in via di premessa, si osserva che il diritto dell'Unione, completando il sistema di protezione che include la tutela dei richiedenti asilo e il riconoscimento di *status* (aspetti sui quali si torna *infra*), prevede anche l'istituto della protezione c.d. "temporanea"[4]. Al riguardo, ricordando peraltro una precisa indicazione della Corte di giustizia sul punto[5], vale la pena tenere presente che la disciplina sulla protezione temporanea è ispirata allo stesso criterio solidaristico *infracomunitario* che ispira anche la disposizione di cui all'art. 80 TFUE, inerente all'equa ripartizione della responsabilità, anche finanziaria, tra Stati membri dell'Unione (criterio cui sono informate, dunque, tutte le politiche e gli obiettivi indivi-

---

[2] Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (*GUUE* L 348 del 24 dicembre 2008).

[3] Tale giurisprudenza riguarda in particolare le misure nazionali di trattenimento dell'immigrato irregolare v. Sentenza della CGUE del 28 aprile 2011, causa C-61/11, *El Dridi,* PPU, *Raccolta* I-3015 (per la quale si veda, *ex multis,* DE PASQUALE, *L'espulsione degli immigrati irregolari nell'Unione europea: a valle di El Dridi*, in *Dir. Un. Eur.,* 2011, 927) e più recentemente v. Sentenza della stessa Corte del 1° ottobre 2015, causa C-290/14, *Skerdjan Celaj,* sulla quale si vedano le osservazioni di VITIELLO, *La sentenza Celaj della Corte di Lussemburgo e la detenzione degli stranieri irregolari: un passo indietro?*, in SIDIBlog all'indirizzo web www.sidi-isil.org.

[4] Cfr. art. 78 TFUE. Tale categoria di protezione era già disciplinata dalla direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (*GUCE* L 212 del 7 agosto 2001). Vale la pena osservare che la direttiva 2003/9/CE del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (*GUUE* L 31 del 6 febbraio 2003), all'art. 3, par. 3, prevede che le proprie disposizioni non si applicano «quando si applicano le disposizioni della direttiva 2001/55/CE».

[5] La Corte, con sentenza del 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, *N.S.*, I-13905, al punto 93, ha ricordato che «l'art. 80 TFUE prevede che la politica dell'asilo e la sua attuazione siano regolate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. La direttiva 2001/55 costituisce un esempio di tale solidarietà ma, come è stato indicato in udienza, i meccanismi di solidarietà che essa contiene sarebbero limitati a situazioni del tutto eccezionali rientranti nell'ambito di applicazione di tale direttiva, ossia l'afflusso massiccio di sfollati». In merito a tale sentenza, su cui si torna *infra*, v. *ex multis,* MORGESE, *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronunzia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *St. Int. Eur.,* 2012, 147.

duati dagli articoli 77-79 TFUE)[6]. L'art. 78, par. 3, TFUE, concernente il *link* che può venirsi a creare tra regime inerente il riconoscimento di *status* o la protezione sussidiaria, da un lato, e gestione di importanti flussi migratori, dall'altro lato, è stato di recente richiamato espressamente dalla Commissione europea in un programma d'azione avviato in risposta alla grave crisi migratoria che ha investito l'Unione Europea[7].

2. Per quanto attiene alla politica relativa alla gestione delle frontiere, occorre premettere che il c.d. "*acquis* di Schengen" è composto originariamente dall'Accordo di Schengen sui controlli alle frontiere interne ed esterne – nonché misure attinenti ai controlli relativi a contrastare forme di immigrazione clandestina – e dalla Convenzione di applicazione di detto Accordo, nonché dal Sistema informativo Schengen (c.d. SIS), tutti strumenti ormai "comunitarizzati" a seguito della c.d. "ventilazione" di tale *acquis* tramite il Protocollo n. 2 ai Trattati UE e CE annesso al Trattato di Amsterdam, prima delle successive adesioni dei vari nuovi Stati membri (cui Cipro, Bulgaria, Romania e Croazia, peraltro, ancora non

---

[6] Nel suo preambolo, la direttiva 2001/55/CE citata fa riferimento esplicito alla necessità di prevedere un «sistema di solidarietà diretto a promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che accolgono gli sfollati». Per una disamina di contenuti ed effetti della disposizione di cui all'art. 80 TFUE si veda il documento della Direzione generale per le politiche interne del Parlamento europeo (Policy department, Citizens' rights and Constitutional affairs), *The implementation of article 80 TFEU on the principle of solidarity and fair responsibility, including its financial implications, between the Member States in the field of border checks, asylum and immigration,* 2011, dove si mette in correlazione la disposizione in esame con quella di cui all'art. 4 n. 3 del TUE (disposizione che riproduce l'art. 10 TCE, lungamente applicata nella giurisprudenza della Corte di giustizia), che instaura un obbligo di leale collaborazione tra Stati membri e tra questi e l'Unione europea nell'attuazione del diritto dell'Unione.

[7] Si veda il documento del 13.5.2015, COM(2015) 240 final, *European Agenda for Migration,* per il quale si vedano i documenti correlati reperibili al seguente indirizzo web: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm. Sul punto, si veda anche la Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (*GUUE* L 239 del 15 settembre 2015), basata sui citati articoli 78 par. 3 e 80 TFUE. Tale atto è oggetto di due ricorsi in annullamento da parte della Slovacchia (causa C-643/15) e dall'Ungheria (causa C-647/15). Dal sunto relativo ai motivi di tali ricorsi (per il governo slovacco, v. al link www.justice.gov.sk e, per il governo ungherese, ma solo in lingua ungherese, si veda all'indirizzo www.kormany.hu), emergerebbe un contrasto tra, da un lato, le conclusioni del Consiglio europeo tanto del 23 aprile 2015 quanto del 25-26 giugno successivi - con le quali è stato deciso che per una cifra complessiva superiore alle 40.000 persone richiedenti protezione internazionale gli Stati membri avrebbero adottato una decisione per *consensus* (cioè non formale) – e, dall'altro lato, il ricorso, quale base giuridica dell'indicata decisione 2015/1523 (che, tra l'altro, estende i propri effetti ad altre 100.000 persone richiedenti protezione internazionale) al suddetto art. 78 (3) TFUE, il quale richiede invece l'adozione di una decisione secondo procedura *legislativa* anche se non tramite codecisione, ma pur sempre previa consultazione, da parte del Consiglio, del Parlamento europeo.

hanno formalmente aderito)[8]. Per quanto riguarda Regno Unito, Irlanda e Danimarca, ancora dopo il Trattato di Lisbona, si applica un regime di *opting out* o *opting in*[9]. Vale la pena di ricordare che, pur non essendo membri dell'Unione, fanno parte dell'area Schengen anche Islanda, Norvegia, Liechtenstein e Svizzera.

I controlli alle frontiere esterne mirano tra l'altro ad accertare che l'interessato non sia segnalato tramite il SIS e non rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. A tal fine, il sistema contempla altri strumenti quali l'Agenzia FRONTEX[10] e, dopo le tragiche e numerosissime morti in mare nell'ottobre 2013, il meccanismo di cooperazione per la gestione delle frontiere esterne denominato Eurosur[11] basato sull'art. 77, comma 2, lett. c, TFUE per il quale il Parlamento europeo, accanto a meccanismi sostanzialmente amministrativi e di polizia relativi alla gestione dei flussi migratori, ha preteso il riferimento ai divieti di respingimento e tutela dei dati personali e dei diritti che vengono in rilievo nel trattare le posizioni individuali di coloro che sono coinvolti

---

[8] In tema si consenta rinviare a RIZZO, *L'allargamento ad est dell'Unione europea. Problematiche del Trattato di adesione,* Napoli, 2004, p. 47 ss., relativamente all'adesione dei dieci nuovi Stati membri entrati a far parte dell'Unione nel 2004. Per Bulgaria e Romania si veda dello stesso autore la relazione per il Servizio affari internazionali del Senato, Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea, *Il trattato relativo all'adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania all'Unione europea,* XIV Legislatura, n. 28, pp. 23 ss. relativamente all'art. 4 dell'Atto di adesione all'Unione del 2005 concernente i menzionati due paesi (v. infine, sulla base di tale norma, la decisione 2010/365 del Consiglio del 29 giugno 2010, sull'applicazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen relative al sistema d'informazione Schengen nella Repubblica di Bulgaria e in Romania, *GUUE* L 166 del 1 luglio 2010, che rinvia la decisione concernente l'applicazione di tutto l'*acquis* Schengen ai due paesi interessati). Il Trattato di Amsterdam provvide a "comunitarizzare" parte delle materie comprese in quello che allora coincideva con il c.d. "terzo pilastro" inserito nel Trattato dell'Unione Europea introdotto dal Trattato di Maastricht, ad esclusione della cooperazione in materia penale, comunitarizzata solo con il Trattato di Lisbona, che ha creato il c.d. Spazio di Libertà, Sicurezza e giustizia di cui agli articoli 67 ss. del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (specificamente in materia di abolizione dei controlli alle frontiere interne e politica in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne v. art. 67, n. 2, TFUE).

[9] Si veda attualmente Protocolli numeri 19, 21 e 22 concernenti i tre paesi nonché Dichiarazione n. 56 allegata all'Atto finale, tutti strumenti annessi agli attuali Trattati dell'Unione Europea e sul Funzionamento dell'Unione Europea a seguito delle riforme di Lisbona. Sulla posizione del Regno Unito si veda, per il periodo anteriore all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, Corte di giustizia del 18 dicembre 2007, causa C-77/05, *Regno Unito c. Consiglio, Raccolta* I-11459 e della stessa Corte sentenza del 26 ottobre 2010, causa C-482/08, *Regno Unito c. Consiglio, Raccolta* I-1041.

[10] Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (*GUUE* L 349 del 25 novembre 2004).

[11] Regolamento 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, che istituisce il sistema europeo di sorveglianza alle frontiere (*GUUE* L 295 del 6 novembre 2013).

in tali flussi.

I controlli alle frontiere interne sono vietati tranne eventuali controlli di polizia che però devono pur sempre essere applicati nella prospettiva di salvaguardare la finalità principale di lasciare accedere gli interessati alle frontiere esistenti tra (e ai territori degli) Stati membri. La Corte ha precisato che controlli di polizia effettuati a 20 km di distanza da tali frontiere, alla luce del regolamento del 2006 che adotta il codice delle frontiere Schengen[12] (il cui art. 21 fa salvo l'esercizio di controlli di polizia all'interno degli Stati membri, che però non devono risolversi in sostanza in un controllo equivalente a quello effettuato alle frontiere esterne) non sono conformi alle finalità del regolamento se non sono giustificati da motivi attinenti al comportamento personale dei cittadini di Paesi terzi entrati nello Stato membro e se non perseguano finalità di tutela dell'ordine pubblico, sempre che sia dimostrato che i soggetti interessati rappresentano una minaccia per quest'ultimo[13]. Sono tendenzialmente ammissibili anche controlli effettuati alla suddetta distanza in modo non sistematico al fine di prevenire l'immigrazione illegale, sempre che tali controlli siano limitati quanto alla loro intensità e frequenza (si rinvia quindi a criteri di personalità del comportamento presuntivamente illecito e proporzionalità della eventuale misura restrittiva applicabile)[14].

Eventuali controlli alle frontiere interne da parte di uno Stato nei confronti di cittadini non appartenenti all'Unione e già entrati nell'area Schengen sono ammessi per un periodo di trenta giorni per casi di minaccia grave all'ordine pubblico ed alla sicurezza interna o per la durata prevedibile di un'eventuale minaccia grave se essa supera i trenta giorni (art. 23 del Codice); oltre a ciò, gli articoli 25 e 26 prevedono, il primo, misure nazionali urgenti e, il secondo, la possibilità di una proroga del periodo sospensivo applicato ai sensi dell'art. 23. Queste misure sono state particolarmente rafforzate da un regolamento modificativo del Codice frontiere Schengen[15]. Tale più recente regolamento, oltre ad avere esteso per un periodo complessivo di sei mesi il possibile ripristino dei

---

[12] Regolamento 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (*GUUE* L 105 del 13 aprile 2006).

[13] Sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Melki e Abdeli, Raccolta* I-5667 sulla quale si veda, per i profili di diritto processuale che tale pronuncia ha sollevato, GALETTA, *Autonomia procedurale e dialogo costruttivo fra giudici alla luce della sentenza Melki*, in *Dir. Un. Eur.* 2011, 223.

[14] Sentenza della Corte di giustizia del 19 luglio 2012, causa C-278/12, PPU, *Adil,* reperibile on-line sul sito Eur-lex.

[15] Regolamento n. 1051/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali (*GUUE* L 295 del 6 novembre 2013).

controlli alle frontiere interne contemplato dall'indicato art. 23 del Codice frontiere Schengen, ha introdotto all'art. 26 anche un ruolo preciso per il Consiglio dell'Unione: quest'ultima istituzione, infatti, qualora ricorrano «circostanze eccezionali in cui il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne è messo a rischio a seguito di carenze gravi e persistenti nel controllo di frontiera alle frontiere esterne ai sensi dell'articolo 19 bis»[16], può adottare una "raccomandazione" indirizzata agli Stati membri interessati in relazione alla possibilità ulteriore che questi ripristinino controlli per periodi anche superiori agli indicati sei mesi.

Al di là di considerazioni che potrebbero riguardare specificamente il quadro normativo sopra tratteggiato, occorre ricordare che nel sistema dell'Unione, accanto ad un concetto di ordine pubblico comunitario storicamente introdotto sin dai Trattati di Roma per quanto riguarda le possibili limitazioni alla libera circolazione di lavoratori e cittadini degli Stati membri, viene comunque mantenuto, particolarmente per quanto attiene alla circolazione delle persone *tout court*, un criterio di ordine pubblico nazionale. D'altro canto, al riguardo occorre ricordare che la Corte di Giustizia, per quanto concerne la possibilità di estendere a cittadini non comunitari gli effetti della disposizione dell'art. 18 TFUE, che riprende la "storica" disposizione di cui all'art. 12 TCE concernente il divieto di discriminazioni sulla base della nazionalità, ha precisato che tale disposizione, nonostante il suo tenore letterale, non si può estendere a situazioni di disparità di trattamento tra cittadini comunitari e cittadini non comunitari[17].

Per i cittadini comunitari, d'altronde, la direttiva 2004/38[18] che ri-

---

[16] Questa norma, che ha ispirato complessivamente la riforma del 2013, introduce la possibilità che la Commissione faccia ricorso a una serie di strumenti e misure, compreso il sistema FRONTEX, per reagire a "gravi carenze" constatate nel sistema di controllo alle frontiere esterne (carenze che però non si sostanzino ancora in quelle "carenze gravi e persistenti" tali da creare le "circostanze eccezionali" individuate dall'art.26 citato).

[17] Sentenza della CGUE del 4 giugno 2008, cause riunite cause C-22/08 e C-23/08, *Vatsouras e Koupatantze, Raccolta* I- 4585, sulla quale v. RAIMONDI, *Cittadini dell'Unione Europea in cerca di lavoro e principio di non discriminazione: osservazioni in margine alla sentenza Vatsouras,* in *Dir. Un. Eur.,* 2010, 443. Si vedano anche le considerazioni di CELLAMARE, *I diversi regimi normativi applicabili all'ingresso e al soggiorno degli stranieri nell'Unione europea in base alla cittadinanza degli stessi,* in TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea,* Bari, 2011, segnatamente p. 135 nota 87.

[18] Direttiva n. 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (*GUUE* L 229 del 30 aprile 2004), per la quale v. di recente ADINOLFI, *Commento all'art. 45 TFUE,* in TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 671 – 672.

prende e sviluppa tutto l'*acquis* rilevante, a partire dalla direttiva 64/221 sui limiti alla libera circolazione dei lavoratori, contempla ipotesi restrittive specificamente miranti alla tutela dell'ordine pubblico, della sicurezza interna e della sanità pubblica, applicabili sulla base dei principi di personalità delle misure, anche di natura penale, che possano rilevare in un caso concreto e del grado di pericolosità dell'individuo interessato[19]. Ai fini dell'applicazione di tali fonti comunitarie rileva comunque una nozione di ordine pubblico di dimensione comunitaria (vedi l'attuale art. 45, n. 3, TFUE) che si aggiunge a quella di ordine pubblico nazionale, dovendo gli Stati nazionali, per garantire la finalità sottesa alla libera circolazione comunitaria, conferire prevalenza alla prima rispetto alla seconda, sulla base della considerazione secondo la quale qualsiasi limitazione della libera circolazione dei cittadini dell'Unione deve essere interpretata restrittivamente rispetto alla portata della libertà stessa[20]. Tenuto quindi conto dell'esistenza di un rapporto in qualche modo "dialettico" tra la nozione di ordine pubblico dell'Unione e quella di ordine pubblico nazionale, occorre considerare che, ai fini delle limitazioni della circolazione di cittadini non comunitari anche alle frontiere interne o superate queste ultime, il medesimo Codice frontiere Schengen contempla la possibilità che finalità di tutela dell'ordine pubblico nazionale (ri)assumano una qualche rilevanza. Questo assetto di regole derogatorie rispetto al principio dell'eliminazione dei controlli alle frontiere interne stabilito dal Codice frontiere Schengen è stato oggetto di particolare attenzione a seguito degli attentati terroristici subiti dalla Francia nel corso del 2015[21]. Tuttavia, nessuna decisione specificamente riguardante il raf-

---

[19] Ad esempio, nel caso *Calfa* (Sentenza della CGUE del 19 gennaio 1999, causa C-348/96, *Raccolta* I-11), la Corte precisò che un provvedimento d'espulsione di un cittadino comunitario condannato a una misura penale per traffico di stupefacenti potesse essere giustificato per tutela dell'ordine pubblico alla luce del comportamento personale dell'interessato implicante tale pericolo. Si veda anche la sentenza della CGUE dell'11 luglio 2002, causa C-60/00, *Carpenter, Raccolta* I-6279, per quanto riguarda la rilevanza delle disposizioni della CEDU e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in tema di protezione della vita privata e familiare in caso di adozione di provvedimenti di espulsione *infra-comunitari,* v. ACIERNO, *La sentenza Carpenter: diritti fondamentali e limiti dell'ordinamento comunitario*, in *Dir. Un. Eur.,* 2002, 653.

[20] Sentenza della CGCE del 27 febbraio 1975, causa 67/74, *Bonsignore, Raccolta* 297, per la quale si vedano le "storiche" osservazioni di TOMUSCHAT, *L'ordre public, menacé pour la libre circulation ?,* in *CDE*, 1975, 302.

[21] In un documento del dicembre 2015, non accessibile, la Presidenza del Consiglio dell'Unione, ricordando preliminarmente che «temporary controls at internal borders have also been carried out by a Member State for reasons related to terrorism, following the attacks in Paris on 13 November 2015», ha proposto, in via generale, il ricorso all'indicata norma dell'art. 26 del Codice frontiere Schengen, previa valutazione circa la possibilità che siano pienamente sfruttati (*exploited*) tutti gli strumenti tesi ad effettuare controlli sulle persone

forzamento di tali criteri derogatori risulta ad oggi formalmente assunta.

3. Per quanto attiene specificamente alla condizione dei richiedenti asilo, rileva la disposizione dell'art. 78 TFUE, che riguarda la materia del diritto d'asilo – riconoscimento di *status* –, da un lato, ribadendo e, dall'altro, specificando i contenuti del diritto d'asilo sancito nella stessa Carta dei diritti fondamentali dell'UE[22]. Ai termini dell'art. 53 della Carta una difformità anche lessicale tra una norma del Trattato e una norma della Carta non può essere interpretata a scapito della tutela sancita in tali fonti, dovendo in simili circostanze comunque darsi prevalenza alla disposizione che contempla una tutela più estesa. La norma di equivalenza qui menzionata riguarda anche i rapporti tra, da un lato, norme della Carta e, dall'altro lato, norme di diritto internazionale o altre convenzioni (tra cui la CEDU), nonché norme costituzionali nazionali. A tale riguardo, per mero spirito di completezza si ricorda che il "pacchetto" normativo dell'UE in tale ambito attiene alla protezione internazionale dell'individuo come ricavabile da diverse fonti di rango convenzionale, a partire dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e del Protocollo di New York del 1967 inerenti al riconoscimento dello *status* di rifugiato passando per le rilevanti disposizioni della CEDU[23] e tenuto altresì conto delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'UE specificamente attinenti alla tutela dei richiedenti asilo e riconoscimento di *status*, nonché, come già rilevato dalla Corte di Giustizia[24], le disposizioni della stessa Carta

---

«inside the Schengen area, including by the use of relevant databases», e ciò al fine precipuo di assicurare «that irregular migrants are detected and registered and their cases processed».

[22] L'art. 18 della Carta contempla il diritto di asilo conferendo ad esso rango di diritto fondamentale (v. Corte giust. 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, *N.S.*, v. *supra* nota 5). All'art. 19 della Carta viene riconosciuto come diritto fondamentale il divieto delle espulsioni collettive e di allontanamento, espulsione o estradizione verso uno Stato dove sussista un rischio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti.

[23] In proposito soccorre anche la giurisprudenza della Corte EDU v., per citare un caso relativo all'Italia, Corte EDU 23 febbraio 2012, *Hirsi*, Appl. n. 27765/09, sulla quale si veda, *ex multis* e per un esame del contesto in cui tale pronuncia è stata formulata, CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell'Unione europea,* Bari, 2012, 107, dove si fa riferimento al criterio della protezione cd. *par ricochet,* seguito da quella Corte proprio in riferimento alla protezione contro il respingimento ricavabile dall'art. 3 CEDU, v. anche, per una visione d'insieme anteriore a tale pronuncia, BARATTA, *Spunti di riflessione sulla condizione del migrante irregolare nella giurisprudenza internazionale,* in BENVENUTI (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali,* l'Aquila, 2008, segnatamente p. 16. Nel caso *Hirsi*, l'Italia è stata condannata per aver violato l'art. 3 della CEDU e l'art. 4 del Prot. n. 4 di tale convenzione, che per la Corte riguarda anche il divieto di espulsioni collettive in alto mare, equiparate quindi alle espulsioni collettive nei confronti di chi è già nel territorio di uno Stato membro della CEDU. Conferma tale indirizzo la più recente pronuncia della stessa Corte europea nella decisione del 1° settembre 2015 *Khlaifia et autres c. Italia,* Req. 16483/12.

[24] Sentenza del 27 settembre 2012, *Cimade,* causa C-179/11, in part.re al punto 56 dove

concernenti la tutela della dignità della persona umana, il diritto alla vita, alla libertà e all'integrità della persona. Ovviamente rileva, nel settore in questione, la disposizione dell'art. 10, par. 3, della Costituzione italiana che contempla il diritto d'asilo sul suolo nazionale[25]. Occorre peraltro rilevare che in tema l'Unione, proprio sulla base dell'art. 78 TFUE, è già intervenuta comunitarizzando (si sarebbe detto sino al Trattato di Lisbona) la Convenzione di Dublino del 1990 sul diritto d'asilo, prima nel 2003 (Dublino II)[26] e recentemente nel 2013 (Dublino III)[27].

Il criterio generale riguardante coloro che, provenendo da Paesi terzi, attraversino frontiere terrestri, aeree o marittime dell'Unione illegalmente è quello in base al quale lo Stato membro dell'UE presso il quale lo straniero ha effettuato il primo ingresso è competente per esaminare una domanda d'asilo. In pratica, ogni domanda di asilo deve essere esaminata da un solo Stato membro e la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale ricade in primis sullo Stato che ha svolto il maggior ruolo in relazione all'ingresso e al soggiorno del richiedente. Su questo principio è intervenuta una giurisprudenza tanto CEDU quanto comunitaria[28] che ha portato ad un'importante previsione nel regolamento Dublino III. Ai sensi dell'art. 3, par. 2, di tale regolamento, uno Stato

---

si legge come segue «(…), l'economia generale e la finalità della direttiva 2003/9 nonché il rispetto dei diritti fondamentali – e segnatamente delle prescrizioni dell'articolo 1 della Carta, a norma del quale la dignità umana deve essere rispettata e tutelata, ostano, come evidenziato ai punti 42- 45 della presente sentenza, a che un richiedente asilo venga privato – anche solo per un periodo temporaneo dopo la presentazione di una domanda di asilo, e prima che egli venga effettivamente trasferito nello Stato membro competente – della protezione conferita dalle norme minime dettate dalla citata direttiva».

[25] Per alcune considerazioni recenti su tale disposizione v. VITIELLO, *Verso un sistema di protezione internazionale più sostenibile e garantista? Analisi delle principali novità introdotte dalla legge 17 ottobre 2014, n. 146,* in Osservatorio costituzionale, Associazione italiana dei costituzionalisti, n. 1/2015 reperibile a www.osservatorioaic.it.

[26] Regolamento del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (*GUUE* L 50 del 25 febbraio 2003) c.d. "regolamento Dublino II"

[27] Regolamento n. 604/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione) (*GUUE* L 180 del 29 giugno 2013), c.d. "regolamento Dublino III".

[28] Corte EDU del 21 gennaio 2011, *M.S.S. contro Belgio e Grecia*, GC, Rec., 2011, v. *ex multis,* REBASTI, *Corte europea dei diritti umani e sistema comune europeo in materia di asilo,* in *DUDI*, 2011, 343 ss., MARCHEGIANI, *Regolamento "Dublino II" e Convenzione europea dei diritti umani: il caso M.S.S. c. Belgio e Grecia*, in *St. int. eur.* 2011, 357, SYRING, *European Court of Human Rights' Judgment on Expulsion of Asylum Seekers: M.S.S. v. Belgium & Greece,* in *ASIL Insight*, 2011, reperibile online all'indirizzo www.asil.org/insights e v. Sentenza della CGUE del 21 dicembre 2011, causa C-411/10 e C-493/10, *N.S.* cit. *supra* nota 5, concernente l'interpretazione del Regolamento n. 343/2003, cd. Dublino II.

membro che, in base al regolamento stesso, non sarebbe competente ad esaminare la domanda d'asilo, non deve comunque operare il rinvio del richiedente asilo verso un altro Stato membro, presuntivamente competente in base al regolamento stesso, nel quale sussistano *comprovate carenze sistemiche* delle procedure di esame delle domande d'asilo tali da esporre il richiedente a rischio di trattamenti inumani o degradanti vietati dall'art. 4 della Carta. In sostanza nel nuovo sistema non è più assoluta (*juris et de jure*), ma diviene relativa (*juris tantum*), la presunzione in virtù della quale tutti gli Stati membri dell'Unione rispetterebbero certi standard di tutela e quindi sarebbero su un piede di parità per quanto riguarda la possibilità di essere qualificati come Stati competenti ai sensi del sistema di Dublino. Quindi è bene precisare che tale modifica riguarda il caso peculiare inerente ai rapporti tra Stati membri dell'Unione e alla prassi del respingimento tra tali Paesi. In termini più generali, si ricorda che il divieto di respingimento *tout court* risulta già contemplato e sancito nel sistema della CEDU tramite l'applicazione (c.d. *par ricochet*) dell'art. 3, sul divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti. Al riguardo, sono sin troppo note le differenti prospettive da cui partono gli ordinamenti giuridici fondati, l'uno, sui Trattati UE e, l'altro, sulla CEDU. Il primo contempla in sostanza, in tale settore (come in molti altri), un sistema di cooperazione amministrativa tra Stati membri nella gestione delle domande d'asilo presentate da cittadini non appartenenti all'UE in uno degli stessi Stati membri. Il fondamento di tale sistema è quello della fiducia reciproca tra ordinamenti nazionali, cui nel settore in questione si affianca il principio per il quale competente ad esaminare una domanda d'asilo ed eventualmente ad accoglierla deve essere un solo Stato membro. Il secondo non contempla tale sistema di cooperazione esaminando, quindi, il comportamento degli Stati parti della CEDU esclusivamente al fine di valutarne la conformità con i precetti della Convenzione stessa (principio di *non refoulement* individuale, *ex* art. 3 CEDU, e collettivo, Protocollo n. 4, art. 4). È chiaro quindi che, sebbene recependo sostanzialmente le indicazioni della Corte EDU, peraltro successivamente accolte in pieno dalla stessa Corte di Giustizia, l'attuale disciplina dell'Unione allo stesso tempo definisce i contorni e la portata della giurisprudenza di Strasburgo in tale ambito. Il risultato "pratico" di tale processo di assorbimento in ambito UE dei precetti stabiliti dalla Corte EDU è quello di una delimitazione più precisa dell'esatta portata del divieto di respingimento riprodotto dall'art. 3, n. 2, del regolamento Dublino III (che sostanzialmente riguarda le relazioni tra Stati membri dell'Unione e non tra tali stessi Stati membri e Paesi terzi): divieto che viene cioè applicato specificamente all'ipotesi (non sempre verificabile, posto comunque il livello minimo di tutela dei diritti fondamentali ri-

conosciuti a livello dei singoli Stati membri dell'Unione) in cui emergano quelle *comprovate carenze sistemiche* dei sistemi di accoglienza negli Stati membri dell'Unione che siano tali da mettere a repentaglio il diritto individuale protetto dall'art. 4 della Carta.

Questa interpretazione quindi definisce meglio i confini e la portata della giurisprudenza CEDU e della Corte dell'UE in tema di divieto di respingimento in caso di domande d'asilo infra-comunitarie: ciò risulta confermato anche da una giurisprudenza del Lussemburgo[29] che parte dall'assunto secondo il quale il sistema d'asilo dell'Unione si fonda su un criterio di fiducia reciproca tra Stati membri, come sopra accennato. Partendo da tale premessa, la Corte ha esaminato un caso in cui uno Stato membro, l'Austria, nel quale la domanda d'asilo era stata proposta, aveva deciso di non esaminare tale domanda e di trasferire il richiedente verso un altro Stato membro, la Grecia, che, nel frattempo, aveva accettato la presa in carico del richiedente stesso in applicazione del criterio di cui all'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 343/2003 ("Dublino II"), vale a dire quale Stato membro in cui il richiedente asilo aveva effettuato il primo ingresso nel territorio dell'Unione in modo illegale. In una situazione siffatta, in cui cioè lo Stato membro di primo ingresso accetta la presa in carico, il richiedente asilo può contestare tale decisione soltanto deducendo l'esistenza di carenze sistemiche della procedura d'asilo e delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro che costituiscano motivi seri e comprovati di credere che tale richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti, ai sensi dell'art. 4 della Carta[30].

In buona sintesi, gli Stati membri possono in qualche modo rivendicare, in quanto Stati di primo ingresso del richiedente asilo, una propria competenza ad esaminare la domanda d'asilo stessa. Tale interpretazione dimostra come il sistema d'asilo dell'Unione miri principalmente a garantire un migliore funzionamento dell'assunzione in carico delle domande d'asilo da parte dei governi nazionali ed è in tale contesto che al richiedente asilo spettano comunque alcune garanzie fondamentali riconducibili al divieto di respingimento come espressione della tutela dalla tortura e da trattamenti inumani o degradanti.

4. Correlata agli aspetti sopra descritti è una procedura d'infrazione avviata dalla Commissione europea contro l'Italia in merito alla presunta

---

[29] Sentenza della CGUE (Grande Sezione) del 20 dicembre 2013, causa C-394/12, *Shamso Abdullahi,* sulla quale vedi nota di CARLIER, *Droit européen des migrations*, in *JDE*, 2014, 105.

[30] Sul punto, oltre alla citata sentenza CGUE nel caso *NR.,* si veda, della stessa Corte, la sentenza del 14 novembre 2013, C-4/11, *Puid.*

violazione del Regolamento Dublino II e di una serie di altre fonti rilevanti in materia[31]. In via preliminare, per quanto riguarda le disposizioni delle direttive dell'Unione, che notoriamente non godono (in via di principio) delle medesime caratteristiche ed effetti di cui normalmente godono le disposizioni contenute in regolamenti, si osserva che dalle contestazioni della Commissione[32] emerge come, al di là degli strumenti interni di recepimento delle rispettive fonti dell'Unione, queste ultime siano state disattese essenzialmente mediante prassi amministrative. In buona sintesi, pur a fronte dell'avvenuto recepimento formale delle direttive, la prassi interna ha finito per "svuotare" di contenuto le diverse forme di tutela cui la disciplina di rango sovranazionale mira.

Si ricorda innanzitutto che la domanda d'asilo non richiede l'espletamento di formalità amministrative e, pertanto, dal momento in cui presenta domanda di protezione, l'interessato è considerato richiedente asilo ai sensi della "direttiva procedure" e acquisisce i diritti e le garanzie previsti dalla medesima direttiva, quali il diritto di rimanere nello Stato membro interessato a norma dell'articolo 7 e le garanzie di cui all'articolo 10 della direttiva stessa. Da tale momento al richiedente asilo devono essere riconosciuti i diritti previsti dalla "direttiva accoglienza". Questo implica, ad esempio, che alcune limitazioni, quali la necessità che le do-

---

[31] La procedura d'infrazione richiamata riportava n. 2012/2189. Si veda anche il procedimento EU-Pilot n. 4684/13/HOME, in merito al quale si veda Camera dei deputati, XVII legislatura, Atti parlamentari n. 2616, p. 23. Tale procedura ha condotto all'adozione della l. 17 ottobre 2014 (legge di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 119/2014, recante disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'Interno), GU n. 245, 21/10/2014. In argomento v. VITIELLO, *Verso un sistema di protezione internazionale più sostenibile e garantista? Analisi delle principali novità introdotte dalla legge 17 ottobre 2014, n. 146*, cit. *supra* nota 25. Oltre all'*acquis* ricavabile dal c.d. "sistema di Dublino", la Commissione, nella procedura d'infrazione richiamata, ha esaminato la prassi nazionale alla luce dei seguenti atti di diritto derivato dell'Unione: Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (cit. *supra*, nota 4), cd. "direttiva accoglienza", la Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (*GUUE* L 304 del 30 settembre 2004), "direttiva qualifiche", la Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1º dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (*GUUE* L 329 del 13 dicembre 2005), "direttive procedure".

[32] Tali contestazioni risultano a propria volta basate su informazioni e dati contenuti in rapporti di diversi istituti competenti in ambito di politiche dell'immigrazione: oltre a diverse associazioni straniere, possono qui essere ricordati i rapporti dell'Associazione per gli Studi giuridici per l'immigrazione (ASGI) e del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), oltre a quelli dell'UNHCR e dei commissari per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa.

mande d'asilo siano introdotte personalmente dal richiedente e/o in un luogo designato, non fanno venire meno gli effetti conseguenti dalla presentazione della domanda priva di particolari formalità, tra i quali figura il diritto ad un accesso effettivo alle procedure, l'opportunità di cooperare e comunicare correttamente con le autorità per presentare gli elementi rilevanti della sua situazione, nonché la necessità che il richiedente disponga di sufficienti garanzie procedurali per far valere i propri diritti in ciascuna fase della procedura. Pertanto, se gli Stati godono di un margine di discrezionalità per quanto riguarda l'assetto istituzionale e l'organizzazione del sistema d'accesso, le modalità procedurali non devono rendere impossibile o eccessivamente difficile l'accesso ai diritti garantiti dal diritto dell'Unione e le relative procedure devono a propria volta essere di facile accesso. Inoltre, i richiedenti asilo, compresi quelli in stato di trattenimento presso Centri di identificazione ed espulsione (CIE), devono ricevere informazioni adeguate circa le procedure da seguire e i loro diritti e obblighi durante i procedimenti. Sussiste anche un diritto di accesso alle aree chiuse da parte dei legali in grado di garantire sufficiente protezione ai richiedenti asilo, anche di quelli che si trovino in stato di trattenimento.

Nell'ambito di un margine discrezionale lasciato alle autorità pubbliche nazionali che può riguardare i casi in cui, ad esempio, si siano temporaneamente esaurite le capacità di alloggio o quelli in cui i richiedenti si trovino in stato di trattenimento, gli Stati membri non possono tuttavia esimersi dall'assicurare quelle garanzie minime che attengono anche al rispetto delle rilevanti disposizioni della CEDU (art. 3) e della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (art. 4). La direttiva "accoglienza" prescrive altresì il rilascio di un documento che certifichi lo *status* di richiedente asilo o che attesti che il richiedente asilo è autorizzato a soggiornare nel territorio dello Stato membro nel periodo in cui la domanda è in esame. La Commissione ha poi sollevato diverse censure della prassi italiana alla luce dei meccanismi sottesi al funzionamento del sistema Dublino e in base ai quali tutte le persone che chiedono asilo in Italia o che sono trasferite in Italia in applicazione del regolamento Dublino devono essere considerate richiedenti asilo in Italia[33]; l'esame delle loro domande deve

[33] Secondo la Corte di Giustizia dell'Unione (sentenza *CIMADE,* causa C-179/11, cit.), una domanda di asilo presentata in un qualunque Stato membro si intende presentata anche nello Stato membro competente per il suo esame conformemente al sistema di Dublino indipendentemente dal fatto che la domanda sia stata o meno presentata nello Stato membro presuntivamente competente. L'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento Dublino II dispone che il procedimento che serve a determinare lo Stato membro competente ai sensi del medesimo regolamento deve essere avviato non appena una domanda d'asilo è presentata per la prima volta in uno Stato membro. Tuttavia, affinché una persona possa essere oggetto di una procedura Dublino, non è sufficiente che questa abbia *chiesto* asilo, ma occorre che la *domanda sia stata*

essere portato a termine nel pieno rispetto della direttiva procedure e del regolamento Dublino; tali persone, infine, devono godere di tutti i diritti relativi all'accoglienza, conformemente al loro *status*. Dai rapporti esaminati dalla Commissione è emerso, altresì, un chiaro deficit di capacità di accoglienza in Italia di persone richiedenti asilo. Inoltre, secondo la Commissione, non è risultata conforme al rilevante diritto dell'Unione la circostanza per cui, in caso di ricorso giurisdizionale avverso la decisione di rigetto della domanda d'asilo, il ricorrente autorizzato a soggiornare sul territorio nazionale abbia accesso all'accoglienza solo per il periodo in cui non gli è consentito il lavoro, poiché da tale circostanza ne conseguirebbe l'interruzione dell'accoglienza per i richiedenti asilo che, sebbene abbiano il diritto di lavorare, siano disoccupati e quindi incapaci di sostenere le spese di accoglienza.

Per quanto riguarda, infine, le persone cui sia già stato riconosciuto lo *status* di beneficiari di protezione internazionale, il capo VII della direttiva "qualifiche" definisce il contenuto di tale protezione che gli Stati membri devono garantire. In particolare, l'articolo 26 di tale direttiva fissa gli obblighi connessi all'accesso all'occupazione, mentre l'articolo 28 dispone che i beneficiari di protezione internazionale debbano ricevere adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione. Inoltre, in base all'articolo 29, i beneficiari dello *status* di protezione internazionale devono aver accesso all'assistenza sanitaria secondo le stesse modalità previste per i cittadini dello Stato membro in questione. Sebbene siano possibili alcune limitazioni per quanto riguarda i beneficiari di protezione sussidiaria, deve essere garantito quanto meno l'accesso alle prestazioni essenziali. Alla luce di tale quadro normativo, l'imposizione di requisiti irragionevoli per la registrazione del soggiorno, quale il possesso di un indirizzo permanente, ai fini dell'accesso alla sanità pubblica, all'assistenza sociale e all'occupazione sembra restringere indebitamente l'esercizio di questi diritti conferiti dal diritto dell'Unione ai beneficiari di protezione internazionale.

5. Il sistema dell'Unione, sul fondamento dell'art. 78 TFUE, è completato da una direttiva del 2011 che modifica una precedente direttiva del 2008 in tema di protezione dello *status* di rifugiato e di protezione c.d.

---

presentata formalmente. Di conseguenza, una persona che abbia *chiesto* asilo dovrebbe avere il diritto di presentare la relativa domanda prima dell'eventuale avvio di una procedura Dublino. Pertanto, le autorità dovrebbero garantire che il periodo che intercorre tra la dichiarazione di volontà e il momento in cui il formulario perviene alle autorità competenti (presentazione della domanda) sia "quanto più breve possibile" in conformità dell'articolo 4, paragrafo 2 del Regolamento Dublino II.

sussidiaria[34]. In sostanza, il sistema dell'Unione riproduce al proprio interno il sistema di tutela previsto dalla Convenzione di Ginevra e dal Protocollo di New York per quanto riguarda i cittadini di Stati terzi per i quali opera il divieto di respingimento alla frontiera in presenza della possibilità che tali stranieri siano esposti, nel Paese di origine e anche tramite un c.d. Stato intermedio, al rischio della vita o della libertà personale per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un gruppo sociale o per opinione politica. Ma oltre a ciò, il diritto dell'UE prevede, con la protezione c.d. sussidiaria, la possibilità per un cittadino di uno Stato terzo non qualificabile come rifugiato di ricevere protezione se vi siano fondati motivi per ritenere che egli, rientrando nel paese d'origine o, se apolide, in quello di dimora abituale, si esporrebbe a un rischio di danno grave. La Corte ha ritenuto che con tale previsione il sistema dell'Unione in qualche modo "superi" tanto il sistema di Ginevra quanto quello di Strasburgo, offrendo quindi un'interpretazione autono-

[34] Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta GUUE L 337 del 20 dicembre 2011. Dopo la disciplina sul diritto d'asilo e quella sul riconoscimento di *status* e protezione sussidiaria, il quadro è completato, come già indicato *supra,* dalla disciplina relativa alla protezione cd. "temporanea", contenuta nella Direttiva del Consiglio del 20 luglio 2001, 2001/55/CE (cit. *supra* nota 4). La disciplina dell'Unione adotta insomma una terminologia più precisa relativamente alle situazioni degne di ricevere protezione (asilo, riconoscimento di *status* e protezione sussidiaria e, infine, protezione temporanea). Secondo la Corte dell'Unione (Sentenza del 9 novembre 2010, cause riunite C-57/09 e C-101/09, *B. e D., Raccolta* I-10979, su cui si veda PIZZOLANTE, *Diritto d'asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione europea,* Bari, 2012, segnatamente p. 84 e v. nostre considerazione *infra* in questo contributo) gli Stati membri possono riconoscere un diritto d'asilo in forza del loro diritto nazionale ad una persona esclusa dallo *status* di rifugiato, purché quest'altro tipo di protezione (di livello nazionale) non comporti un rischio di confusione con lo *status* di rifugiato riconosciuto a livello dell'Unione. Vale infine la pena ricordare che, nelle conclusioni del 18 luglio 2013, relative alla causa C-285/12, *Aboubacar Diakité,* l'avv. gen. Mengozzi distingue, da un lato, le finalità perseguite dal sistema di Ginevra riguardante il diritto internazionale umanitario (DIU) e rivolto anche a vittime di conflitti armati non internazionali (o conflitti armati "interni") e, dall'altro lato, le finalità perseguite dalla disciplina dell'Unione relativa al riconoscimento di *status* e protezione sussidiaria. L'avv. generale, richiamandosi alle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999 (tramite le quali l'Unione, prevedendo la protezione sussidiaria, ha inteso conferire uno «status adeguato» alle persone che, pur senza soddisfare le condizioni per essere considerate rifugiati, necessitino nondimeno di protezione internazionale), ha ricordato che lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria, secondo il diritto dell'Unione, devono essere considerati *due componenti distinte ma strettamente connesse* della nozione di protezione internazionale, individuando in *subjecta materia* la necessità di un approccio integrato volto a creare un «sistema normativo tendenzialmente completo*, idoneo a coprire tutte le situazioni in cui un cittadino di un paese terzo o un apolide, che non possa ottenere una protezione da parte del suo paese d'origine, invochi la protezione internazionale sul territorio dell'Unione*» (punto 60 delle conclusioni).

ma delle norme della direttiva che investono (anche) tutti quei casi in cui la minaccia individuale o il rischio che correrebbe il singolo richiedente protezione se rientrasse nel suo Paese d'origine non debbano essere provati quando il grado di violenza indiscriminata che caratterizza un certo conflitto nel Paese d'origine o provenienza è così elevato da far ritenere che la persona, se rientrasse in tale Paese, correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio, un rischio effettivo di subire tale minaccia[35].

La direttiva 2011/95 prevede poi un regime specifico – all'art. 12, par. 2, lettere b) e c) – per le situazioni riguardanti *il rifiuto* tanto del riconoscimento di *status* quanto della protezione sussidiaria nei casi in cui l'interessato abbia commesso reati gravi di diritto comune o atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite. La Corte ha però precisato che il fatto che il richiedente sia o sia stato coinvolto in attività terroristiche o dia o abbia dato sostegno a lotta armata condotta da organizzazioni terroristiche non comporta di per sé l'esclusione dallo *status* riconosciuto dalla direttiva, dovendo tale constatazione essere subordinata all'analisi di dati e fatti precisi[36].

Completa il quadro di elementi limitativi del riconoscimento di *status* l'art. 21 della direttiva del 2011 che prevede una deroga al più generale divieto di respingimento (che anche nel diritto dell'Unione si basa sul diritto di Ginevra) in casi analoghi a quelli che possono fondare l'esclusione o la revoca tanto del riconoscimento di *status* quanto della protezione sussidiaria. L'art. 24 prevede, infine, che a soggetti cui sia già stato riconosciuto lo *status* o la protezione sussidiaria può comunque essere sospesa la concessione di un permesso di soggiorno sempre per motivi inerenti alla tutela dell'ordine pubblico. La Corte nel giugno di quest'anno[37] ha stabilito che l'art. 24 citato prevede la possibilità di comminare una misura non solo sospensiva, secondo i termini letterali della disposizione in esame, ma anche di revoca del permesso di soggiorno. Nella stessa decisione la Corte ha altresì riconosciuto la possibilità che sussista un legame tra il sostegno a un'associazione terroristica elencata in una decisione PESC del Consiglio dell'Unione[38] e il provve-

---

[35] Sentenza della CGUE del 17 febbraio 2009, causa C-465/07, *Meki Elgafaji*, sulla quale v. ZORZI GIUSTINIANI, *Protezione sussidiaria ed esigenze di protezione in situazioni di violenza indiscriminata. La Corte di giustizia si pronuncia sulla c.d. direttiva qualifiche*, in *St. int. eur.*, 2009, 779.

[36] Sentenza della CGUE del 9 novembre 2010, cause riunite C-57/09 e C-101/09, *B. e D.,* cit. *supra* nota 34.

[37] Sentenza del 24 giugno 2015, causa C-373/13, *H.T.* non pubbl.

[38] Posizione comune n. 2001/931/PESC del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo (*GUUE* L 344 del 28 dicembre 2001).

dimento di revoca di un permesso di soggiorno ai sensi del citato art. 24, par. 1, della direttiva del 2011.

Tali profili hanno assunto un rilievo del tutto autonomo nella temperie delle recenti crisi conseguenti a gravi atti di terrorismo internazionale compiuti sul territorio dell'Unione. Per quanto riguarda il già richiamato approccio della Corte di Strasburgo, bisogna innanzitutto ricordare che a metà dello scorso decennio, soprattutto dopo gli attentati di Madrid e di Londra, a livello nazionale sono state adottate normative tendenti ad offrire un'interpretazione del divieto di respingimento individuale volte a stemperarne il rigore pure affermato ripetutamente dalla stessa Corte EDU[39]. Quest'ultima Corte è così ritornata sul tema escludendo che la natura dei reati commessi dallo straniero o la gravità del pericolo che egli pone per la comunità statale possano assumere rilevanza nella valutazione circa il rispetto, da parte di uno Stato di accoglienza, del divieto di espulsione o estradizione verso Paesi terzi in cui vi sia rischio reale che tale persona sia sottoposta a torture o trattamenti inumani o degradanti[40].

A livello dell'Unione, la saldatura tra regole concernenti il diritto d'asilo, riconoscimento di *status* e lotta al terrorismo si è risolta nell'adozione di una serie di strumenti che trovano origine nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, subito successive agli eventi dell'11 settembre 2001. Si può ricordare al riguardo che la ri-

---

[39] Per un'illustrazione del quadro normativo italiano instauratosi dopo i fatti dell'11 settembre 2001 e i successivi attentati di Londra e Madrid, quindi in tema di contrasto al terrorismo internazionale, v. CAVASINO, *Refoulement, divieto di tortura, sicurezza nazionale: riflessioni sulle forme di un difficile bilanciamento,* in GARGIULO, VITUCCI (cur.), *La tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo,* Napoli, 2009, 379 ss., e nello stesso volume v. INGRAVALLO, *Il valore processuale delle black lists nella giurisprudenza italiana, con particolare riferimento al caso Nesraddin* segnatamente 129 ss. Si ricorda che in quest'ambito anche a livello dell'Unione europea è stato ritenuto legittimo il ricorso a misure e strumenti di lotta al terrorismo internazionale possibilmente contrastanti con la libera circolazione dei capitali, cfr. Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (*GUUE* L 309 del 25 novembre 2005, reperibile nella versione consolidata con il riferimento EUR-Lex - 02005L0060-20110104 - IT). Secondo l'art. 1 par. 4 di tale direttiva per «finanziamento del terrorismo» si deve intendere «la fornitura o la raccolta di fondi, in qualunque modo, direttamente o indirettamente, con l'intenzione di utilizzarli, in tutto o in parte, per compiere uno dei reati di cui agli articoli da 1 a 4 della decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo – reperibile in *GUUE* L 164 del 22 giugno 2002, n.d.r. – o sapendo che saranno utilizzati a tal fine».

[40] Sentenza della Corte EDU, Grande Camera, del 28 febbraio 2008, *Saadi c. Italia,* su cui si veda SACCUCCI, *Divieto di tortura e lotta al terrorismo,* in GARGIULO, VITUCCI (cur.), *op. cit.*, 77 ss. La Corte di Strasburgo, d'altronde, non ha fatto altro che ribadire che il divieto di respingimento individuale (ma anche collettivo, v. *supra* nota 19 sulle sentenze nei casi *Hirsi* e *Khlaifia et autres,* entrambe contro l'Italia) riflette una norma imperativa di diritto internazionale generale.

soluzione del Consiglio di Sicurezza 1373 di quell'anno sanciva espressamente che gli Stati dovessero adottare misure appropriate «before granting refugee status, for the purpose of ensuring that the asylum seeker has not planned, facilitated or participated in the commission of terrorist acts»[41], ciò che trovò poi riscontro nella posizione comune 2001/931 sulla lotta al terrorismo adottata dal Consiglio il 27 dicembre del 2001, fonte richiamata ancora di recente dalla Corte del Lussemburgo nella citata sentenza del giugno 2015[42]. Al riguardo, per quanto concerne i rapporti giuridici esistenti nell'ordinamento dell'Unione tra strumenti di attuale PESC e strumenti contemplati dall'attuale TFUE, occorre ricordare che l'art. 40 TUE modifica parzialmente il precedente art. 47 UE stabilendo un criterio di mutua autonomia o compatibilità reciproca, per così dire, tra competenze dell'UE nella PESC e competenze dell'UE negli altri settori[43], compreso evidentemente quello inerente alle politiche concernenti la gestione delle frontiere e il riconoscimento di *status*, che per molti

---

[41] Si fa notare che, per converso, con la Risoluzione 2249(2015), il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite «Unequivocally condemns in the strongest terms the horrifying terrorist attacks perpetrated by ISIL also known as Da'esh which took place on 26 June 2015 in Sousse, on 10 October 2015 in Ankara, on 31 October 2015 over Sinaï, on 12 November 2015 in Beirut and on 13 November 2015 in Paris, and all other attacks perpetrated by ISIL also known as Da'esh, including hostage-taking and killing, and notes it has the capability and intention to carry out further attacks and regards all such acts of terrorism as a threat to peace and security»: tuttavia, diversamente dalla citata risoluzione del 2001, lo stesso Consiglio, nella risoluzione del 2015, si limita ad invitare gli Stati membri, «that have the capacity to do so» a prendere «all necessary measures» «in compliance with» – tra l'altro – «refugee and humanitarian law».

[42] V. *supra* note 37 e 38.

[43] Si deve altresì ricordare che, a partire dall'accordo di Amsterdam, la politica estera dell'Unione ha incluso tra i propri strumenti anche gli accordi internazionali (v. art. 24 TUE, ora art. 37 del nuovo TUE). In giurisprudenza – considerando che l'attuale art. 275 TFUE ha confermato la competenza della Corte di Giustizia già prevista nel sistema precedente – v., tra le altre, sentenza della CGUE 12 maggio 1998, C-170/96, *Commissione c. Consiglio, Raccolta* I-2763, sentenza della stessa Corte, 13 settembre 2005, causa C-176/03, *Commissione c. Consiglio, Raccolta* I-7879 e sentenza della Corte del 20 maggio 2008, *Commissione c. Consiglio,* causa C-91/05, *Raccolta* I-3651. In base a tale giurisprudenza, obiettivi di *ex* secondo o terzo pilastro non avrebbero potuto o dovuto incidere a detrimento delle competenze della Comunità europea. Si v. anche sentenza del 27 febbraio 2007, causa C-354/04, *Gestoras pro Amnistia*, *Raccolta* I-1579. Nella decisione del 23.5.2002*, Segi and Gestoras pro-Amnistia and others v. 15 States of the European Union*, la Corte EDU ha affermato che «CFSP decisions are (…) intergovernmental in nature. By taking part in their preparation and adoption each State engages its responsibility. That responsibility is assumed jointly by the States when they adopt a CFSP decision» (v. *ex multis* su tali profili CREMONA, *Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process*, e DASHWOOD, *Article 47 and the relationship between first and second pillar competences*, entrambi in DASHWOOD, MARESCEAU, *Law and practice of EU External Relations*, *Salient Features in a Changing Landscape,* Cambridge, 2008, pagine 13 ss. e 70 ss.)

aspetti implica profili attinenti alle relazioni con Paesi terzi[44]. In sostanza, l'articolo 40 TUE riprende l'articolo 47 del precedente TUE, ma si deve leggere questa nuova disposizione nel contesto dell'eliminazione (dopo Lisbona) della Comunità europea e del sistema a "pilastri" congegnato a Maastricht. In effetti, la creazione, tramite il Trattato da ultimo citato, dell'UE, aveva posto la necessità di prevedere una clausola di "subordinazione" dei "nuovi" obblighi derivanti per gli Stati membri dal nuovo Trattato (sull'Unione Europea) rispetto agli obblighi derivanti per tali stessi Stati dai "vecchi" Trattati comunitari. Tale esigenza, a seguito delle riforme di Lisbona, perde il proprio significato, a meno di non interpretare questa nuova disposizione (art. 40 TUE) come implicante una distinzione meramente procedurale tra PESC (v. art. 24 e seguenti TUE) e le altre politiche contemplate dal TFUE[45].

Alla luce di quanto precede e tenendo conto delle possibili aporie derivanti dalla concretezza dell'azione dell'Unione, è da ritenersi come, anche dopo le riforme di Lisbona, non possa comunque escludersi del tutto che tramite decisioni adottate nell'ambito della PESC si vada ad incidere, direttamente o meno, su obiettivi ricavabili dal TFUE, inclusi quelli concernenti il trattamento di cittadini provenienti da Paesi terzi che accedano al territorio dell'Unione per ricevervi protezione internazionale[46]: su questa prospettiva occorrerà vigilare[47].

---

[44] Si veda da ultimo la Decisione (2014/252/UE) del Consiglio del 14 aprile 2014 – adottata sulla base dell'art. 79 par. 3 TFUE citato in premessa a questo contributo – relativa alla conclusione dell'accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia, *GUUE* L 134 del 7 maggio 2014, 1. In materia si veda anche di recente Sentenza della CGUE dell'11 giugno 2014, causa C-377/12, *Commissione c. Consiglio,* concernente l'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione Europea e la Repubblica delle Filippine contemplante, tra l'altro, disposizioni in tema di riammissione ex art. 79, par. 3, TFUE. Sugli accordi di riammissione, v. CELLAMARE, *Gli accordi di riammissione,* in *St. Int. Eur.*, 2010, 369 ss.

[45] Se è vero che l'art. 40 TUE è interpretato prevalentemente nel senso che esso si occupa di rapporti tra PESC e politiche relative alle cd. "relazioni esterne" dell'Unione contemplate nel TFUE (articoli 205 e ss.), la norma in questione in realtà riguarda letteralmente i rapporti intercorrenti tra competenze esercitate dall'Unione nel settore della PESC e *tutte* le altre competenze e politiche dell'Unione stessa, esercitate da quest'ultima ai sensi degli articoli da 3 a 6 del TFUE. Rileva in particolare il rapporto che si viene ad instaurare proprio tra obiettivi perseguiti dall'Unione nel settore della PESC e obiettivi che l'Unione stessa persegue in vista della realizzazione dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, cui le politiche in tema di controlli alle frontiere, diritto d'asilo e riconoscimento di *status* afferiscono, cfr. MASTROIANNI, *Commento all'art. 40 TUE,* in TIZZANO (a cura di), *Trattati sull'Unione europea*, Milano, 2014, segnatamente p. 295.

[46] Rispetto a una simile eventualità il Trattato di Lisbona ha comunque sancito la competenza espressa della Corte di giustizia (v. art. 275, 2° comma TFUE in deroga al primo comma della stessa norma, che in via generale esclude la competenza della Corte stessa nel settore della PESC). In tema v. ADINOLFI, *Politica dell'immigrazione dell'Unione europea e lotta al terrorismo,* in GARGIULO, VITUCCI, *op. cit.*, 351 ss.

ABSTRACT

Remarks on the EU Law on Borders Checks, Asylum, Recognition of Status and Subsidiary Protection

This paper deals with the links between some specific policies of the EU - border controls, asylum, refugee status and temporary protection - and the recent international crisis following the terrorist attacks in Europe. Issues of legal and illegal immigration are not specifically scrutinized by this paper. Firstly, it is noted that in the EU institutions, as a consequence of the recent terrorist acts, it has been raised the problem of extending (or not) the national public order criterion for the purpose of strengthening controls at internal (not only external) borders. Secondly, it is stressed how the Court of Justice of the EU has given distinctive significance to the need that, in the context of the asylum policy, the rights established by articles 3 of the ECHR and 4 of the Charter of Fundamental Rights of the EU are fully ensured in each Member State of the EU. However, this does not change on the substance the Dublin logic, according to which the State of first entry of third country nationals has the main liability for handling each asylum request submitted to its territory. The European Commission has recently reaffirmed the minimum standards of protection of individuals' rights in the asylum procedures that Member States (Italy, in a specific case) have to ensure exactly as first entrance States. Finally, it is argued that the recent escalation of terrorist acts in Europe and abroad brings new challenges for the balancing between the objectives of CFSP and the objectives established in the title V of the TFEU that deals with an Area of Freedom, Security and Justice, where the management of borders and of asylum requests is included.

[47] Sulle interferenze possibili (ma anche concretamente verificabili) tra obiettivi di sicurezza interna e internazionale (lotta al terrorismo), controlli a frontiere interne ed esterne e disciplina in materia di asilo e riconoscimento di *status*, v. quanto osservato *supra* in Premessa e in nota 21. Proprio su tali possibili interferenze potrà essere attivato il vaglio della Corte di Giustizia (v. *supra* nota 46).

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

SIGNIFICANT ISSUES OF JUVENILE JUSTICE IN THE AMERICAS WITH A SPECIAL FOCUS ON THE USE OF THE PENALTY OF LIFE IN PRISON AGAINST ADOLESCENT OFFENDERS

1. *Preface*. – In the Americas, the states are confronted every day with the problems associated with criminal offences committed by persons who have not yet attained adulthood, which, under international law, is set at the age of 18. The most important reasons of concern are that, in a number of states, very young children are held responsible and accountable for violations of criminal law; in some cases, children below the minimum age at which they can be held criminally responsible, are deprived of their liberty through so called "protective" proceedings that are not carried out in observance of due process guarantees, and end in punitive measures against them; in the vast majority of states, children and adolescents are denied access to the specialized juvenile justice system and are repeatedly tried in the ordinary adult criminal justice system, even though they are minors; under some juvenile justice systems, children and adolescents are frequently transferred to ordinary courts, where they receive adult sentences and are forced to serve their sentences in adult prisons.

The juvenile justice systems in the region are characterized by weaknesses, despite the legislative progress made in many countries[1] since the adoption of the United Nations Convention on the Rights of the Child (hereinafter UNCRC) on 20 November 1989, the primary treaty on children's rights and the most widely ratified human rights treaty in the world, symbolizing a substantial universal consensus. With the exception of a few examples of best practices, there is a marked gap between the

[1] See LIWSKI, *Hacia un sistema integral de justicia y políticas publicas acordes con el marco jurídico internacional*, in *Memorias del Seminario Internacional los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes*, México, 2006, 27-50; CARRANZA, MAXERA, *La justicia penal de menores de edad en los países de América Latina*, ivi, 163-179.

language of the national laws and the experiences of children and adolescents accused of violating criminal laws.

By virtue of the foregoing, this article centres on the significant issues of juvenile justice and its relationship to human rights, with particular reference to the American arena – allowing for the worrying practice on the part of some states of denying or offering fewer procedural guarantees, lowering the minimum age of criminal responsibility (hereinafter MACR), stiffening penal sentences, and other regressive trends –, and with a special focus on the imposing of life sentences on juvenile offenders for crimes they committed before their 18th birthday, outlining the main doctrine and standard of judgments of the Inter-American Court of Human Rights (hereinafter IACtHR) as regards the specific facets of the juvenile crime problem.

2. *The concept of* corpus juris *on the human rights of children and adolescents.* – The notion of *corpus juris* of international human rights law[2], in matters related to children and adolescents, implies the recognition of a series of fundamental norms that are linked for the purpose of guaranteeing the human rights of these "subjects of law", by developing the concept of special protection for youth and providing better clearness to the principles that inform juvenile justice. This *corpus juris* is formed by a series of international instruments with different legal content and effects (treaties, conventions, decisions, and declarations), and also includes norms of customary international law recognizing and safeguarding child status[3], prohibiting torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment of children, and their arbitrary detention.

According to the IACtHR the existence of this *corpus juris*[4] is the

[2] See RIVERO EVIA, Corpus juris *internacional*, in FERRER MAC-GREGOR, MARTÍNEZ RAMÍREZ, FIGUEROA MEJÍA (coord.), *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, México, 2014, 258-260.

[3] International law requires states to recognize children not simply as the subjects and objects of general human rights, but further as the subjects and objects of specific human rights *as children*. The inclusion of this obligation in general international and regional human rights treaties – first and foremost in the UNCRC – demonstrates its wide recognition as a norm of customary international law.

[4] In the landmark 1999 decision by the IACtHR in the so-called *"Street Children"* case, the IACtHR recognized the existence of a *corpus juris* on the human rights of children and adolescents, a concept that has been fundamental to the subsequent development of its jurisprudence regarding treatment of youth. See IACtHR (Judgment) 19 November 1999, *Case of the Street Children (Villagrán Morales* et al. v. *Guatemala)*, para. 194. See VANNUCCINI, *Protecting "At-Risk Children": The Pioneering and Paradigmatic* "Street Children" Case (Villagrán Morales *et al. v.* Guatemala) *before the Inter-American Court of Human Rights – Part I*, in CASSETTI (a cura di), *Archivio di* diritti-cedu.unipg.it *(2010-2015)*,

result of evolution in international children's human rights law, which is focused on the recognition of children and adolescents as persons with legal rights. Hence, the legal framework for the safeguard of children's human rights is not confined to the requirements of Article 19 (Rights of the Child) of the American Convention on Human Rights (hereinafter ACHR)[5], the text of the UNCRC and the decisions adopted by the Committee on the Rights of the Child (hereinafter CRC) in compliance with its mandate. It also embraces, for interpretative reasons, the ICCPR and a number of UN rules and guidelines that require, *inter alia*, that juvenile justice systems emphasize the wellbeing of juveniles and highlight that the treatment of a child should always balance the circumstances of both the offender and the offence.

This range of provisions includes those contained in the UN Declarations of the Rights of the Child of 1924 and 1959, the UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (Beijing Rules of 1985), the UN Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures (Tokyo Rules of 1990), the UN Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (Riyadh Guidelines of 1990), and the UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havana Rules of 1990), in addition to the international human rights instruments that are general in scope, which reveal the existence of a joint legal framework in international human rights law in matters related to children, as well as the interdependence, at the international level, of the different systems for the safeguard of children's human rights[6].

Dipartimento di Giurisprudenza, 2015, 704-736; VANNUCCINI, *Protecting "At-Risk Children": The Pioneering and Paradigmatic* "Street Children" Case (Villagrán Morales *et al. v.* Guatemala) *before the Inter-American Court of Human Rights – Part II*, ivi, 737-775.

[5] Article 19 (Rights of the Child) ACHR enshrines a sphere of special protection for the human rights of children and adolescents, dictated specifically by their status as minors – taking into account their age, lack of maturity, incomplete emotional development, weakness, and inexperience – and regulates the special protection obligations of states, in the following terms: "Every minor child has the right to the measures of protection required by his condition as a minor on the part of his family, society, and the state". This Article is a specific provision for the protection of the child without parallel in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Liberties (hereinafter ECHR) and the African Charter on Human and People's Rights. As for the International Covenant on Civil and Political Rights (hereinafter ICCPR), according to Article 24(1) of this instrument, every child has "the right to such measures of protection as are required by his status as a minor, on the part of his family, society and the State". This requirement mirrors the "special protection" requirement that is the cornerstone of children's rights within the Inter-American System of Human Rights Protection.

[6] See GONZÁLEZ ESPINOZA, *Obligaciones internacionales de los Estados respecto de los niños y niñas a la luz del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*, in *Memorias del Seminario Internacional los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes*, México, 2006, 182-188.

3. *The best interests of the child as the regulating principle of international human rights law governing juvenile justice*. – In the context of penal law, state procedures for responding to children in conflict with the law must differ from procedures and treatment for adults. The UNCRC is a key source of the universal standards that apply to juvenile sentencing, which are erected on the basic principle that the best interests of the child is of primary importance in all decisions relating to youth. This principle, which is provided for in Article 3(1) UNCRC[7], is the regulating principle of the laws on the rights of the child, based on the very dignity of the human being, on the inherent characteristics of the child himself, and on the need to foster his development making full use of his potential, as well as on the nature and scope of the UNCRC[8].

It follows that the actions of the state (and society) as regards the special protection of children and the promotion and preservation of their rights must adhere to this standard, and should also serve to ensure minimal restriction of such rights, based on the consideration of the best interests of the child as an interpretative principle aimed at guaranteeing the maximum satisfaction of the rights of the child[9]. Notably, taking into consideration the severity of placing juveniles in prison and the potential harmful effects, state institutions, organs and authorities, as well as private persons authorized for or involved in the regulation, application and operation of the juvenile justice system must always bear in mind the best interests of the child.

This principle should be a guiding principle of interpretation that reconciles two realities at the moment of regulating the juvenile justice system: on the one hand, recognition of the child's capacity to reason and his/her autonomy, which indicates that the child ceases to be a simple

---

[7] Article 3(1) UNCRC: "In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration". See also Articles 9, 18, 20, 21, 37 and 40 UNCRC.

[8] This is also the finding of the IACtHR: "the phrase 'best interests of the child', set forth in Article 3 of the Convention on the Rights of the Child, entails that children's development and full enjoyment of their rights must be considered the guiding principles to establish and apply provisions pertaining to all aspects of children's lives"; IACtHR (Advisory Opinion) OC-17/02, 28 August 2002, *Juridical Condition and Human Rights of the Child*, para. 137.

[9] Inseparable from the comprehensive duty of the state to recognize and protect child status is the affirmative obligation of the state to provide children with special care and protection; see Article 24(1) ICCPR; Article 25(2) of the Universal Declaration of Human Rights; Article VII of the American Declaration of the Rights and Duties of Man; Article 18 of the African Charter on Human and Peoples' Rights. A consequence of the said obligation is that human rights obligations of a universal character often apply in a different way to children than to adults, or with specific content.

object of protection; on the other hand, recognition of the child's vulnerability[10], given the child's material incapacity to completely satisfy his or her fundamental needs, particularly in the case of children from disadvantaged sectors of society or groups that are targets of discrimination, such as women[11].

The safeguard of the best interests of the child signifies, *inter alia*, that repression and punishment – the traditional objectives of criminal justice – must give way to reparation, rehabilitation and social reintegration of juveniles convicted of crimes, through the diversion of cases or the use of other means of restorative justice, with as little recourse as possible to adjudication and precautionary measures or punishments involving the deprivation of liberty[12]. Moreover, the best interest of the child imply that the cases in which children violate criminal laws will be examined on an individual basis, as every child's needs are different, and that due weight will be given to the child's own views in accordance with his or her respective age and maturity, and with the opinion of the child's parents, guardians and/or representatives or closest family members, throughout the juvenile justice process[13].

4. *International standards governing juvenile justice:* a) *the fundamental objectives.* – Juvenile justice systems must respect the principles of law that specifically apply to minors, and the special ways in which the general principles of law are applied to persons who have not yet attained their adulthood. There is an evident trend in contemporary international human rights law to afford greater protection to children than to adults, and to limit the role of *ius puniendi*[14]. The right to special protection requires that, when the State apparatus has to intervene in offences committed by minors, it should make considerable efforts to ensure their rehabilitation in order to transform them into a productive

[10] The best interests of the child implies a rejection both of doctrines that mainly disregard the vulnerability of children and adolescents in a manner inimical to proper satisfaction of their essential needs, and of the "irregular situation doctrine" that makes the child an object of compassion or repression and in great part is premised on an undue perfectionism or paternalism. See GONZÁLEZ CONTRÓ, *Derechos Humanos de los Niños: una propuesta de fundamentación*, Mexico, 2008.

[11] See Inter-American Commission on Human Rights (hereinafter IACommHR), *Juvenile Justice and Human Rights in the Americas*, 13 July 2011, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 78, 7.

[12] See CRC, *General Comment No. 10 (2007) – Children's Rights in Juvenile Justice*, 25 April 2007, UN Doc. CRC/C/GC/10, para. 10.

[13] See CRC, *General Comment No. 12 (2009) – The Right of the Child to Be Heard*, 20 July 2009, UN Doc. CRC/C/GC/12, paras. 29, 59.

[14] See IACommHR (Report) 10 March 1999, Case 11.491, *Minors in Detention (Honduras)*, para. 113.

member of society[15]. Thus, a juvenile justice system whose policy on crime is aimed simply towards retribution and which puts significantly less accent on such basic goals as prevention and promotion of the opportunities for successful reincorporation into society, would be incompatible with the international standards on the matter[16].

In other words, the objectives of the measures that should be ordered in consequence of the perpetration of an offence must be to re-educate and re-socialize the child[17], as the essential aims of juvenile detention and also as a right – i.e. the right to rehabilitation[18] – that is reflected in international law[19]. Article 40(1) UNCRC requires states to promote "the child's reintegration and the child's assuming a constructive role in society"[20]. Likewise, Article 10(3) ICCPR establishes that incarcerated juveniles must receive special treatment aimed at their "reformation and social rehabilitation"[21], and Article 14(4) of the said instrument requires that judicial procedures take account of juveniles' age and "the desirability of promoting their rehabilitation". The UN Rules developed to guide juvenile justice practices call for "care, protection, education and vocational skills" in order to guarantee the rehabilitative needs of the juvenile offenders[22], and also emphasize that strictly punitive approaches or retributive sanctions are inappropriate for children[23], because they do not serve the purposes of the juvenile justice system, if its goals are to completely rehabilitate the juvenile offenders in order to enable them to

---

[15] See IACtHR (Judgment) 19 November 1999, *Case of the Street Children (Villagrán Morales* et al. v. *Guatemala)*, para. 197.

[16] See VANNUCCINI, *Le misure di riparazione decise dalla Corte interamericana dei diritti dell'uomo per violazioni che coinvolgono i minori di età*, in this *Review*, 2013, 537.

[17] See IACtHR (Advisory Opinion) OC-17/2002, 28 August 2002, *Juridical Condition and Human Rights of the Child*, para. 103.

[18] See VANNUCCINI, *La* 'justiciabilidad' *del diritto all'istruzione dinanzi alla Corte interamericana dei diritti dell'uomo*, in *Federalismi.it* – Focus *Human Rights* n. 3, 2013, 17-18.

[19] See BERNAZ. *Life Imprisonment and the Prohibition of Inhuman Punishments in International Human Rights Law: Moving the Agenda Forward*, 35 *HRQ*, 2013, 470-497.

[20] *General Comment No. 10* offers further guidance, pointing out that the child sentenced to life imprisonment "should receive education, treatment, and care aiming at his/her release, reintegration and ability to assume a constructive role in society" (CRC, *supra* n. 12, para. 77). See also para. 23.

[21] The Human Rights Committee's General Comment No. 21 refers to the rehabilitative aim stating that "juvenile offenders shall be segregated from adults and be accorded treatment appropriate to their age and legal status insofar as conditions of detention are concerned […] with the aim of furthering their reformation and rehabilitation" (Human Rights Committee, *General Comment No. 21 – Article 10 (Humane Treatment of Persons Deprived of Their Liberty)*, 10 April 1992, para. 13).

[22] See Rule 26(1) of the Beijing Rules; Rules 12 and 79 of the Havana Rules.

[23] See Rule 17(1)(b) of the Beijing Rules; Rule 8(1) of the Tokyo Rules.

successfully rejoin society, and lead a law-abiding life following their release[24].

There is a clear tendency in juvenile justice systems towards abolishing penalties of imprisonment or deprivation of liberty, as a consequence of the fact that international human rights law prefers reserving these penalties that most severely limit children's human rights for only the gravest of offences[25]. Besides, if a minor is found to be responsible for severe crimes for which it is necessary to apply penalties of imprisonment or deprivation of liberty, the state's exercise of *ius puniendi* should be guided by the principle of the best interests of the child[26]. When exercising its *ius puniendi* with respect to minors, the state must not only rigorously comply with its international human rights obligations, but also give special consideration to the specific situation of children and adolescents, and to their particular need for protection. This is true both with regard to determining their responsibility for violations of criminal law and when applying the criminal sanctions that such responsibility carries.

5. *Continued:* b) *the leading principles.* – In the administration of juvenile justice, states must apply the leading principles enshrined in international human rights treaties and guidelines on the matter. Certain principles will be observed and guaranteed through the adoption of special measures that ensure that children are able to exercise and enjoy their rights when they face the juvenile criminal justice system.

In order for the juvenile justice system to apply, children or adolescents (at or above the MACR and under age 18) must have committed an act that is already criminalized by law and that is a punishable offence. The application of the principle *nullum crimen nulla poena sine lege praevia* (the principle of legality) signifies that no child shall be alleged as, accused of, or recognized as having violated a criminal law by reason of acts or omissions that were not prohibited by the juvenile justice system at the time of their commission[27]. Subjecting children and adolescents, who have not incurred in conduct defined by law as a crime, to the juvenile justice system or depriving them of their liberty for the

---

[24] See also Committee of Ministers of the Council of Europe (hereinafter CM), 17 September 1987, *Recommendation No. R (87) 20 on Social Reactions to Juvenile Delinquency*, para. 14; CM, 11 January 2006, *Recommendation Rec(2006)2 on the European Prison Rules*, Rule II(28)(3); CM, 5 November 2008, *Recommendation Rec(2008)11 on European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions and Measures*, Rule I(A)(2).

[25] See CM, 25-26 October 2007, *Resolution No. 2 on Child-Friendly Justice*, para. 13.

[26] See IACommHR, *supra* n. 11, 9-10.

[27] See Article 40(2)(a) UNCRC; Guideline 56 of the Riyadh Guidelines; Article 9 (Freedom from Ex Post Facto Laws) ACHR.

mere fact of being at risk or endangered, or having had social or economic problems, or suffering from disorders or learning disabilities or other health problems, is clearly not a legitimate, objective or reasonable end to pursue. The concept of crime committed by children – or juvenile crime – can only be applied to those who incur in conduct legally defined as a crime, not to those who are in the other situations[28]. Otherwise, there is a violation of the principle of legality.

The use of the juvenile justice system with respect to minors must be limited, and the state's punitive intervention must be reduced to the greatest extent possible, particularly where deprivation of liberty is involved. Measures that involve deprivation of liberty of minors for pre-trial detention or as a sentence must be exceptional. A core principle of international law is that the arrest, detention or imprisonment of children should be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time (the principle of last resort)[29]. Preventive detention is the most severe measure that can be applied to someone accused of a crime, which is why it should be reserved for the most exceptional cases, given the limits imposed by the right to presumption of innocence and the principles of necessity and proportionality that are essential in a democratic society[30]. When preventive detention is ordered for children, the rule must be applied with even greater rigor, since the norm should be to resort in the first place to non-custodial measures that are alternatives to preventive imprisonment, and whose purpose is "to ensure that children are dealt with in a manner appropriate to their well-being and proportionate both to their circumstances and the offence"[31].

In the sphere of criminal justice, the principle of differentiated treatment means that the differences between children and adults, as regards both their physical and psychological development, as well as their emotional and educational needs, must be taken into account for the existence of a separate juvenile criminal justice system (the principle of specialization). If it is not possible to avoid the intervention of the courts,

---

[28] See IACtHR (Advisory Opinion) OC-17/2002, 28 August 2002, *Juridical Condition and Human Rights of the Child*, para. 110.

[29] See Article 37(b) UNCRC; Rules 5(1) and 17(1)(a) of the Beijing Rules; Rule 46 of the Riyadh Guidelines; Rule 2 of the Havana Rules. See also CM, *Recommendation Rec(2008)11*, *supra* n. 24, Rule III(E)(1)(49)(2).

[30] See IACtHR (Judgment) 2 September 2004, *Case of the "Juvenile Reeducation Institute"* v. *Paraguay*, para. 228; IACtHR (Judgment) 12 November 1997, *Case of Suárez Rosero* v. *Equador*, para. 77.

[31] See Article 40(4) UNCRC. See IACtHR (Judgment) 2 September 2004, *Case of the "Juvenile Reeducation Institute"* v. *Paraguay*, para. 230. See VANNUCCINI, *La protezione dei minori di età nella prassi della Corte interamericana dei diritti dell'uomo*, in this *Review*, 2013, 116-117.

children under the age of 18 who are accused of conduct defined as criminal by criminal law must be subject, for the purposes of the respective hearing and the adoption of the pertinent measures, only to specific jurisdictional bodies distinct from those for adults[32]. In addition, those who exercise authority at the various stages of trial should be specifically qualified or trained in children's human rights and psychology, so as to avoid any abuse of the discretionary authority, and ensure that the measures ordered in any case are appropriate and proportionate[33]. The principle of specialization applies to the entire juvenile justice system and to all who work within it, including auxiliary staff of the courts, such as experts as well as the personnel charged with enforcing the measures ordered by the courts, and those tasked with supervising compliance with non-custodial measures; the staff of the institutions in which children are deprived of their liberty; the police officers if they have contact with juveniles[34].

The principle of equality and non-discrimination is also part of the international *corpus juris* on the human rights of children and adolescents[35]. Based on the said principle, provisions that treat children and adolescents differently, depending on where the offence is alleged to have occurred, are unacceptable. Nevertheless, many children in conflict with the law are not treated equally. Discrimination and disparities involve vulnerable groups of children, such as street children, children belonging to racial, ethnic, religious or linguistic minorities, indigenous children, girl children, children with disabilities and children who are repeatedly in conflict with the law (recidivists)[36]. These groups of children are over-represented in the juvenile justice systems and in detention facilities, are more likely to receive harsher and longer sentences for the criminal acts they commit, and to experience violence at the hands of police and correctional officers.

Finally, when states ratify international human rights treaties and incorporate them into their domestic laws, they undertake to safeguard

---

[32] See Article 40(3) UNCRC; Article 5(5) (Right to Humane Treatment) ACHR. See IACtHR (Advisory Opinion) 28 August 2002, OC-17/2002, *Juridical Condition and Human Rights of the Child*, para. 109.

[33] See Article 40(4) UNCRC; Rule 6(3) of the Beijing Rules. See IACtHR (Judgment) 2 September 2004, *Case of the "Juvenile Reeducation Institute"* v. *Paraguay*, para. 211. See VANNUCCINI, *supra* n. 31, 125-127.

[34] See Rule 12 of the Beijing Rules; Rule 81 of the Havana Rules.

[35] See Article 2 UNCRC; Article 24(1) ICCPR; the general principles of the Beijing Rules; Rule 4 of the Havana Rules; Article 24 (Right to Equal Protection) ACHR.

[36] See CRC, *supra* n. 12, para. 6. See also CRC, *General Comment No. 11 (2009) – Indigenous Children and Their Rights Under the Convention*, 12 February 2009, UN Doc. CRC/C/GC/11, para. 74.

and secure the exercise of those rights, which includes the obligation to introduce any amendments necessary in their domestic laws to ensure compliance with the provisions of those treaties. It follows that the adoption of regressive measures that curtail children exercising their rights is a violation of the international standards on the subject (the principle of non-regressivity), because the progress made in the defence of human rights is irreversible. This means that it will always be possible to extend the protection that the rights afford, but never to restrict it[37].

6. *Continued:* c) *the essential guarantees.* – International human rights treaties and the additional UN guidelines require that every child alleged as, accused of, or recognized of having infringed the penal law receives fair treatment and trial[38]. The procedural rights and their corollary guarantees that apply to proceedings in the juvenile justice system take on particular characteristics and significance given that the persons accused are children still in the process of maturing[39].

According to the principle of specialization, all proceedings involving minors must be heard by a judge who is specialist in juvenile justice – and not by the regular criminal court judges – in keeping with every person's right to be heard by a competent, independent and impartial tribunal, previously established by law[40].

Children alleged as, or accused of violating criminal law have the benefit of doubt, and are only guilty as charged if these charges have been proven beyond reasonable doubt. The presumption of innocence is essential to the protection of minors in conflict with the law[41]. They have

---

[37] See IACommHR, *supra* n. 11, 42-43.

[38] See Articles 37 and 40 UNCRC; Article 14 ICCPR; Articles 8 (Right to a Fair Trial) and 25 (Right to Judicial Protection) ACHR. The Beijing Rules, the Tokyo Rules, the Riyadh Guidelines and the Havana Rules also make specific reference to the obligation to guarantee the rights of children subjected to various state proceedings.

[39] See IACtHR (Advisory Opinion) 28 August 2002, OC-17/2002, *Juridical Condition and Human Rights of the Child*, para. 98.

[40] Article 40 UNCRC extends the guarantee of a competent, independent and impartial judge to situations involving state authorities other than judicial bodies, or alternative, non - judicial mechanisms for conflict resolution.

[41] See Article 40(2)(b)(i) UNCRC, Rule 17 of the Havana Rules, Article 8(2) (Right to a Fair Trial) ACHR. See IACtHR (Judgment) 18 August 2000, *Case of Cantoral Benavides* v. *Peru*, para. 120. Before the UNCRC come into force, judges played the role of "protector". This means that, when the minor was at risk or in a vulnerable situation, judges had the authority to bypass the minor's rights and guarantees. The simple fact of being charged with a crime would suffice to assume that the minor was at risk, which gave rise to measures such as internment. With the adoption of the UNCRC, judges now have the obligation to respect children's rights, and take into account investigation of and possible sanctions applicable to children, based on the act committed and not on personal circumstances. Therefore, every child alleged as, or accused of having infringed the penal law who is brought before a judge

the right to be treated in accordance with this presumption, and it is the duty of all public authorities or others involved refraining from prejudging the outcome of the trial[42].

Every child alleged as, or accused of having infringed the penal law has the right to be informed promptly and directly of the charges brought against him/her[43], which means as soon as possible, that is when the prosecutor or the judge initially takes procedural steps against the child. Also when the authorities decide to deal with the case without resorting to judicial proceedings, the child must be informed of the charge(s) that may justify this approach.

Children facing juvenile court proceedings have the right of defence, that is they must be guaranteed legal or other appropriate assistance – such as expert lawyers, paralegal professional or social workers trained to work with minors in conflict with the law, and with adequate knowledge and understanding of the various legal aspects of the process of juvenile justice – in the preparation and presentation of their defence, which implies, *inter alia*, ensuring that the services of a specialized public defender are available anywhere in the national territory, establishing service quality standards[44], and providing for the participation of children in the proceedings[45].

The right of the child to be heard – either directly, or through a representative or an appropriate body, in a manner consistent with the procedural rules of national law – in any judicial and administrative proceedings affecting the child is essential for a fair trial[46], and enriches the right of defence if it intends that the child has the right to have witnesses called and examined, the right not to testify against oneself,

---

must be presumed innocent without considering his personal situation. See IACommHR, *supra* n. 11, 48-49.

[42] See CRC, *supra* n. 12, para. 42.

[43] See Article 40(2)(b)(ii) UNCRC. See CRC, *supra* n. 12, para. 47.

[44] See Article 40(2)(b)(ii) UNCRC; Article 14(3)(b) ICCPR; Article 8(2)(d) and (e) (Right to a Fair Trial) ACHR. The notion that children did not need legal counsel to prepare their defence because the judge was there to protect the child's interests was abandoned with the adoption of the UNCRC. Under the previous system, a child's defence counsel was there only to assist or cooperate with the judge.

[45] Article 8(2) (Right to a Fair Trial) ACHR provides for the principle of rebuttal, where it states that during the proceedings, every person is entitled, with full equality, to certain minimum guarantees. Full equality signifies that true procedural equality of arms must be established between the parties, and must be guaranteed if the accused is to be able to properly defend his or her interests and rights. Accordingly, states have the obligation to ensure that their juvenile justice systems allow accused minors to intervene either personally or via their representative, introduce evidence, examine the evidence, make allegations, and so on. See also Rule 7(1) of the Beijing Rules.

[46] See Article 12(2) UNCRC.

and the right not to be forced to incriminate oneself[47]. The right to be heard must be fully observed at all stages of the process, starting with the pre-trial stage when the child has the right of remaining silent, as well as the right to be heard by the police, the prosecutor and the investigating judge. In order to be able to effectively participate in the trial, the child needs to be informed of the charges, of the juvenile justice process as such, and of the possible consequences and penalties, so as to direct the legal representative, to challenge witnesses, to provide an account of events, and to make appropriate decisions about evidence, testimony and the measures to be imposed[48].

The child's next of kin or, otherwise, the child's representatives must be properly notified of the apprehension of the child as soon as possible and, from the very outset, to be informed of the charges against him or her, and how the juvenile justice system will proceed. The involvement of parents or legal guardians in the proceedings is in the interest of the juvenile because they can provide general psychological and emotional assistance to him or her. This involvement shall also in general contribute to an effective response to the juvenile's infringement of criminal law[49].

In judicial proceedings against a minor, his/her right to privacy must be respected at all times. The broad principle of the public nature of the proceedings must be strictly regulated so as to avoid harm being caused by undue publicity or by the process of labelling and, consequently, to safeguard the minor from opinions, stigmatization and/or prejudgments[50].

Owing to the age of children in conflict with the law, decisions must be delivered quickly, considering that the duration of the proceedings has an impact on children's rights. The time between the commission of the offence, the completion of the police investigation, the decision of the prosecutor (or other competent body) to bring charges against the minor, and the final adjudication and decision by the court (or other competent judicial body) should be as short as possible. The longer this time, the

---

[47] See IACommHR, *supra* n. 11, 51.

[48] See CRC, *supra* n. 12, para. 46. See also Rule 14 of the Beijing Rules.

[49] See CRC, *supra* n. 12, paras. 53-55. See Rule 15(2) of the Beijing Rules. See also IACtHR (Judgment) 8 July 2004, *Case of the Gómez - Paquiyauri Brothers* v. *Peru*, para. 93; IACtHR (Judgment) 18 September 2003, *Case of Bulacio* v. *Argentina*, para. 130.

[50] See Articles 16 and 40(2)(b)(vii) UNCRC; Rules 8(1) and 21(1) of the Beijing Rules; Rule 3(12) of the Tokyo Rules; Article 6(1) ECHR. See also IACtHR (Advisory Opinion) 28 August 2002, OC-17/2002, *Juridical Condition and Human Rights of the Child*, para. 134; IACtHR (Judgment) 2 September 2004, *Case of the "Juvenile Reeducation Institute"* v. *Paraguay*, para. 211.

more probable it is that the response loses its needed positive, pedagogical effect, and the more the minor will be stigmatized[51].

Finally, if a child is deemed to have violated a criminal law, the guilty verdict and the measures imposed as a consequence thereof, shall be reviewed by a higher, competent, independent and impartial authority or judicial body, according to law. The right of appeal, which is one of the fundamental rights protecting children facing the juvenile justice system, must guarantee a fresh and thorough examination of any decision being appealed, including the possibility of challenging any precautionary measures and penalties, as well as any relevant court ruling[52].

7. *Juvenile justice and its relationship to human rights in the Americas: a worrying overview.* – In the Americas, the plight of minors who come into contact with the juvenile justice system is revealed, firstly, by the existence of a huge discrepancy in regard to the MACR: a number of states even consider that children under the age of 12 are criminally responsible, and in some states, children as young as 7 can face criminal prosecution[53]. When the minimum age at which children are held criminally responsible under the juvenile justice system is too low, they are not viewed as human beings that deserve assistance and care due to their status as minors, and the intent of the states to minimize the justice system's response to juvenile offenders is annihilated[54].

---

[51] See Articles 37(d) and 40(2)(b)(iii) UNCRC; Article 14(3)(c) ICCPR. See CRC, *supra* n. 12, paras. 51-52. See also IACtHR (Judgment) 2 September 2004, *Case of the "Juvenile Reeducation Institute"* v. *Paraguay*, paras. 215, 226.

[52] See Article 40(2)(b)(v) UNCRC; Article 14(5) ICCPR; Rule 7(1) of the Beijing Rules; Articles 8(2)(h) (Right to a Fair Trial) and 25 (Right to Judicial Protection) ACHR. See CRC, *supra* n. 12, paras. 51-52; IACommHR, *supra* n. 11, 57.

[53] In Grenada, Trinidad and Tobago, and certain states in the United States, children who are aged 7 can be held criminally responsible. In Antigua and Barbuda, Saint Kitts and Nevis, and Saint Vincent and the Grenadines, criminal responsibility starts at the age of 8. In the Bahamas, Guyana, and Suriname, children are held criminally responsible at the age of 10, whereas in Barbados at the age of 11. In other states, such as Dominica, Saint Lucia, Jamaica, Belize, Bolivia, Brazil, Canada, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Mexico, Panama, Peru and Venezuela, the MACR is 12. In Haiti, Guatemala, Nicaragua and the Dominican Republic, the MACR is 13. In Chile, Colombia, Paraguay and Uruguay, children can be held criminally responsible as from the age of 14. The highest age limit in the region is in Argentina, where the MACR is 16, and then only in the case of crimes that are prosecuted by the state, and not for crimes that carry a sentence of more than two years' imprisonment, with a fine or disqualification. See IACommHR, *supra* n. 11, 13-14.

[54] The UNCRC requires states parties to seek to promote, *inter alia*, the establishment of a minimum age below which children shall be presumed not to have the capacity to infringe the penal law, but does not mention a specific minimum age in this regard (Article 40(3)(a)). The CRC has recommended that states not to set a MACR at a too low level and to increase the existing low MACR to an internationally acceptable level. A minimum age of criminal responsibility below the age of 12 years is considered by the CRC not to be internationally

The leading principles of, and the essential guarantees in the juvenile justice systems are disregarded in many states of the region. It is not infrequent that conduct that would not be a criminal offence if committed by an adult is criminalized, as well as behaviour that is a function of a minor's substantial socio-economic vulnerability and exclusion. Disadvantaged children who resort to begging or who run away from home for any number of reasons – and consequently are in need of protection – are subjected to the juvenile criminal justice system even though they have not violated any law[55]. The juvenile justice system is also used to institutionalize children suffering from mental disabilities, on the pretext of their protection; they are deprived of their liberty even though they can never be held responsible for violation of any law, given their mental disability[56]. These are violations of the principle of legality.

Within the region, the deprivation of liberty of children is the rule rather than the exception[57], in violation of the principle of last resort[58]. The number of children placed in preventive detention is much higher than the number who actually goes to trial to determine whether they have infringed the law[59]. This means that the police authorities are detaining a much larger percentage of minors without this necessarily meaning any further action in their case. In addition, detention is not confined to cases of *flagrante delicto*, but it is also used to deal with truancy, runaways, street children, etc. Another issue related to the principle of last resort is regulation of the statute of limitations for

---

acceptable. A higher MACR, by setting the minimum at between 14 and 16 years, contributes to a juvenile justice system that deals with children in conflict with the law without resorting to judicial proceedings, providing that children's human rights and legal safeguards are fully respected. See CRC, *supra* n. 12, paras. 30-35.

[55] See IACommHR (Report) 6 March 2008, *Cristina Aguayo Ortiz et al.* (Paraguay), Case 12.359, Report Nº 16/08.

[56] See SOBHANI, *Extending the Logic of the Juvenile Justice System to a Separate Justice System for Mentally Ill Offenders*, in *Albany GLR*, 2015, 439-466.

[57] The exceptions are Barbados, where judge retains discretion to impose a more lenient penalty than imprisonment; Belize, where children under the age of 14 cannot be sentenced to imprisonment; and Mexico, where persons under the age of 14 are not subject to the penalty of detention. See DEITCH *et al.*, *From Time Out to Hard Time: Young Children in the Criminal Justice System*, Austin, 2009, 91, 98.

[58] In Bahamas, juveniles convicted of murder are sentenced to a flexible term of detainment "during Her Majesty's pleasure". Similarly, in Guyana, juveniles convicted of capital offence are sentenced to a flexible term of detainment "during the President's pleasure". In Jamaica, courts retain full discretion to determine punishment for children under the age of 14. Similarly, in Venezuela, judge retains wide discretion in sentencing persons under the age of 18. See DEITCH *et al.*, *supra* n. 57, 90, 95-96, 102.

[59] In Canada, children under the age of 14 may receive a maximum 6-year custodial term for murder. See DEITCH *et al.*, *supra* n. 57, 92. See also IACommHR, *Report on the Use of Pretrial Detention in the Americas*, 30 December 2013, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13, 84-86.

criminal action in the case of juvenile justice, which is different in each state[60]. It should be shorter than those in the regular criminal justice system for the same punishable offence, in keeping with the principle of the exceptionality of prosecution.

Another serious reason of concern is due to the violation of the principle of specialization, considering that in some states children can be barred from the juvenile justice system and tried by adult courts[61]; children charged along with an adult are tried in an adult court rather than a juvenile court[62]; judges have discretionary power to determine whether a child should be transferred to adult courts[63]; judges, prosecutors and defence attorneys who work with children in conflict with the law have not received any type of training or instruction in the laws pertaining to children, their rights and their growth and development; there are no

---

[60] Pursuant to Article 222 of the Child and Adolescent Statute of Bolivia, the statute of limitations expires after four years in the case of crimes that carry a sentence of six or more years, after two years for those that carry a sentence of imprisonment of less than six years but more than two years, and six months for all other crimes. According to Article 225 of the Child and Adolescent Comprehensive Protection Act of Guatemala, the statute of limitations is five years in the case of crimes against life, sexual crimes and crimes against a person's physical integrity; three years for any other type of crime that is prosecuted by the state, and six months for crimes charged by private parties and petty offences. In conformity with Article 103 of the Child and Adolescent Statute of Uruguay, the statute of limitations is two years for very serious crimes, and one year for serious crimes. See IACommHR, *supra* n. 11, 22.

[61] In the United States, more than half of the states allow children aged 12 and above to be transferred to adult courts. Specifically, the states with a maximum age of juvenile court jurisdiction of 15 are New York and North Carolina. The states with a maximum age of juvenile court jurisdiction of 16 are Georgia, Illinois, Louisiana, Massachusetts, Michigan, Missouri, New Hampshire, South Carolina, Texas, and Wisconsin. The states with a maximum age of juvenile court jurisdiction of 17 are Alabama, Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Delaware, District of Columbia, Florida, Hawaii, Idaho, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Maine, Maryland, Minnesota, Mississippi, Montana, Nebraska, Nevada, New Jersey, New Mexico, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, South Dakota, Tennessee, Utah, Vermont, Virginia, Washington, West Virginia, and Wyoming. The states with a maximum age of juvenile court jurisdiction of 18 are Connecticut and Rhode Island. See National Center for Juvenile Justice, *Juvenile Offenders and Victims: 2014 National Report*, Pittsburgh, 2014, 93. See also HOEFFEL, *The Jurisprudence of Death and Youth: Now the Twain Should Meet*, in *Texas Tech LR*, 2013, 29-69; RUDDELL, LARRY MAYS, *Transferring Pre-Teens to Adult Criminal Courts: Searching for a Justification*, in *Juv. Fam. Court Jou.*, 2012, 22-36; RYAN, *Youth in the Adult Criminal Justice System*, in *Cardozo LR*, 2014, 1167-1184; TWISS, *Charging a Juvenile as an Adult: Perhaps the Most Important Decision in the Juvenile Justice System*, in *Dartmouth LJ*, 2012, 88-135.

[62] This happens, e.g., in Antigua, Barbuda and Jamaica. See CRC, *Consideration of State Reports under Article 44 of the Convention. Final Observations: Antigua and Barbuda*, 3 November 2004, UN Doc. CRC/C/15/Add.247, para. 68(a). See Jamaica's Child Care and Protection Act, 2004, Section 72(2).

[63] This happens, e.g., in Suriname. See CRC, *Consideration of State Reports under Article 44 of the Convention. Final Observations: Surinam*, 18 June 2007, UN Doc. CRC/C/SUR/CO/2, para. 70(a).

judges specifically appointed to deal with cases involving children accused of infringing penal laws; security staff in detention facilities have no training in the medical, psychiatric and psychological areas, so as to respond to the specific and special rights and needs of children and adolescents; the measures necessary to ensure that the procedures by which the juvenile justice system operates and the facilities in which it operates are not suitable for minors and not conducive to their participation[64].

In the Americas, particularly alarming is also the plight of minors who are victims of race - based discrimination within the juvenile justice system[65], with the consequent disproportionately high rate of incarceration among indigenous children[66]. Minors are often the victims of discrimination by virtue of their socio-economic circumstances; they are regularly subjected to punishment for types of behaviour that are expression of socio-economic problems, such as vagrancy, begging or poverty[67]. In particular, girls are recurrent targets of discrimination by the juvenile justice system: they are frequently incarcerated for having committed acts that do not constitute crimes if committed by an adult, or acts for which boys are hardly ever punished. Not only: girls represent a relatively small percentage of the offenders in the juvenile justice system and, accordingly, correctional facilities for girls often either do not exist or are in an awful condition when compared with the facilities for boys. It follows that girls who infringe the law are more likely than boys to be sent to adult correctional facilities, where they are habitually intermixed

---

[64] See IACommHR, *supra* n. 11, 27-28.

[65] Children belonging to racial minorities are more likely to receive longer sentences than other children, even though the offence committed is the same. See Human Rights Watch, *When I Die They Will Send Me Home: Youth Sentenced to Life Without Parole in California*, Vol. 20, No.1 (G), January 2008, 29. In the United States, over half the children aged 12 and under who have been judicially transferred to adult courts for person offences have been Afro - descendants. In California and Pennsylvania, Afro - descendant children are 20 times more likely to receive life sentences without the benefit of parole. See DEITCH *et al.*, *supra* n. 57, 32, 34.

[66] In Canada, children from aboriginal communities represent 4.5% of the total population, but 24.9% of all children deprived of their liberty (see BALA, SANJEEV, *Youth Criminal Justice Law*, Toronto, 2009, Ch. VIII). Nevertheless, measures are being taken to avoid the disproportionately high numbers of minorities in the juvenile justice system; see Sections 3(1)(c)(iv) and 38(2)(d) of Canada's Youth Criminal Justice Act.

[67] A study undertaken in 2003 to verify the human rights violations that occurred in Guatemala during implementation of the so - called "Plan Escoba" found that the majority of those detained were needy, untutored children from underprivileged areas. In 70% of the cases, they were arrested for possession of narcotic drugs. Nonetheless, in many of these cases, Guatemala's National Civil Police supplied fraudulent evidence to justify the arrests (see World Organisation Against Torture, *Violaciones de los Derechos Humanos en Guatemala*, October 2006, UNTB/CAT/36/2006/GUA/ESP).

with the adult population[68]. Also children with disabilities, above all those with a limited cognitive capacity or mental health disabilities sufficiently serious to reduce their ability to perform essential functions, are discriminated, that is they are over - represented in the juvenile justice system.

In the region, also a number of legislative initiatives have been taken that represent a regression away from the standards achieved in the process of adapting national laws to the principles of the UNCRC. There has been the adoption of bills that seek to suspend the minimum guarantees in proceedings in juvenile courts; bills whose purpose is to lower the minimum age at which children would be subject to ordinary criminal sanctions; bills that seek to lower the upper age - limit at which children would come under the jurisdiction of the juvenile justice system; and bills to toughen penalties, in violation of the principle of non-regressivity[69].

In the hemisphere, also judicial guarantees are not correctly and uniformly observed by the states when the juvenile justice systems are put into practice. As for the right of defence, most states do not have provisions to provide *pro bono* legal services to children facing the juvenile justice system or, even though they have already introduced legal provisions to that effect, the guarantees of due process and especially those pertaining to the right of defence *de facto* are not observed[70]. As for the minors' right to be heard, many of the domestic laws have adopted mechanisms to ensure this right, although not always with the safeguards necessary to guarantee that minors are kept well

[68] See IACommHR, *supra* n. 11, 34-35.

[69] According to the Bill on the Criminal Responsibility of Juvenile Offenders, introduced in Ecuador in July 2010, if the crime began when the alleged perpetrator was between 16 and 18 years of age and if, by the time the crime was consummated, the alleged perpetrator was over 18 years of age, the applicable law would be the one applied to adults. 16 - year - olds accused of infringing criminal laws would be prosecuted in the regular criminal justice system. Under the system currently in effect in Ecuador, persons who have not yet turned 18 are subject to a Special Statute on Children and Adolescents and cannot be charged with the offenses criminalized under the Penal Code in force for adults. At the same time, the Ministry of Justice sent a bill intended not to punish minors, but to increase the penalty for adults who use children for the commission of crimes. However, the bill includes regressive provisions, as it seeks to raise the maximum socio - educational measure (penalty) from 4 to 6 years in the case of children who commit offences that, under the Penal Code, carry sentences of incarceration (see Bill to Overhaul the Penal Code, Code of Criminal Procedure and Related Laws, Article 49). Another example of the adoption of regressive measures that curtail children exercising their rights is offered by Panama that, in late 2010, approved a legal overhaul of its juvenile justice system that, *inter alia,* lowered the MACR from 14 to 12 years of age. See IACommHR, *supra* n. 11, 42-43.

[70] This is the case, e.g., of Jamaica, Belize, Brazil and Uruguay. See IACommHR, *supra* n. 11, 45.

informed and in a position to exercise that right in keeping with their abilities. As for the principle of the brevity of the deprivation of liberty applicable to juveniles, a number of states have laws that prescribe very long maximum sentences, which defeat the purpose of penalties in juvenile justice[71]. As for the principle of rebuttal, guaranteeing equality of arms in proceedings and the opportunity to rebut testimony and disprove evidence, it poses huge challenges to states. Where the confidentiality of proceedings is concerned, while a number of domestic laws provide that juvenile proceedings shall be conducted in courts closed to the public, it frequently occurs that magistrates have the discretion to decide who can be admitted to the hearing chamber, and even the media are frequently allowed into the chamber. Moreover, the absence of clear standards and policies concerning the elimination of minors' personal particulars on record in the juvenile justice system is discouraging[72], as well as the duration of cases in the juvenile justice system because in most states, there is no limit on the period that may elapse between the time the child is actually charged and the time a definitive decision in the case is handed down, with the consequence that proceedings can drag on for years before the case is decided[73].

8. *Condemning adolescent offenders to die in prison: the use of juvenile life sentences in the Americas.* – The community of nations rejects sentencing any young defendant who is under the age of 18 to die in prison, whatever the crime: there is an international consensus against the imposition of juvenile-life-without-parole (hereinafter JLWOP) sentences. A large number of UN resolutions, either adopted by consensus or upon vote, call for the abolition of the juvenile death

[71] The maximum duration of the sentences that children held responsible for violating the law can receive is 15 years in Costa Rica; 10 years in Chile; 8 years in Honduras, Paraguay and Colombia; and 7 years in El Salvador. Nonetheless, under El Salvador's "Anti - Mara" Law, the maximum sentence could be extended for up to 20 years. Similarly, under Peru's Law to Counter Aggravated Terrorism, juveniles between 16 and 18 years of age can be sentenced to no less than 25 years. See SOLANA RÍO, *Estadísticas de administración de justicia en Centroamérica*, San José, 2007, 31-32.

[72] In some states, information about minors in the juvenile justice system is published. In Colombia, law enforcement authorities regularly publish photographs of arrested children in the media, thereby violating their rights to privacy and to the presumption of innocence (see CRC, *Consideration of the Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention. Final Observations: Colombia*, 8 June 2006, UN Doc. CRC/C/COL/CO/3, paras. 92-93). In Mexico, there are cases where children and adolescents have been stigmatized in the media and publicly accused of allegedly committing various crimes, without ever being tried, in violation of the principle of the presumption of innocence.

[73] This occurs, e.g., in Trinidad and Tobago, where some children are held in custody for as long as four and a half years without a trial. See IACommHR, *supra* n. 11, 47.

penalty and JLWOP sentences. Such sentences violate the norm of customary international law obligating states to recognize and protect the special status of children as minors[74], as a consequence of the differences between children and adults that have crystallized in a distinct body of international human rights law protecting the rights of the child. The prohibition on JLWOP sentences is required to ensure the rights to humane treatment, dignity and personal liberty of minors. Nonetheless, in the Americas there are countries where the possibility for juveniles of receiving a life sentence with no opportunity for review and/or release exists[75].

The most impressive example in this sense is that of the United States, the only country in the world that does not comply with the norm against imposing life without possibility of parole sentences on offenders who are under the age of 18 at the time of the offence[76]. Although the juvenile justice system in the United States was originally created to divert juvenile offenders from the dangerous environment of destructive punishments, however JLWOP sentences are routinely and systematically imposed on a discretionary basis for homicide-related crimes: in these cases, judges apply penalties that amount to the functional equivalent of a sentence for one's natural life without robust review mechanisms[77]. JLWOP sentences are a direct result of a wide and

---

[74] See IACommHR, 25 March 2014, *Written Observations of Law, Amnesty International & The Georgetown Law Human Rights Institute – Case No. 12.866, Henry Hill* et al. v. *The United States of America*, 7-14.

[75] In some states of the hemisphere, children can also still be sentenced to death. A law is still in force in Saint Vincent and the Grenadines that prohibits capital punishment in the case of minors under the age of 16. It follows that capital punishment is a possibility in the case of minors between the ages of 16 and 18. See Criminal Code of Saint Vincent and the Grenadines, Ch. 124, Sec. 24. See CRC, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Concluding Observations on Saint Vincent and the Grenadines*, 10 October 2002, UN Doc. CRC/C/28/Add.18. See also IACommHR, *The Death Penalty in the Inter-American Human Rights System: From Restrictions to Abolition*, 31 December 2011, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68, 71-76.

[76] See Human Rights Watch, *US: End Life Without Parole for Juvenile Offenders – Amicus Curiae Brief Filed with the Supreme Court*, 26 January 2012, available at www.hrw.org. The United States has not ratified the ACHR, restricting access to the IACtHR, or the UNCRC, whose express prohibition on JLWOP under Article 37(a) has become a customary international law norm (see IACommHR, 19 March 2014, *Written Comments of Amicus Curiae Human Rights Watch – Case No. 12.866, Henry Hill* et al. v. *The United States of America*, 47). As a signatory to the Organization of American States (hereinafter OAS) Charter, the United States is bound by the American Declaration of the Rights and Duties of Man, which is recognized by the OAS General Assembly as a binding source of international legal obligation for OAS member states.

[77] See IACtHR, 14 September 2012, *Amicus Curiae Brief – Case No. 12,651, César Alberto Mendoza* et al. *(Perpetual Imprisonment and Confinement of Adolescents)* v. *Argentina*, 5-6. See also RUSSELL, *Review for Release: Juvenile Offenders, State Parole*

pernicious tendency towards a process known as "adultification", which has infiltrated juvenile justice systems across the United States over the past 30 years[78]. This insidious and regressive trend, from a system that, with a small number of exceptions, adjudicated criminal charges against minors in juvenile courts, to one in which states easily and recurrently transfer juveniles to adult courts for adult sentencing[79], has resulted in the incarceration of thousands of minors for life without the possibility of parole.

Illustrative is also the situation in Argentina, where Law 22,278 on the Juvenile Criminal Regime of 25 August 1980 (last amended in 1989 by Law 23,742), which was conceived and promulgated by the last military dictatorship, applies to adolescents who, at the time they commit the offence they are charged with, are under 18 years of age[80]. Law 22,278 contains provisions that regulate, *inter alia*, the age for attributing criminal responsibility to persons who have not reached the age of 18, the measures that the judge may adopt before and after this attribution, and the possibility of imposing a criminal sanction following tutelary treatment[81], the duration of which cannot be less than one year. The determination of punishments, their severity, and the legal definition of offences are regulated in the National Criminal Code (hereinafter NCC), which is equally applicable to adult offenders. Nevertheless, none of these two instruments contains provisions on how the criminal sanctions established in the NCC for adults are applied to minors. Under this system a juvenile convicted of crimes committed before the age of 18 can be subject to an adult criminal justice system, receive the maximum penalties allowed under the NCC (i.e. reclusion for life or life imprisonment) with no possibility of parole for 20 years, and sentences where the possibility of release is not reviewed on a regular basis by an

---

Practices, and the Eighth Amendment, in *Indiana LJ*, 2014, 373-440.

[78] See IACommHR, *supra* n. 76, 4.

[79] See HAMACK, *Go Directly to Jail, Do Not Pass Juvenile Court, Do Not Collect Due Process: Why Waiving Juveniles into Adult Court Without a Fitness Hearing is a Denial of Their Basic Due Process Rights*, in *Wyoming LR*, 2014, 775-828. When the United States ratified the ICCPR, it attached a limiting stipulation that allows the criminal justice system to treat juveniles as adults "in exceptional circumstances". This stipulation challenges the objective of the ICCPR by allowing the United States to subject juvenile offenders to the same proceedings and penalties as adult offenders. See MAGNUSON, *Taking Lives: How the United States has Violated the International Covenant of Civil and Political Rights by Sentencing Juveniles to Life Without Parole*, in *UC Davis JJLP*, 2010, 163-194.

[80] See Articles 2, 3, 3 bis, 4 of Law 22,278.

[81] The judicial authority is empowered to provide tutelary measures for a child who commits an offence during the investigation and the processing of the proceedings, regardless of his or her age. No time frame or limit is established for the measures that are ordered, on a discretionary basis, for child offenders.

independent body to determine whether they have been rehabilitated or if release would be appropriate[82].

The worrying overview of the normative situation in the countries of the region also includes that of Belize, where life imprisonment without the option of parole for offences committed by children as young as 9 years of age is available according to several domestic laws[83], although the Government has pointed out that, practically, this means that minors serve 18-20 years without provision of parole[84]. Saint Lucia[85], Saint Vincent and the Grenadines[86], and Jamaica[87] also allow a person who has committed a crime while still a minor to receive a sentence of life imprisonment. In Antigua and Barbuda, the law does not specify how long a person who has committed murder as a minor can be held, which means that juveniles are liable to be sentenced to be detained for life[88]. Something similar happens in Barbados[89] and Dominica[90], where children can be locked up for an indefinite period of time, at the discretion of the Governor‐General and President, respectively: this can amount to a life sentence without the possibility of parole.

In the light of this serious situation prevailing in the hemisphere, children who were found guilty of infringing penal laws before attaining

---

[82] See Articles 13, 14, 44 and 80 NCC.

[83] See Indictable Procedures Act, Ch. 96, Sec. 146(2); Court of Appeal Act, Ch. 90. See CRC, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Concluding Observations: Belize*, 31 March 2005, UN Doc. CRC/C/15/Add/252, paras. 70, 71(c). See also ABA Rule of Law Initiative, *Assessment of Juvenile Justice in Belize*, vii, viii, 2, 15, 26, November 2010.

[84] See CRC, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Second Periodic Report by Belize*, 13 July 2004, UN Doc. CRC/C/65/Add.29, para. 85.

[85] See CRC, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Concluding Observations: Saint Lucia*, 21 September 2005, UN Doc. CRC/C/15/Add.258, para. 72.

[86] See Juveniles Act, Ch. 168, Sec. 3; Criminal Code, Ch. 124, Sec. 12. See CRC, *Consideration of Reports Submitted by Saint Vincent and the Grenadines, Initial Reports of States Parties*, 10 October 2001, UN Doc. CRC/C/28/Add.18, para. 128.

[87] See Jamaica's Child Care and Protection Act, Art. 78(1). See CRC, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Concluding Observations: Jamaica*, 4 July 2003, UN Doc. CRC/C/15/Add.210, para. 57(b).

[88] See Laws of Antigua and Barbuda, Ch. 229, Art. 3. See CRC, *Consideration of Reports Submitted by Antigua and Barbuda, Initial Reports of States Parties*, 9 December 2003, UN Doc. CRC/C/28/Add.22, para. 286; CRC, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Concluding Observations: Antigua and Barbuda*, 3 November 2004, UN Doc. CRC/C/15/Add.247, para. 68.

[89] See Barbados' Juvenile Offenders Act, Ch. 138, Sec. 14.

[90] See Dominica's Offences against the Person Act, Ch. 10:31, Sec. 3(1)(b). See CRC, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Concluding Observations: Dominica*, 30 June 2004, UN Doc. CRC/C/15/Add.238, para. 46.

adulthood are treated as adults and can be sentenced to life in prison, which is incompatible with the purposes that penalties under the juvenile justice system are intended to serve. The regional trend of "adultification" of juvenile judicial systems, by using JLWOP sentences, paves the way for children to face state machinery designed to prosecute, convict and sentence adults. Adult sentencing directly conflicts with children's right to "special protection, care and aid"[91] – and particularly with their rights to suffer incarceration only as a last resort and for the shortest duration, to a sentence that is proportionate, to be free from discrimination, and to rehabilitation – in clear violation of both the international standards for the treatment of youthful offenders and the jurisprudence from the IACtHR.

9. *Outlawing juvenile life sentences: the case of* Mendoza *et al. v.* Argentina *before the Inter-American Court of Human Rights.* – The case of *Mendoza* et al. v. *Argentina*, submitted by the IACommHR to the IACtHR's jurisdiction on 17 June 2011, refers to the alleged international responsibility for human rights violations of the Argentine Republic for the imposing of life imprisonment (*privación perpetua de la libertad*) on César Alberto Mendoza, Lucas Matías Mendoza, Ricardo David Videla Fernández and Saúl Cristian Roldán Cajal, and reclusion for life (*reclusión perpetua*) on Claudio David Núñez. All of the victims were between the ages of 16 and 17 when they committed the crimes for which they were given life sentences. On 14 May 2013, the IACtHR rendered a decision of utmost importance, which was not intended to contest the criminal responsibility of the five youths, but rather the imposing of life imprisonment and reclusion for life on them, in application of a juvenile justice system that allowed adolescent offenders to be treated the same as adult offenders, despite the overpowering evidence that they are mentally, physically, and emotionally different[92].

In its assessment on the "conventionality" of sentencing individuals to life in prison for crimes they committed as minor, first the IACtHR found it relevant to make clear that children are bearers of all the rights established in the ACHR, in addition to the special measures of protection called for in Article 19 (Rights of the Child) of this instrument, which are of huge significance in the context of juvenile detention, where children in the prime of development are deprived of their liberty.

---

[91] See Article VII of the American Declaration of the Rights and Duties of Man.

[92] See VANNUCCINI, *Against the Imposing of Life Sentences on Juvenile Offenders: The Landmark Decision by the Inter-American Court of Human Rights in the* Case of Mendoza *et al. v.* Argentina, in CASSETTI (a cura di), *Archivio di* diritti-cedu.unipg.it *(2010-2015)*, 2015, 784-803.

Children must receive special treatment as a response to the reality that they are differently situated than adults[93]. An obvious consequence of the importance of dealing in a differentiated, specialized and proportionate manner with matters pertaining to children, and expressly those relating to illegal conduct, is the establishment of specialized jurisdictional bodies to hear cases involving conduct defined as crimes attributed to them. According to the principle of specialization, a justice system should be established that is specialized at all stages of the proceedings and during the execution of the measures or punishments that are eventually applied to minors who have committed offences and who can be held responsible under domestic law. This should involve both the legislation and the legal framework, and also the state institutions and agents specialized in juvenile criminal justice. It also entails the application of special legal rights and principles that protect the rights of children accused or convicted of an offence[94].

The ACHR does not include a list of punitive measures that member states may impose on juveniles convicted of crimes: it does not refer expressly to life imprisonment or reclusion for life. Nevertheless, in order to determine the legal consequences of the offence committed by a child, the principle of proportionality is a relevant criterion. In accordance with this principle, there must be a balance between the presumptions and the punishment, both as regards the individualization of the punishment and its judicial application. Any response in consequence of the perpetration of a criminal offence committed by children must always be adjusted to their status as minors and to the offence, giving priority to their social reintegration and rehabilitation[95]. In other words, the proportionality of the sentence is intimately related to its purpose. In the opinion of the IACtHR, life imprisonment and reclusion for life do not achieve the aforesaid objective. On the contrary, such sentences entail the maximum exclusion of the child from society and, therefore, are not proportionate to the purpose of the criminal sanction of children. They function in a merely retributive sense, because the expectations of re-socialization are annulled to their highest degree[96].

The IACtHR explicitly held that life sentences for juveniles contravene human rights standards because they do not comply with the

---

[93] See Article 5(5) (Right to Humane Treatment) ACHR.

[94] See IACtHR (Judgment) 14 May 2013, *Case of Mendoza* et al. v. *Argentina*, paras. 146-147.

[95] *Id.*, para. 151. In this sense, juvenile life sentences fly in the face of Article 5(6) (Right to Humane Treatment) ACHR: "Punishments consisting of deprivation of liberty shall have as an essential aim the reform and social readaptation of the prisoners".

[96] *Id.*, para. 166.

core principles of juvenile sentencing: the principle of deprivation of liberty as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time, which must guide and limit the use of penalties of incarceration in the case of children; the principle of periodic review of the detention measures and the possibility of release that are required elements of any non-arbitrary deprivations of liberty of children[97]. The IACtHR reiterated that no one may be subjected to arrest or imprisonment for reasons and using methods that – although classified as legal – can be considered incompatible with regard to the fundamental rights of the individual, because they are, among other matters, unreasonable, unpredictable, or disproportionate[98]. Additionally, in accordance with Article 37(b) UNCRC, "[n]o child shall be deprived of his or her liberty unlawfully or arbitrarily". It follows that, if judges decide that it is necessary to apply a criminal sanction, and if this is deprivation of liberty, although this is provided for by law, its application may be arbitrary if the fundamental principles contained in the international norms on the rights of the child that regulate this matter are not taken into consideration. Furthermore, if the circumstances have changed and reclusion is no longer required, states have the obligation to release children, even when they have not completed the sentence established in each specific case. To this end, states must provide early release programs in their legislation. Instead, Argentina denied minimal procedural protection by imposing an absolute sentence on the youths, with no possibility of release until at least 20 years. In light of these considerations and in view of the principle of the best interests of the child, life imprisonment and reclusion for life for children are incompatible with Article 7(3) (Right to Personal Liberty) ACHR[99].

The IACtHR also noted that, even though most relevant treaties on human rights only establish that "no one shall be subject to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment", however the dynamic nature of the interpretation and application of this branch of international law has allowed a requirement of proportionality to be inferred from norms that make no clear reference to this element. This is true of the prohibition of torture as a form of persecution and punishment as well as other forms of cruel, inhuman and degrading treatment, and other areas, including those

---

[97] *Id.*, para. 162. This situation was exacerbated by the restrictions on the scope of reconsideration in the *cassation* appeals filed by the victims, resulting in their inability to argue questions of fact and evidentiary assessment in the said appeals.

[98] See IACtHR (Judgment) 21 November 2007, *Case of Chaparro Álvarez and Lapo Íñiguez* v. *Ecuador*, para. 90.

[99] Article 7(3) (Right to Personal Liberty) ACHR: "No one shall be subject to arbitrary arrest or imprisonment".

of state sanctions – especially corporal punishment, the death penalty, and life imprisonment – for the perpetration of offences. Consequently, punishments considered to be drastically disproportionate, such as those that can be described as atrocious, fall within the sphere of application of the articles that contain the prohibition of torture and cruel, inhuman and degrading treatment[100]. The IACtHR found that the disproportionality of the sentences of life imprisonment and reclusion for life imposed on the victims of the present case was evident and the truly devastating effect produced by a similar guilty verdict had constituted cruel and inhuman treatment[101]. In addition, the reviews of the sentences of the five youths occurred after approximately 12 years. Considering that, at the time of the facts of the instant case, Article 13 NCC established parole for those sentenced to life imprisonment and reclusion for life after they had served 20 years of the sentence, for these minors the expectations of liberty were minimal[102]. In light of these considerations, the IACtHR declared that Argentina had violated Article 5(1) and 5(2) (Right to Humane Treatment) ACHR[103].

Of particular importance to the IACtHR's holding was also Article 2 (Domestic Legal Effects) ACHR[104]. Law 22,278 on the Juvenile Criminal Regime, which was applied in this case, grants a broad margin of discretion to the judge to determine the legal consequences of the perpetration of an offence for children who have not yet attained 18 years of age, based not only on the offence, but also on other aspects, such as "the minor's background, the result of the tutelary treatment, and the direct impression made on the judge"[105]. Besides, judges may impose on children the same sanctions as on adults, including the deprivation of liberty. According to the IACtHR, the consideration of elements other than the offence committed, as well as the possibility of imposing on minors criminal sanctions established for adults, are contrary to the principle of proportionality in the criminal sanction of minors[106]. Not

[100] See IACtHR (Judgment) 14 May 2013, *Case of Mendoza* et al. v. *Argentina*, para. 174.

[101] *Id.*, para. 183.

[102] *Id.*, para. 176.

[103] Article 5 (Right to Humane Treatment) ACHR: "1. Every person has the right to have his physical, mental, and moral integrity respected. 2. No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman, or degrading punishment or treatment. All persons deprived of their liberty shall be treated with respect for the inherent dignity of the human person".

[104] Article 2 (Domestic Legal Effects) ACHR: "Where the exercise of any of the rights or freedoms referred to in Article 1 is not already ensured by legislative or other provisions, the States Parties undertake to adopt, in accordance with their constitutional processes and the provisions of this Convention, such legislative or other measures as may be necessary to give effect to those rights or freedoms".

[105] See Article 4 of Law 22,278.

[106] See IACtHR (Judgment) 14 May 2013, *Case of Mendoza* et al. v. *Argentina*, para. 295.

only: the sanctions provided for in Article 80 NCC (namely, reclusion for life or life imprisonment) are contrary to the ACHR, because the fixed period following which release can be requested (i.e. 20 years, in conformity with Article 13 NCC) does not take into consideration the circumstances of each child, which change with the passing of time and, at any moment, could reveal progress that would enable social reintegration. Furthermore, instead of meeting the standard of periodic review of the sanction of deprivation of liberty, the period established in the said Article 13 is a patently disproportionate time frame for minors to be able to request their release for the first time, and to be able to reintegrate into society, given that, in order to request their eventual release, they are forced to remain imprisoned for a number of years that is more than the amount of time any adolescent has lived before the perpetration of the offence and the imposing of the punishment, bearing in mind that, in Argentina, children from 16 to 18 years of age can be charged under Article 2 of Law 22,278[107]. By virtue of the foregoing, the IACtHR found that Argentina had also failed to comply with the obligation contained in Article 2 (Domestic Legal Effects) ACHR, in relation to Articles 7(3) (Right to Personal Liberty) and 19 (Rights of the Child) thereof.

10. *Concluding remarks.* – In the Americas, there are a number of countries whose juvenile sentences and detention practices are out of step with global recognized human rights standards, revealing serious and widespread dysfunctionality in criminal justice systems. Young offenders are victims of institutionalized attitudes of violence prevailing in the police forces of certain states, are become progressively more marginalised by a shortage of social protection and exposure to poor conditions of detention, are usually subjected to criminal proceedings that lack the fundamental guarantees of due process, and, especially, are deprived of their liberty under inhuman and degrading conditions, including torture, without access to an effective system oriented toward their rehabilitation and social reintegration.

In particular, the penalty of life in prison affects human dignity and constitutes *per se* violation of the prohibition of cruel and inhuman treatment because of the mental and physical suffering it imposes on adolescent offenders. It causes traumatic and indelible effects on children, and therefore represents a disproportionate and excessive penalty that should only be established for adults. It is not an exceptional

[107] *Id.*, para. 296.

punishment[108], it does not entail the deprivation of liberty for the shortest appropriate period of time or for a period specified at the time of sentencing, and it does not permit a regular periodic review of the need to keep children deprived of liberty with a view to the possibility of release. The principle of subsidiarity of a prison sentence for juveniles is also violated by imposing the penalty of life in prison and by the failure to extend the tutelary treatment, as well as the principle of equality and non-discrimination, and the principle of lesser criminal responsibility of children in conflict with the law, given that juveniles can be sentenced to the same prison sentences as adults. Added to this, such penalty increases the risk that juvenile offenders will be subjected to violence, in violation of the state's specific obligation to protect them from attacks by third parties, including other inmates.

Following this line of reasoning, in the case of *Mendoza* et al. v. *Argentina* the IACtHR provided clear-cut guidance on juvenile sentencing to Argentina, as well as to states within the region more broadly, and, expressly, indicated that any juvenile life sentence, including one where there is a lengthy period before the possibility of review or without a mechanism for the realistic and regularized consideration of early release, is in breach of the basic international human rights standards on juvenile justice. The landmark decision at issue should lead those who exercise high responsibilities in the different states organs to reflect on the troubling ways in which minors are handled when they commit crimes, and on the truly crucial importance of the development of a wide-ranging policy and rules based on the principles of prevention, due process, specialized justice and effective reintegration into society, so as to redouble efforts to optimize a "justice service" that, in addition to complying with the constitutional and conventional obligations, safeguards the fundamental rights of everyone, especially of those who, by their vulnerability, need it most.

---

[108] *Id.*, para. 163. The realities of the penal practice in the Americas, and especially in the United States, show that life sentences against adolescent offenders are not an exceptionally unusual criminal punishment as they should be everywhere in the developed world. See GOTTSCHALK, *Life Sentences and the Challenges to Mass Incarceration*, in *Jou. Inst. Just. Int. St.*, 2011, 13. Life sentences are also imposed for offences whose degree of seriousness is not "exceptionally high" to justify a whole life order. See MCGINNIS, *Sentenced to Die in Prison: Life Without Parole as an Eighth Amendment Violation for All Juveniles and Especially Those Who Have Not Killed*, in *Hastings RPLJ*, 2014, 201-221.

ABSTRACT

Significant Issues of Juvenile Justice in the Americas with a Special Focus on the Use of the Penalty of Life in Prison against Adolescent Offenders

This paper aims at addressing a series of issues relating to juvenile justice in the Americas and its relationship to human rights. Bearing in mind that the juvenile justice system is designed to be rehabilitative in nature, it should represent a perfect fit for a child's character that is still in the midst of significant development. It should also recognize juvenile convicted offenders to have the special measures of protection and the special treatment to which they are entitled by virtue of their age and their general vulnerability. Nevertheless, the plight of children who are treated as fully functioning adults for purposes of prosecution, trial, sentencing and punishment – not only for the most serious crimes, but also for relatively minor offences – and who are transferred to the adult criminal justice system is particularly troubling and widespread in the hemisphere, despite the existence of separate, specialized juvenile courts. A disconcerting number of children faces this kind of problem with the resultant disturbing outcomes for them, considering that the vast majority of States in the region has not given up the practice of holding adolescent offenders to the same standards of criminal responsibility as adult offenders and giving them harsh and long criminal sanctions, even life sentences.

NOTE E COMMENTI

BREVI NOTE SU ALCUNE NUOVE ESPRESSIONI DEL REGIONALISMO AFRICANO

PIERO PENNETTA

1. È noto come il regionalismo dei Paesi in via di sviluppo si realizzi in maniera complessa e quasi labirintica attraverso l'istituzione di una pluralità di organizzazioni con attribuzioni di competenza assai simili, cui aderiscono *in maniera quasi casuale* gli Stati della singola area geografica (c.d. pluralismo associativo). Ne discende una partecipazione soggettiva che vede taluni Stati aderire contemporaneamente a più forme associative sostanzialmente concorrenti (pluralismo partecipativo)[1]. Ulteriore caratteristica del regionalismo dei Paesi in via di sviluppo è l'utilizzazione in maniera differenziata delle diverse tipologie tecnico-giuridiche della cooperazione: organizzazioni di concertazione (*soft organizations*), organizzazioni di cooperazione, organizzazioni di integrazione o sopranazionali[2]. Inoltre, la cooperazione regionale risulta direttamente collegata con lo sviluppo economico collettivo dei Paesi interessati.

Una prassi di tal genere si ritrova, in maniera più o meno accentuata, nelle varie aree geografiche[3], ma il pluralismo associativo ed il pluralismo partecipativo si realizzano in maniera particolarmente accentuata nel continente africano[4]. In tale area, infatti, convivono due organizzazioni di

---

[1] Mi sia consentito il rinvio a PENNETTA, *Organizzazioni internazionali regionali,* in *Enc. Dir., Annali*, IV, 2011, 844 ss. e, più di recente a ID., *International Regional Organizations. Problems and Issues,* in VIRZO, INGRAVALLO (eds.), *Evolutions in the law of international organizations,* Leiden/Boston, 2015, 70 ss.

[2] Cfr. PENNETTA, *Organizzazioni internazionali regionali,* cit., 861-868.

[3] La cooperazione si realizza con maggior frequenza con lo strumento pattizio in Europa, America, Africa e nel mondo arabo islamico, mentre una maggiore utilizzazione dello strumento politico-diplomatico di concertazione (*soft organization*) si ritrova nel continente asiatico e nell'area dei Paesi già socialisti. Spesso, l'organizzazione di concertazione si evolve in un'organizzazione a base pattizia attraverso la sottoscrizione di un trattato *ad hoc.*

[4] Cfr., da ultimo, FAU-NOUGARET, *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, Paris, 2012; LORENZ-CARL, REMPE (eds.), *Mapping Agency: Comparating Regionalism in Africa,* Farnham, 2013, e TCHAMÉNI, *Les évolutions du régionalisme africain:*

dimensione continentale (African *Union*, AU, e *African Economic* Community, AEC), otto organizzazioni di dimensione regionale (*Regional Economic Communities*, RECs), come previsto dall'*AEC Treaty*, ed una pluralità di forme associative di dimensione sub-regionale (*Sub-regional Economic Communities*, Sub-RECs)[5]. Ovviamente accade che taluni Stati africani aderiscano contemporaneamente a due, tre o, talora, quattro RECs. Inoltre, sempre in Africa, operano forme di cooperazione tecnico-funzionale con competenze e partecipazione soggettiva estremamente differenziate.

Non è questa la sede per illustrare tale complessa e apparentemente inspiegabile moltiplicazione di forme associative spesso fragili ed evanescenti[6] e i tentativi, sinora vani, di una più volte e da tempo auspicata razionalizzazione[7]. Qui ci limiteremo a indicare alcune novità che ulteriormente arricchiscono e complicano il quadro complessivo. Infatti, fra il 2011 ed il 2015 la cooperazione regionale e sub-regionale in Africa si è arricchita di un nuovo soggetto: il *G5 du Sahel*[8]. Inoltre, la storica forma associativa di concertazione del *Conseil de l'Entente* è stata trasformata in organizzazione a base pattizia e, infine, è stato sottoscritto il *Traité Révisé de la Communauté des Etats Sahélo-Sahariens* (CEN-SAD) che, ai termini del suo art. 58, «*remplace le Traité du 4.2.1998 instituant la CEN-SAD*»[9]. Rispetto a tali tre nuove iniziative del variegato regionalismo africano ci si limiterà a sottolineare alcuni aspetti istituzionali.

---

le fonctionnement des Communautés économiques régionales, Paris, 2015 mentre, per una rassegna delle attività, cfr. PENNETTA, *L'attività delle organizzazioni regionali nell'Africa sub-sahariana (2013-2014)*, e PENNETTA, TINO, *L'attività delle organizzazioni regionali nell'Africa sub-sahariana (2014-2015)*, in questa *Rivista*, rispettivamente, 2014, 291-305, e 2015, 489-504.

[5] L'*AEC Treaty*, Abuja, 3.6.1991 prevede all'art.1, lett. *d*), ed all'art.4, par. 2, lett. *a*), la suddivisione del continente in cinque RECs competenti rispettivamente per Africa del Nord, Ovest, Est, Centrale e Meridionale. Tale previsione avrebbe dovuto comportare la partecipazione del singolo Stato ad una sola REC ma, di fatto, tale opzione non è stata mai compiuta. In senso contrario sono state costituite altre RECs e, attualmente, sono state "indicate" ufficialmente come tali otto organizzazioni: UMA, CEN-SAD, ECOWAS, COMESA, IGAD, EAC, ECCAS e SADC.

[6] Com'è intuibile la vitalità e l'efficienza delle diverse forme associative parziali operanti in Africa, salvo limitate eccezioni, è assai ridotta. Inoltre, le informazioni ufficiali (ma anche ufficiose) su tali iniziative sono estremamente limitate in quanto, talora, inesistenti o parziali. In alcuni casi, come per il *Conseil de l'Entente*, sono fornite con inspiegabile ritardo; cfr. le rassegne di cui alla nota 4.

[7] Di recente si è definita una forma di cooperazione commerciale fra tre delle otto RECs attive in Africa; cfr. *Communiqué of the third COMESA-EAC-SADC Tripartite Summit, Vision: Towards a single market. Deepening COMESA-EAC-SADC Integration* e *Agreement establishing a Tripartite Free Trade Area among the COMESA, the EAC and the SADC*, Sharm El Sheikh, 10.6.2015.

[8] Sul tema, cfr. TISSERON, *G5 Sahel: une simple organisation de plus?,* Éclairage du GRIP, 25 mars 2015, www.grip.org.

[9] La *Communauté des Etats Sahélo-Sahariens* è comunemente (ed ufficialmente) denominata CEN-SAD dai termini in arabo del Sahara e del Sahel.

2. Per quanto riguarda il *G5 du Sahel*, si tratta di una *misteriosa* forma di cooperazione istituita a Nouakchott (Mauritania) il 16 febbraio 2014 in occasione di un *Summit* dei Presidenti di cinque Stati dell'area: Burkina Faso, Ciad, Mali, Mauritania e Niger[10]. Tutti i Paesi membri sono di lingua francese ed aderiscono anche ad altre organizzazioni regionali e sub-regionali africane, in particolare all'*Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine*, UEMOA[11]. Il testo del Trattato istitutivo non è noto e le pochissime notizie giornalistiche la definiscono come una forma di cooperazione finalizzata a coordinare sinergicamente le politiche degli Stati membri in materia di sviluppo e di sicurezza.

Nel dicembre 2014 è stato tenuto un *Summit* straordinario ed in tale occasione è stato nominato il Segretario generale ed è stata fissata la sede a Nouakchott. Le successive riunioni si sono svolte a livello di Ministri degli interni e dei Capi di Stato maggiore con la partecipazione anche dei rappresentanti della Francia, con cui da tempo si intrattengono relazioni privilegiate. Gli obiettivi della cooperazione appaiono facilmente comprensibili in ragione della comune minaccia terroristica e delle condizioni economiche che vedono gli Stati del Sahel fra i Paesi meno avanzati e, come tali, oggetto di particolare attenzione da parte dei Paesi industrializzati nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. In tale quadro, è stato tenuto un incontro con l'Alto Rappresentante dell'UE, in cui si sono condivisi gli obiettivi comuni nella lotta al terrorismo, nel problema delle migrazioni (ivi compresa la situazione in Libia), nonché nello sviluppo economico, in particolare in materia energetica. Circa la natura giuridica del *G5 du Sahel*, non essendo noto il testo del Trattato istitutivo, può solo ipotizzarsi che si tratti di una organizzazione di cooperazione, tendenzialmente rispettosa della sovranità nazionale degli Stati membri.

3. Per quanto riguarda il *Conseil de l'Entente*, si tratta di una organizzazione sub-regionale ormai storica, istituita nel 1959 sulle ceneri dell'Africa occidentale francese con l'adesione di Benin, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Niger e Togo[12]. Si trattava di una organizzazione di concertazione politica (o *soft organization*), che ha operato a lungo con risultati assai marginali. Come per il G5, i cinque Paesi del *Conseil de l'Entente* aderiscono contemporaneamente ad altre organizzazioni dell'area (in passato *Union Douanière et Économique de l'Afrique de l'Ouest/Communauté Économique de l'Afrique de l'Ouest*, UDEAO/CEAO, e *Economic Community of West*

---

[10] Secondo notizie giornalistiche la sede del Segretariato del *G5 du Sahel* è stata fissata a Nouakchott (Mauritania) ed il 26.5.2015 è stato sottoscritto l'Accordo di sede.

[11] *Traité modifié de l'UEMOA*, Dakar, 29.1.1994/Dakar 29.1.2003.

[12] *Acte Constitutif portant création du Conseil de l'Entente, signé à Abidjan, le 29 mai 1959*, su cui PENNETTA, *Il Conseil de l'Entente*, in questa *Rivista*, 1999, 56-82.

African States, ECOWAS) e, attualmente, al citato Trattato dell'UEMOA ed al nuovo *ECOWAS Treaty* del 1993[13]. Si ricorda come l'UEMOA si ispiri in maniera evidente al modello comunitario europeo e come anche nell'ECOWAS siano stati nel tempo introdotti emendamenti ispirati al medesimo modello tecnico-giuridico comunitario (Commissione, Corte di Giustizia, atti normativi). In tale contesto di sostanziale inattività, i Capi di Stato hanno, in maniera sorprendente, sottoscritto la nuova *Charte du Conseil de l'Entente*, che è entrata in vigore immediatamente in maniera provvisoria, così manifestando una evidente continuità con la precedente esperienza[14].

Non è questa la sede per analizzare in maniera approfondita la nuova *Charte*, appare tuttavia opportuno sottolinearne alcune caratteristiche tecnico-giuridiche. Per quanto riguarda l'apparato istituzionale ed i relativi atti normativi, la *Charte* detta una disciplina differente per la *Conférence des Chefs d'Etat* e per il *Conseil del Ministres*, anche se entrambi gli organi decidono per *consensus* (art. 9, par. 2, e art. 14, par. 2) ed i loro atti hanno, come subito si vedrà, hanno *force obligatoire*.

La *Conférence* ha la possibilità di adottare *Protocols additionnels, directives e décisions* (art. 9, par. 1) ma, mentre i *Protocols additionnels* sono nella sostanza dei trattati e richiedono, per la loro entrata in vigore, la ratifica da parte dei due terzi degli Stati membri[15], per le direttive e le decisioni si detta una disciplina estremamente ridotta che, nella sua sinteticità, sembra ispirarsi in maniera evidente a quella comunitaria europea (art. 189 TCEE, ora art. 288 TFUE). Così, si specifica all'art. 11, par. 3: «Les directives de la Conférence fixent des objectifs à atteindre par les Etats; elles ont force obligatoire»; e all'art. 11, par. 4: «Les decisions de la Conférence portent sur l'orientation génerale et les politiques de l'Organisation ou concernent un Etat-membre determine; elles sont obligatoires dans tous leurs elements pour les destinataires qu'elles designent».

Per quanto riguarda il Consiglio dei Ministri, la *Charte* prevede l'adozione di *décisions*, *directives et règlementes communitaires* (art. 15, par. 1). Tuttavia, le decisioni, pur caratterizzate dalla obbligatorietà in tutti i loro elementi per i destinatari designati, si riferiscono esclusivamente al funzionamento ed alla gestione finanziaria dell'Organizzazione (art. 15, par. 2). Anche la disciplina delle *directives* del Consiglio dei Ministri è differente, anche se in misura minore, rispetto a quella appena vista per la *Conférence* e si prevede un dettato normativo simile a quello previsto nell'ordinamento comunitario europeo. Si stabilisce infatti (art. 15, par. 3):

---

[13] *Revised ECOWAS Treaty*, Cotonou, 24.6.1993.

[14] *Charte du Conseil de l'Entente,* Cotonou, 5.12.2011. In maniera singolare, la pubblicazione del testo della *Charte* è avvenuta sul sito ufficiale www.conseildelentete.org dopo quasi tre anni dalla sua sottoscrizione.

[15] In realtà, secondo l'art. 11, par. 2, i protocolli, che sono destinati a completare e precisare la *Charte*, entrano in vigore a titolo provvisorio in occasione della firma e, a titolo definitivo, a seguito della ratifica dei due/terzi degli Stati membri.

«Les directives du Conseil des Ministres […] lient les Etats-membres quant aux objectifs, à charge, pour chaque Etat, de determiner les modalités de leur mise en oeuvre interne». Lo stesso può dirsi per i regolamenti del Consiglio dei Ministri che, secondo l'art. 15 par. 4, sono relativi alle modalità di messa in opera degli obblighi comunitari. In proposito la *Charte* stabilisce sempre all'art.15, par. 4: «[...] ils sont directement applicables dans tous leurs élements dans les Etats-membres qui veillent à leur application».

Come anticipato, non è questa la sede opportuna per una più approfondita analisi di carattere comparato e per considerazioni più generali sulla progressiva diffusione, fuori dall'Europa, del modello comunitario[16]. Né, tanto meno, ci si può interrogare sulla rilevanza delle disciplina delle organizzazioni regionali e sub-regionali sulla teoria generale dell'organizzazione internazionale. Nei limiti di una nota meramente informativa, ci si limita ad osservare come alla prevista obbligatorietà degli atti corrisponda una procedura di voto che non è l'esplicito consenso rappresentato dall'unanimità bensì il *consensus* il quale, com'è noto, prevede che uno Stato possa manifestare un *certo dissenso*. Una ulteriore ma connessa osservazione si riferisce agli strumenti per garantire il rispetto del Trattato (e degli atti di diritto derivato) e per la soluzione delle controversie. A differenza del modello comunitario europeo e delle altre organizzazioni a questo ispirate[17], la *Charte* non prevede l'istituzione di una Corte di Giustizia che assicuri «[…] il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati», secondo la nota formula ora prevista all'art. 19, par. 1, TUE. In maniera assai più tradizionale, si attribuisce un ruolo fondamentale alla *Conférence*. Così, se si prevede l'obbligo per gli Stati di «respecter les obligations qui leur incombent […]», in caso di violazione da parte di uno Stato, ci limita a rinviare alla *Conférence* per «[…] statuer sur ce manquement» (art. 33, par. 1) ovvero che la stessa «[…] prend les décisions appropriées. Les décisions de la Conference sont définitives» (art. 33, par. 2).

4. Infine, alcune considerazione sul citato (e sinora inedito) *Traité Révisé de la CEN-SAD*[18], organizzazione che opera nell'area del Sahel e del Sahara ed i cui Stati membri aderiscono a più RECs e Sub-RECs. Nata nel 1998 su iniziativa dell'allora Presidente libico Gheddafi, prevedeva originariamente

---

[16] Sulle altre ipotesi di organizzazioni simili e sull'introduzione di elementi di sopranazionalità in organizzazioni di cooperazione, cfr. PENNETTA, *International Regional Organization*, cit., 99-100.

[17] Sulle corti regionali, cfr. TINO, *Settlement of Disputes by International Courts and Tribunals of Regional International Organization,* in VIRZO, INGRAVALLO, (eds.), *op. cit.*, 468 ss.

[18] *Traité Révisé de la CEN-SAD*, N'Djamena, 16.2.2013. Il testo non risulta essere mai stato oggetto di pubblicazione, neanche sul sito ufficiale www.censad.org, ed è stato fornito all'a. dall'Ambasciata italiana Abidjan (Costa D'Avorio), che qui si ringrazia per la cortesia ed efficienza.

una partecipazione di soli sei Stati dell'area e le sue vicende sono collegate ai successi, prima, e alla crisi, poi, del regime libico[19]. Infatti, nel periodo immediatamente successivo alla sua creazione, si è avuta una rapida estensione della partecipazione soggettiva che ha portato all'adesione di 28 Stati, ben al di fuori dell'area del Sahara e del Sahel[20]. Tale *successo* appare direttamente collegato al sostanziale contributo della Libia al bilancio dell'Organizzazione (sino al 75%). A seguito delle note vicende successive alla Primavera araba, è cessato il ruolo di Stato-guida della Libia e nel 2013 a N'Djamena si è proceduto all'approvazione del *Traité Révisé*.

Il nuovo Trattato non sembra, nella sostanza, differenziarsi in maniera significativa dal precedente, almeno da quella che è stata la sua prassi[21]. La principale novità si ritrova nella sua ampiezza, infatti il *Traité Révisé* prevede 61 articoli, di cui ben 43 sono dedicati al *Systeme Institutionnel* (Chapitre III, articoli 7-44) e al *Régime Financier* (Chapitre IV, articoli 45-50).

L'organo decisionale è la *Conférence des Chefs d'Etat et/ou de Gouvernement* che decide per *consensus*[22] e, secondo l'art. 12, «[...] agit par voie d'acte. Elle peut également adopter des résolutions, formuler des recommandations et faire des déclarations. Les actes de la Conférence ont une portée générale; ils ont force obligatoire à l'égard des Etats membres et des institutions de la Communauté […]». La formula utilizzata non brilla per chiarezza in quanto non si indicano le caratteristiche dell'*acte*, né tanto meno quelle delle *résolutions, raccomandations* e *declarations*, anche se, per le ultime due tipologie, appare evidente che si tratti di atti privi di valore obbligatorio. Va aggiunto che il successivo art. 13 prevede l'adozione di «[…] protocoles additionels qui complètent et précisent le présent Traité […]» che, tuttavia, richiedono l'unanimità degli Stati membri ed entrano in vigore quando ratificati, secondo le procedure costituzionali nazionali, dalla metà più uno degli Stati membri[23]. La natura cooperativa del *Traité Révisé* emerge anche dal meccanismo di interpretazione che è attribuito, in assenza

---

[19] Cfr. *Traité portant sut la création de la Communauté des Etats Sahelo-Sahariens*, Tripoli, 4.2.1998, il cui testo si limitava a soli 11 articoli.

[20] Hanno aderito alla CEN-SAD anche le Comore, isole dell'Oceano indiano. Peraltro non vi ha mai partecipato l'Algeria, Stato certamente situato nel Sahara e nel Sahel.

[21] Per quanto riguardava gli atti normativi, l'art. 4 del *Traité CEN-SAD* del 1998 prevedeva, in materia laconica e con un vago riferimento al sistema comunitario europeo, che la *Conference* potesse «[…] Adoptar decisions et […] Prendre les decisions, règlements et les directives nécessaires à la mise en oeuvre des objectives et programmes de la Communauté». Nella prassi la CEN-SAD ha operato attraverso atti di carattere raccomandatorio ed attraverso Protocolli sottoscritti e ratificati dai singoli Stati operanti a *geometria variabile.*

[22] Il *consensus*, secondo gli articoli12, al. 3, 13, e 54, al. 3, non vale per l'adesione di nuovi Stati membri e per i *protocoles additionels.*

[23] Secondo la previsione dell'art. 13 del *Traité Révisé*, i *protocoles additionels* dovrebbero essere sottoscritti all'unanimità da tutti gli Stati membri ed entrare in vigore quando ratificati dalla metà più uno. Qui ci si domanda se, anche in presenza del nuovo Trattato, non possa di fatto operare il principio della geometria variabile, già attivo nel precedente regime.

di una soluzione concordata, all'attività eminentemente politica della *Conférence*[24].

5. Come anticipato, sia il *Traité Révisé de la CEN-SAD* che la *Charte du Conseil de l'Entente*, nonché il sinora *misterioso G 5 du Sahel*, meriterebbero un'analisi più approfondita, sia come tali che in una più ampia visione critica del fenomeno dell'organizzazione internazionale. Qui ci si è limitati a una breve nota informativa finalizzata a sottolineare alcuni aspetti istituzionali che sono apparsi di un certo interesse.

ABSTRACT

Brief Remarks on new Experiences in the African Regionalism

As known African regionalism is characterized by proliferation of regional and sub-regional organizations which are often fragile and feeble and whose membership generally overlaps. In this context, in recent years a new association experience, namely the *Group of 5 for the Sahel,* has been established. Moreover the *Conseil de l'Entente* has been transformed from a soft organization into a hard organization and the CEN-SAD Member States have signed a new *Traité revisé* which replaces the 1998 Treaty. This paper aims at expressing some brief considerations about such developments, particularly focusing on their institutional aspects.

[24] Cfr. art. 55 del *Traité Révisé.* Il precedente Trattato, all'art. 9, si limitava a prevedere il negoziato fra le parti.

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

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

ASSEMBLEA GENERALE
69a sessione

QUESTIONI GIURIDICHE

1. *Premessa*.- Tra i diversi temi affrontati dalla Commissione nel corso della sessione in rassegna ci si occuperà in modo più approfondito di quelli che presentano maggiore interesse sotto il profilo giuridico o che hanno dato luogo a sviluppi significativi. Saranno trattati in maniera estremamente sintetica gli argomenti che non rispondano a detti parametri. Va rilevato, infatti, che in relazione a questi ultimi la VI Commissione produce risultati fondamentalmente ripetitivi rispetto a quelli degli anni precedenti.

2. *Portata ed applicazione del principio di universalità della giurisdizione*.- La discussione su questo tema si è svolta, secondo una prassi consolidata, in un primo momento in plenaria e, successivamente, in seno ad un *Working Group* aperto alla partecipazione di tutte le delegazioni[1]. Deve rilevarsi in proposito che, mentre il dibattito in plenaria ripropone stancamente da anni le stesse posizioni e, soprattutto, le stesse divisioni, i lavori del *Working Group* – grazie soprattutto al dinamismo dei delegati che l'hanno presieduto[2] – procedono in modo decisamente più produttivo[3]. Per questa ragione, soltanto questi ultimi saranno oggetto della nostra attenzione.

---

[1] Il *Working Group* è stato istituito dalla Commissione nel corso della sua prima riunione (cfr. *Summary Records of the 1st meeting*, 7 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.1, paragrafi 7-8). Nello svolgimento dei lavori, le delegazioni si sono potute servire dei rapporti preparati dal Segretario Generale sulla base delle osservazioni inviate da Stati, organizzazioni internazionali e non-governative, nonché delle informazioni fornite da alcune delegazioni sullo stato della legislazione nazionale in materia di giurisdizione universale (UN Docc. A/65/181, A/66/93 e Add.1, A/67/116, A/68/113 e da ultimo A/69/174).

[2] Si tratta in particolare di due membri della delegazione costaricana: Mr. Ulibarri e, a partire da questa sessione, Ms. Guillén-Grillo.

[3] V. però lo scetticismo manifestato dalla delegazione russa in merito all'utilità di proseguire ulteriormente la discussione di questo tema (*Summary Records of the 11th meeting*, 15 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.11, par. 21).

Nel corso della sessione in rassegna, il *Working Group* ha lavorato su un *paper* informale[4], fatto circolare dalla Presidente, che ha messo insieme gli spunti emersi nelle precedenti sessioni e li ha ordinati in tre sezioni, corrispondenti ai tre *clusters* di problemi individuati nella *road map* concordata durante la 66ª sessione (definizione del principio, ambito di applicazione, problemi applicativi)[5]. Come evidenziato nella relazione della Presidente al *plenum* della VI Commissione, questo documento si limita ad illustrare le questioni sul tavolo e le varie posizioni emerse e non intende in alcun modo pregiudicare il prosieguo del dibattito[6]. Proprio a questo scopo, nella scelta dei termini da impiegare, si è cercato di trovare il giusto equilibrio tra precisione e flessibilità[7].

La prima sezione, dunque, riguarda la definizione del concetto di giurisdizione universale ed è divisa, a sua volta, in tre sottosezioni. La sottosezione (a), in particolare, si propone di identificare le finalità perseguite dal principio in parola, vale a dire "combattere l'impunità", "proteggere i diritti delle vittime", "realizzare la giustizia internazionale" o – secondo una diversa, e più concisa, formulazione – "promuovere la giustizia"[8]. La sottosezione (b), invece, ha lo scopo di determinare gli elementi della nozione in esame, già oggetto di discussione durante la 67ª sessione. Nell'ambito di quest'ultima, in particolare, la nozione di giurisdizione universale era stata scomposta in cinque elementi, essendo essa definita come una giurisdizione *i)* di carattere penale, *ii)* esercitata dai giudici nazionali, *iii)* in via eccezionale, *iv)* in ragione della gravità del crimine commesso e non dell'esistenza di una qualche forma di collegamento con lo Stato giudicante, *v)* da non confondersi con l'esercizio della giurisdizione penale in attuazione dell'obbligo *aut dedere aut judicare*, né con l'attività giurisdizionale dei tribunali penali internazionali[9]. Di tale definizione sono stati conservati i primi quattro elementi, mentre alla questione riguardante la distinzione tra giurisdizione universale ed istituti affini è stata dedicata un'apposita sottosezione, la 1(c)[10].

La seconda sezione attiene alla portata oggettiva del principio in parola e si limita a riprodurre la lista provvisoria dei crimini soggetti a giurisdizione universale sulla quale gli Stati avevano avuto modo di esprimersi nel corso della precedente sessione[11]. Com'era prevedibile, l'inclusione di alcune fattispecie criminose (ad esempio, quella di "terrorismo") continua a destare perplessità[12]. In una prospettiva più radicale, poi, è stata messa in dubbio la stessa opportunità di procedere all'elaborazione di una lista dettagliata[13] e si è suggerito di sostituire tale elenco con un generico riferimento agli obblighi derivanti dal diritto internazionale[14]. Altre

---

[4] *Informal Working Paper prepared by the Chairperson for discussion in the Working Group*, consultabile alla pagina web papersmart.unmeetings.org (ultimo accesso, 30 giugno 2015).

[5] V. la rassegna della 66ª sessione, in questa *Rivista*, 2013, 397 ss., 398.

[6] *Oral report of the Chair of the Working Group on the scope and application of the principle of universal jurisdiction* in *Summary Records of the 28th meeting*, 7 November 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.28, par. 28.

[7] *Ibidem*.

[8] *Ibidem*, par. 29.

[9] V. la rassegna della 67ª sessione, in questa *Rivista*, 2014, 99 ss., 100-101.

[10] *Oral report of the Chair of the Working Group*, cit., par. 31.

[11] V. la rassegna della 68ª sessione, in questa *Rivista*, 2015, 437 ss.

[12] *Oral report of the Chair of the Working Group*, cit., par. 33.

[13] *Ibidem*, par. 32.

[14] *Ibidem*, par. 33.

delegazioni, invece, hanno evidenziato l'importanza di assicurare che la delimitazione dell'ambito di applicazione del principio rifletta il quadro giuridico esistente e non le preferenze soggettive dei singoli Stati[15].

La terza sezione, infine, riguarda l'applicazione del principio di giurisdizione universale, tema affrontato per la prima volta in seno al *Working Group*[16]. Come riconosciuto dalla Presidente, questo argomento si è rivelato particolarmente delicato e complesso – circostanza evidenziata, a tacer d'altro, dall'articolazione della relativa sezione in ben sei sottosezioni (condizioni per l'applicazione; criteri per l'esercizio della giurisdizione; aspetti procedurali; ruolo dei sistemi giudiziari nazionali; interazione con altre nozioni di diritto internazionale; assistenza e cooperazione internazionale)[17]. Benché la discussione sul tema sia ancora in una fase embrionale, alcuni punti meritano di essere brevemente richiamati. Anzitutto, avendo riguardo alla sottosezione 3(a) (condizioni per l'applicazione), è stata sottolineata la necessità di interrogarsi sulla natura discrezionale o vincolata dell'esercizio della giurisdizione universale[18]. In relazione agli aspetti procedurali (sottosezione 3(c)), invece, ci si è soffermati sull'esigenza di tutelare, in ogni caso, le garanzie del c.d. "international due process", nozione all'interno della quale sono stati fatti rientrare gli *standard* in materia di giusto processo sanciti dagli strumenti internazionali a protezione dei diritti umani[19]. Sempre in merito agli aspetti procedurali, si è discusso degli ostacoli di natura probatoria che possono rendere più complesso l'esercizio della giurisdizione universale[20]. Le delegazioni intervenute si sono inoltre soffermate sulla natura sussidiaria della giurisdizione universale[21], sui suoi rapporti con l'immunità degli organi[22] e sulla possibilità che il suo esercizio abusivo possa determinare la responsabilità internazionale dello Stato giudicante[23].

Sul piano metodologico, si è parlato nuovamente dell'opportunità di coinvolgere nei lavori, in un'ottica di complementarietà, la Commissione del diritto internazionale[24]. Come negli anni passati, la proposta è stata osteggiata da alcune delegazioni, anche alla luce del buon funzionamento del metodo di lavoro adottato[25]. A riprova della volontà di imprimere un'accelerazione all'avanzamento dei lavori, appare significativo che la Presidente del *Working Group* abbia concluso la sua relazione invitando le delegazioni a predisporre, sulla base del *paper* informale, un testo in forma di articolato normativo, da discutere nell'ambito della sessione successiva[26].

Nonostante i descritti sviluppi, il testo della risoluzione adottato dall'Assemblea Generale è sostanzialmente identico a quello delle risoluzioni precedenti. Con risoluzione 69/124, infatti, l'Assemblea si è limitata a prendere atto della necessità

---

[15] *Ibidem*, par. 32.
[16] *Ibidem*, par. 34.
[17] *Ibidem*, par. 35.
[18] *Ibidem*, par. 36.
[19] *Ibidem*, par. 37.
[20] *Ibidem*.
[21] *Ibidem*, par. 38.
[22] *Ibidem*, par. 39.
[23] *Ibidem*, par. 40.
[24] *Ibidem*, par. 43.
[25] *Ibidem*.
[26] *Ibidem*, par. 44.

di approfondire ulteriormente l'argomento, aggiornando il dibattito alla sessione successiva.

3. *Misure per l'eliminazione del terrorismo internazionale*.- Conformemente a quanto stabilito nella risoluzione 68/119, i lavori della VI Commissione su questo tema hanno seguito una struttura bifasica: in un primo momento, le delegazioni si sono confrontate in plenaria su temi di carattere generale; successivamente, ci si è dedicati alla negoziazione del testo della Convenzione per la prevenzione e la repressione del terrorismo internazionale nell'ambito di un *Working Group* aperto alla partecipazione di tutti gli Stati membri[27].

A differenza degli anni precedenti, la discussione in plenaria ha presentato alcuni interessanti profili di novità. L'avanzata di *Daesh* (altrimenti noto come Stato islamico o ISIS) in Siria ed Iraq ha largamente catalizzato il dibattito in seno alla Commissione.

Tre appaiono, in particolare, gli aspetti sui quali le delegazioni intervenute si sono maggiormente soffermate. In primo luogo, è stata rimarcata la necessità di un'azione coordinata della Comunità internazionale contro *Daesh* e le altre organizzazioni terroristiche attive in Siria ed Iraq (ad es. il Fronte al-Nusra). Sotto questo profilo, è stata accolta con favore la risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2170 (2014), con la quale si condannano le gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani commesse da questi gruppi e si adottano sanzioni mirate nei confronti dei loro esponenti di vertice[28].

In secondo luogo, è stata espressa seria preoccupazione in merito al fenomeno dei *foreign* (*terrorist*) *fighters*, sottolineandosi al tempo stesso l'opportunità dell'intervento del Consiglio di Sicurezza che, con risoluzione 2178 (2014), ha chiamato gli Stati membri ad uno sforzo collettivo (anche, ma non solo, attraverso l'adozione di un'adeguata normativa penale) per contrastare tale minaccia[29]. Non

---

[27] Il *Working Group* è stato istituito dalla Commissione nel corso della sua prima riunione (cfr. *Summary Records of the 1st meeting*, *cit.*, paragrafi 9-10). Sono stati chiamati a partecipare ai lavori anche gli Stati membri degli Istituti specializzati delle Nazioni Unite, con particolare riferimento agli Stati membri dell'AIEA (e, dunque, ad esempio, anche Taiwan e la Santa Sede). V. *Oral report of the Chair of the Working Group on measures to eliminate terrorism* in *Summary Records of the 28th meeting*, cit., par. 1).

[28] V., in proposito, la dichiarazione congiunta dei Paesi CANZ (Canada, Australia e Nuova Zelanda, *Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 28) nonché gli interventi di Unione Europea (*ibidem*, paragrafi 43 e 47), Emirati Arabi Uniti (*ibidem*, par. 79), Regno Unito (*ibidem*, paragrafi 88-89), Libano (*Summary Records of the 2nd meeting*, 7 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.2, par. 38), Tanzania (*ibidem*, par. 58), Russia (*ibidem*, par. 75), Filippine (*Summary Records of the 3rd meeting*, 8 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.3, par. 10), Turchia (*ibidem*, par. 13), Marocco (*ibidem*, paragrafi 21-23), Israele (*ibidem*, paragrafi 27-28), Indonesia (*ibidem*, par. 36), Siria (*ibidem*, par. 47), Sri Lanka (*ibidem*, paragrafi 93-94), Giappone (*ibidem*, par. 98), Iraq (*ibidem*, par. 112); Arabia Saudita (*Summary Records of the 4th meeting*, 9 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.4, par. 3), Kuwait (*ibidem*, par. 10), Tunisia (*ibidem*, par.12), Kenya (*ibidem*, par. 38), Botswana (*ibidem*, par. 44), Giordania (*ibidem*, par. 46), Maldive (*ibidem*, par. 59), Georgia (*ibidem*, par. 62) e Mongolia (*ibidem*, par.72).

[29] Su questo punto si sono pronunciate, in pratica, quasi tutte le delegazioni intervenute. Si vedano la dichiarazione congiunta dei Paesi CANZ (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., paragrafi 24 e 26-27) e quella della Comunità dei Paesi Latinoamericani e Caraibici (*ibidem*, par. 55), nonché gli interventi di Unione Europea (*ibidem*, par. 47), Bielorussia (*ibidem*, par. 70), Emirati Arabi Uniti (*ibidem*, par. 79), Regno Unito (*ibidem*, paragrafi 88-90); Colombia (*Summary Records of the 2nd meeting*, *cit.*, par. 20), Senegal (*ibidem*, par. 29), Libano (*ibidem*, par. 38), Yemen (*ibidem*, paragrafi47-48), Kirghizistan

sono mancate, tuttavia, le opinioni critiche: la delegazione guatemalteca, in particolare, ha manifestato una certa insoddisfazione in merito alla terminologia giuridica impiegata nella risoluzione[30].

In terzo ed ultimo luogo, diversi Stati hanno posto l'attenzione sul fatto che una parte significativa delle risorse finanziarie di queste organizzazioni terroristiche è rappresentata dai proventi dei rapimenti[31]. È stata pertanto valutata positivamente la risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2133 (2014) che chiede agli Stati membri di impedire che i gruppi terroristici possano beneficiare del pagamento di riscatti per la liberazione di ostaggi, anche se è stata evidenziata, da parte di alcuni, la necessità di introdurre un esplicito divieto in tal senso[32].

I negoziati sulla Convenzione per la prevenzione e la repressione del terrorismo internazionale, invece, non hanno registrato alcun progresso. Le posizioni delle delegazioni sui punti controversi rimangono distanti ed appare evidente l'assenza di una volontà politica di giungere ad un accordo. Nella sua lunga relazione alla Commissione[33], il Presidente del *Working Group* si è soffermato sulle due principali proposte sul tavolo, vale a dire quella elaborata dalla Coordinatrice nel 2007 e quella promossa dall'Organizzazione della Conferenza Islamica (OIC**;** oggi Organizzazione della Cooperazione Islamica) nel 2002, sforzandosi di metterne in luce – al di là delle differenze di forma – la sostanziale identità di contenuto[34]. Tale sforzo, tuttavia, non ha sortito gli effetti sperati, innescando piuttosto la reazione piccata di un membro dell'OIC[35].

La risoluzione 69/127, adottata all'esito del dibattito, pur essendo in larga misura ripetitiva di quelle precedenti, tiene conto degli elementi di novità emersi dalla discussione, avendo particolare riguardo al tema dei *foreign fighters*, cui è dedicato il nono paragrafo. Quanto, invece, ai negoziati sulla Convenzione, l'Assemblea

---

(*ibidem*, par. 50), Malesia (*ibidem*, par. 56), Liechtenstein (*ibidem*, par. 61), Serbia (*ibidem*, paragrafi 71-73), Russia (*ibidem*, par. 75), Ecuador (*ibidem*, par. 84), Corea Sud (*ibidem*, par. 86), Stati Uniti (*ibidem*, par. 91), Filippine (*Summary Records of the 3rd meeting*, *cit.*, par. 10), Turchia (*ibidem*, par. 15), Montenegro (*ibidem*, par. 19), Marocco (*ibidem*, par. 24), Israele (*ibidem*, par. 30), Sud Africa (*ibidem*, par. 33), Indonesia (*ibidem*, par. 39), Siria (*ibidem*, paragrafi 46-47), Perù (*ibidem*, par. 72), Sierra Leone (*ibidem*, par. 76), Gabon (*ibidem*, par. 80), India (*ibidem*, par. 86), Eritrea (*ibidem*, par. 102), Iraq (*ibidem*, par. 112), Arabia Saudita (*Summary Records of the 4th meeting*, *cit.*, par. 4), Afghanistan (*ibidem*, par. 7), Kuwait (*ibidem*, par. 11), Tunisia (*ibidem*, par. 12), Birmania (*ibidem*, par. 17), Libia (*ibidem*, par. 36), Kenya (*ibidem*, paragrafi 38-39), Botswana (*ibidem*, paragrafi 44-45), Giordania (*ibidem*, par. 46), Benin (*ibidem*, par. 50), Maldive (*ibidem*, par. 59), Georgia (*ibidem*, par. 62), Armenia (*ibidem*, par. 70).

[30] *Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 16. Sul versante dottrinale, si è espresso in senso analogo AMBOS, *Our terrorists, your terrorists? The United Nations Security Council urges states to combat "foreign terrorist fighters", but does not define "terrorism"*, in *EJIL: Talk*, www.ejiltalk.org, 2 ottobre 2014.

[31] In questo senso, v. la dichiarazione congiunta dei Paesi CANZ (*Summary Records of the 1st meeting*, cit., par. 28) e quella del Gruppo dei Paesi Africani (*Summary Records of the 2nd meeting*, *cit.*, par. 4), nonché gli interventi di Unione Europea (*Summary Records of the 1st meeting*, *cit.*, paragrafi 48-49); Regno Unito (*ibidem*, par. 89), Colombia (*Summary Records of the 2nd meeting*, *cit.*, par. 19); Turchia (*Summary Records of the 3rd meeting*, *cit.*, par. 15), Algeria (*ibidem*, paragrafi 105-106), Libia (*Summary Records of the 4th meeting*, *cit.*, par. 36), Benin (*ibidem*, par. 52), Armenia (*ibidem*, par. 69).

[32] Così il Guatemala (*Summary Records of the 2nd meeting*, cit., par. 16) e la Libia (*Summary Records of the 4th meeting*, *cit.*, par. 36).

[33] *Oral report of the Chair of the Working Group*, cit., paragrafi 1-21.

[34] *Ibidem,* paragrafi16-18.

[35] Si tratta, in particolare, della delegazione sudanese (v. *Summary Records of the 28th meeting*, cit., par. 23).

Generale si è limitata ad aggiornare la questione all'anno successivo, chiedendo agli Stati membri di "raddoppiare" gli sforzi per appianare le divergenze ancora esistenti nel periodo tra una sessione e l'altra[36].

4. *Questioni legate ai lavori della Commissione del Diritto Internazionale*.- Nel corso della sessione in rassegna, la riflessione annuale sulle attività della Commissione del Diritto Internazionale (CDI) è stata integrata da una discussione specifica su due Progetti licenziati nel 2011, vale a dire il Progetto di articoli sugli effetti dei conflitti armati sui trattati[37] e quello sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali[38]. Deve osservarsi, a riguardo, che il dibattito in Commissione è stato piuttosto breve e poco significativo[39]. Accertata l'impossibilità di raggiungere un accordo sulle azioni da intraprendere in relazione ad entrambi i Progetti, dunque, l'Assemblea Generale ha aggiornato la discussione alla 72ª sessione[40].

Senza dubbio più interessante è stato il confronto sul Rapporto annuale. Sul piano operativo, sono state accolte con favore la decisione della CDI di iniziare i lavori sul tema dei crimini contro l'umanità[41] e quella di inserire nel programma di lungo periodo uno studio sul diritto cogente[42]. Avendo riguardo al profilo sostanziale, una buona parte del dibattito in Commissione è stata dedicata al Progetto di articoli in tema di espulsione degli stranieri[43] ed al Progetto di articoli sulla protezione

---

[36] V. il par. 25 della risoluzione.

[37] *Draft articles on the effects of armed conflicts on treaties*, in *Yearbook ILC*, 2011, vol. II, Part Two.

[38] *Draft articles on the responsibility of international organizations*, *ibidem*

[39] Per il dibattito sui due progetti, v. *Summary Records of the 18th meeting*, 23 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.18.

[40] Cfr. UN Doc. A/RES/69/125 (Effetti dei conflitti armati sui trattati) e A/RES/69/505 (Responsabilità delle organizzazioni internazionali).

[41] V. la dichiarazione congiunta dei Paesi Nordici (*Summary Records of the 19th meeting*, 27 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.19, paragrafi 81-84) nonché gli interventi di Austria (*ibidem*, par. 111), Regno Unito (*ibidem*, paragrafi 159-160), Irlanda (*ibidem*, par. 177), Repubblica Ceca (*Summary Records of the 20th meeting*, 28 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.20, par. 10), Polonia (*ibidem*, par. 35), Giappone (*ibidem*, par. 49), Israele (*ibidem*, par. 67), Croazia (*ibidem*, paragrafi 92-97), Stati Uniti (*ibidem*, par. 121) e Malesia (*Summary Records of the 27th meeting*, 5 November 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.27, par. 53). Perplessità sono state invece manifestate da Romania (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 147), Olanda (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., paragrafi 15-18) e Francia (*Summary Records of the 22nd meeting*, 29 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.22, par. 38).

[42] In questo senso, si vedano le dichiarazioni congiunte della Comunità dei Paesi latinoamericani e caraibici (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 66) e del Gruppo dei Paesi Nordici (*ibidem*, paragrafi85-87) nonché gli interventi di Austria (*ibidem*, par. 110), Perù (*ibidem*, par. 136), Romania (*ibidem*, par. 146), Portogallo (*ibidem*, par. 148), Irlanda (*ibidem*, par. 178), Giappone (*Summary Records of the 20th meeting*, *cit.*, par. 50), Slovacchia (*ibidem*, par. 76), El Salvador (*ibidem*, par. 91), Sudafrica (*ibidem*, paragrafi108-113) e Giamaica (*Summary Records of the 27th meeting*, cit., par. 33). Critiche sono state invece espresse da Olanda (*Summary Records of the 20th meeting*, *cit.*, paragrafi 13-14), Stati Uniti (*ibidem*, paragrafi122-123) e Francia (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit.. par. 37). Si segnala, infine, la posizione della delegazione polacca, secondo la quale la CDI, piuttosto che concentrarsi sul diritto cogente in quanto tale, dovrebbe iniziare uno studio approfondito sull'istituto del non-riconoscimento quale reazione dell'ordinamento internazionale alla violazione delle norme di *jus cogens* (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., paragrafi 30-33).

[43] UN Doc. A/CN.4/L.832.

delle persone in caso di disastri[44], approvati, rispettivamente, in seconda e prima lettura.

Per quel che concerne il Progetto di articoli in tema di espulsione, la CDI ha riformulato alcune disposizioni in modo da tenere distinte, soprattutto sotto il profilo delle tutele, la posizione giuridica dello straniero regolarmente soggiornante e quella dell'immigrato irregolare[45]. Tale distinzione, che fa seguito alle critiche rivolte al testo licenziato in prima lettura[46], è stata accolta con favore[47]. Ciononostante, non si può dire che il Progetto, nel suo insieme, sia stato valutato positivamente. Al di là di alcuni rilievi specifici[48], tre sembrano essere i principali profili di criticità. Anzitutto, il testo licenziato dalla CDI non avrebbe raggiunto il giusto equilibrio tra tutela dei diritti umani e protezione della sovranità statale[49]. In secondo luogo, le sue disposizioni sarebbero eccessivamente "sbilanciate" in favore dello sviluppo progressivo del diritto internazionale[50]. Infine, il Progetto in esame, occupandosi di una materia già ampiamente regolata dal diritto convenzionale (soprattutto a livello regionale), non sarebbe di alcuna concreta utilità[51]. Con distinta risoluzione, pertanto, l'Assemblea Generale si è limitata a prendere nota del Progetto, senza promuoverne la diffusione, né allegarne il testo, rinviando la discussione sul futuro del Progetto alla 72ª sessione[52].

Il Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastri è stato accolto con minore diffidenza, anche se non sono mancate alcune osservazioni critiche. Su un piano generale, è stato contestato il frequente impiego dell'espressione "dovere" (*duty*) – un termine atecnico che tradirebbe un'incertezza di fondo circa la natura giuridica (o meno) dei principi enunciati nel Progetto[53]. Avendo riguardo alle singole disposizioni, è stata negata la corrispondenza al diritto internazionale generale dell'art. 11, in virtù del quale gli Stati avrebbero il "dovere" di adottare misure idonee a ridurre il rischio di disastri[54]. Opinioni contrastanti sono

---

[44] UN Doc. A/CN.4/L.831.

[45] Si veda, ad esempio, il significativo ridimensionamento della portata soggettiva dei diritti procedurali sanciti dagli articoli 26 e 27 del Progetto.

[46] V. la rassegna delle attività della 67ª sessione, in *Rivista*, 2014, 99 ss., 104.

[47] Si vedano, a riguardo, gli interventi di Russia e Romania (*Summary Records of the 19th meeting*, *cit.*, paragrafi 89 e 140)

[48] Ad esempio, è stata criticata da più parti la mancata previsione, all'art. 14, del divieto di discriminazione in ragione dell'orientamento sessuale. V. l'intervento dell'Unione Europea, in rappresentanza anche di Albania, Serbia e Bosnia-Erzegovina (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 71), dei Paesi Nordici (*ibidem*, par. 76), della Svizzera (*ibidem*, par. 125) e della Romania (*ibidem*, par. 143). Pure molto criticato è stato l'art. 19, in materia di detenzione finalizzata all'espulsione. A questo proposito, v. le dichiarazioni di Regno Unito (*ibidem*, par. 163), Giappone (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 52) ed El Salvador (*ibidem*, paragrafi 84-85).

[49] Particolarmente duro, sotto questo profilo, è stato l'intervento del Canada (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 133). Nella stessa direzione, v. pure gli interventi di Regno Unito (*ibidem*, par. 165) e Stati Uniti (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 115).

[50] Così si sono espressi Olanda (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 11), Singapore (*ibidem*, par. 37), Israele (*ibidem*, par. 65) e Tailandia (*ibidem*, par. 68).

[51] Si vedano, sul punto, gli interventi della delegazione polacca e di quella statunitense (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., paragrafi 35 e 118).

[52] UN Doc. A/RES/69/119.

[53] V., in particolare, le osservazioni formulate dalla delegazione cinese (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 25).

[54] Si vedano gli interventi di Russia e Stati Uniti (rispettivamente in *Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 105 e *Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 120).

emerse, invece, in merito all'art. 13 che sancisce il "dovere" dello Stato colpito di chiedere assistenza in caso di incapacità di gestire autonomamente la crisi[55] ed all'art. 16 che riconosce, in capo a Stati ed organizzazioni internazionali, il "diritto" di offrire assistenza in caso di disastro[56]. Parere favorevole è stato, infine, espresso sull'art. 12, che riconosce allo Stato colpito dal disastro la responsabilità primaria nella direzione, il controllo, il coordinamento e la supervisione delle attività di soccorso[57]; sull'art. 14, che subordina l'assistenza esterna al consenso dello Stato colpito[58]; e sull'art. 18 che sancisce l'obbligo dello Stato colpito di garantire, attraverso l'adozione di misure appropriate, la protezione del personale di soccorso[59].

Venendo agli altri temi oggetti di studio da parte della CDI, gli sviluppi di maggior rilievo hanno riguardato i lavori sull'obbligo *aut dedere aut judicare*, sul ruolo della prassi e degli accordi successivi nell'interpretazione dei trattati e sull'immunità degli organi stranieri dalla giurisdizione penale. Con riferimento al primo, è stato sottoposto all'attenzione della Commissione il Rapporto finale del *Working Group*, che conclude l'esame del tema da parte della CDI[60]. Il Rapporto è stato valutato favorevolmente dalle delegazioni intervenute, le quali hanno sottolineato come la riflessione su questa problematica potrà proseguire nell'ambito dello studio, da poco avviato, sui crimini contro l'umanità[61].

Più dettagliata è stata la discussione sul ruolo della prassi e degli accordi successivi nell'interpretazione dei trattati, che ha avuto ad oggetto cinque *draft*

---

[55] In senso favorevole si sono espressi i Paesi Nordici (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 79), la Romania (*ibidem*, par. 145), Germania (*ibidem*, par. 169), le Isole Fiji, che hanno parlato in rappresentanza anche di Kiribati, Isole Marshall, Micronesia, Nauru, Palau, Papua New Guinea, Samoa, Isole Salomone, Tuvalu, Vanuatu e Tonga (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 6) e Sudafrica (*ibidem*, par. 102). Quest'ultimo, tuttavia, ha tenuto a precisare che la valutazione sull'incapacità di gestire autonomamente il disastro è rimessa allo Stato colpito (*ibidem*). Critiche, invece, sono state la delegazione russa (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 107) e quella cinese (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 24).

[56] Perplessità sono state espresse, per motivi diversi, da Cina (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 25), Singapore (*ibidem*, par. 38), El Salvador (*ibidem*, par. 90) e Sudafrica (*ibidem*, par. 103).

[57] V. gli interventi di Germania (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 169), Isole Fiji, anche in rappresentanza di Kiribati, Isole Marshall, Micronesia, Nauru, Palau, Papua New Guinea, Samoa, Isole Salomone, Tuvalu, Vanuatu e Tonga (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 6), Sudafrica (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 102) e Sudan (*Summary Records of the 25th meeting*, 3 November 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.25, par. 11).

[58] Si vedano le dichiarazioni di Germania (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 169), Isole Fiji, anche in rappresentanza di Kiribati, Isole Marshall, Micronesia, Nauru, Palau, Papua New Guinea, Samoa, Isole Salomone, Tuvalu, Vanuatu e Tonga (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 5) e Sudan (*Summary Records of the 25th meeting*, cit., par. 11).

[59] Le delegazioni intervenute hanno mostrato di apprezzare, in particolare, la scelta della CDI di qualificare l'obbligo in questione come obbligo di condotta e non di risultato. Si vedano, in particolare, gli interventi di Paesi Nordici (*Summary Records of the 19th meeting*, cit., par. 80), Germania (*ibidem*, par. 169), Isole Fiji, anche in rappresentanza di Kiribati, Isole Marshall, Micronesia, Nauru, Palau, Papua New Guinea, Samoa, Isole Salomone, Tuvalu, Vanuatu e Tonga (*Summary Records of the 20th meeting*, cit., par. 2), Olanda (*ibidem*, par. 12), Singapore (*ibidem*, par. 39) e Sudafrica (*ibidem*, par. 107).

[60] *The obligation to extradite or prosecute (*aut dedere aut judicare*). Final Report of the International Law Commission*, in *Yearbook ILC*, 2014, vol. II, Part Two.

[61] V., in proposito, gli interventi di Austria (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit.. par. 17), Romania (*ibidem*, par. 41), El Salvador (*Summary Records of the 23rd meeting*, 31 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.23, par. 89) e Corea del Sud (*Summary Records of the 25th meeting*, cit., par. 23).

conclusions (dalla 6 alla 10) elaborate dalla CDI nel corso della 66ª sessione[62]. La *draft conclusion* 6, che offre una serie di indicazioni utili ad identificare la prassi e gli accordi successivi rilevanti ai fini degli articoli 31 e 32 della Convenzione di Vienna del 1969, non ha posto particolari problemi[63]. Lo stesso può dirsi per le *draft conclusions* 8 e 10 dedicate, rispettivamente, al peso da attribuire alla prassi ed agli accordi successivi in sede di interpretazione[64] ed alle decisioni adottate nell'ambito delle conferenze degli Stati parti[65]. Qualche perplessità è stata sollevata in merito alla *draft conclusion* 7, nella parte in cui esclude – in termini apparentemente generali – che una prassi successiva sia suscettibile di modificare un trattato[66]. In relazione alla *draft conclusion* 9, infine, si è osservato che la possibilità di dedurre un accordo interpretativo dal mero silenzio di una o più parti del trattato dovrebbe essere riconosciuta in via del tutto eccezionale[67].

Il dibattito sull'immunità degli organi stranieri ha riguardato la bozza degli articoli 2(e) e 5[68]. Il primo definisce organo statale qualsiasi individuo che rappresenti lo Stato o eserciti una funzione statale; la seconda chiarisce che l'immunità *ratione materiae* è accordata a tutti gli organi che agiscano nell'esercizio delle proprie funzioni. Sebbene diverse delegazioni si siano pronunciate in senso favorevole alle due disposizioni[69] (che sembrerebbero sancire, una volta e per tutte, l'esistenza di un regime generale in materia di immunità funzionale)[70], alcuni Stati hanno rilevato l'eccessiva ampiezza delle formule impiegate dalla CDI[71], evidenziando l'opportunità di un maggiore approfondimento[72], avendo particolare riguardo alla

---

[62] UN Doc. A/CN.4/L.833

[63] V. la dichiarazione congiunta del Gruppo dei Paesi Nordici (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit.. par. 12), nonché gli interventi di Italia (*ibidem*, par. 47), Regno Unito (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 31) e Polonia (*ibidem*, par. 57).

[64] Si vedano le considerazioni esposte da Paesi Nordici (*Summary Records of the 22nd meeting*, *cit.*. par. 12), Italia (*ibidem*, par. 47), Polonia (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 60) e Singapore (*ibidem*, par. 65).

[65] Cfr., ad esempio, gli interventi di Italia (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit.. par. 47), Polonia (*Summary Records of the 23rd meeting*, *cit.*, par. 60) e Corea del Sud (*Summary Records of the 25th meeting*, cit., par. 27).

[66] Si vedano, in particolare, le osservazioni formulate da Austria (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit.. par. 18), Romania (*ibidem*, par. 42) ed Italia (*ibidem*, par. 47). In senso favorevole, tuttavia, si sono espressi Germania (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 37), Polonia (*ibidem*, par. 58), Vietnam (*Summary Records of the 25th meeting*, *cit.*, par. 15) e Corea del Sud (*ibidem*, par. 25).

[67] Così Austria (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit.. par. 19) e Giappone (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 72).

[68] UN Doc. A/CN.4/L.850.

[69] In questo senso si sono espressi Paesi Nordici (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit.. paragrafi 14-15), Italia (*ibidem*, par. 48), Regno Unito (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 34), Repubblica Ceca (*ibidem*, par. 44), Singapore (*ibidem*, par. 66), Israele (*ibidem*, par. 83), Algeria (*Summary Records of the 25th meeting*, cit., par. 7), Sudan (*ibidem*, par. 12) e Corea del Sud (*ibidem*, par. 31).

[70] Tale conclusione è tutt'altro che pacifica in dottrina. V., tra gli altri, PISILLO MAZZESCHI, *The functional immunity of State officials from foreign jurisdiction: A critique of the traditional theories*, in *QIL*, 2015, 3 ss.

[71] V. gli interventi di Germania (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 40), Olanda (*ibidem*, par. 48) e Vietnam (*Summary Records of the 25th meeting*, cit., par. 19).

[72] Questa esigenza è stata posta, in termini generali, da Svizzera (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., paragrafi 45-46) e Slovacchia (*ibidem*, par. 87).

definizione di "funzione statale" [73] ed all'estensione dell'immunità agli atti *ultra vires*[74].

La risoluzione adottata dall'Assemblea Generale all'esito della discussione non presenta particolari elementi di novità rispetto a quelle degli anni precedenti[75].

5. *Altri temi in discussione*.- La discussione sul tema della responsabilità penale dei funzionari delle Nazioni Unite e degli esperti in missione è stata in larga parte ripetitiva di quella delle sessioni precedenti[76]. Diverse delegazioni hanno posto l'accento sulla necessità che gli Stati membri diano seguito – attraverso lo svolgimento di indagini appropriate e, se del caso, l'esercizio dell'azione penale – alle segnalazioni di abusi da parte del Segretario Generale. La risoluzione adottata dall'Assemblea Generale dà conto di quest'esigenza ed istituisce un sistema di *reporting* tra Segretario e Stati membri, in virtù del quale il primo comunica i casi di abusi di cui ha notizia, mentre i secondi sono invitati ad indicare quali misure sono state intraprese a riguardo[77].

In merito al Rapporto della Commissione delle Nazioni Unite sul Diritto del Commercio Internazionale (UNCITRAL), la novità di maggior rilievo riguarda l'adozione, da parte dell'Assemblea Generale, della Convenzione sulla trasparenza dei procedimenti arbitrali tra Stato e investitore, successivamente aperta alla firma a Port Louis (Isole Mauritius) il 17 marzo 2015[78]. Sempre in tema di trasparenza, particolare apprezzamento è stato espresso per il lavoro svolto in vista della preparazione di un archivio delle informazioni pubblicate in attuazione delle Regole sulla trasparenza dei procedimenti arbitrali nelle controversie tra Stato e investitore[79].

Avendo riguardo al Programma di assistenza delle Nazioni Unite per l'insegnamento, lo studio, la diffusione ed il più ampio apprezzamento del diritto internazionale, la discussione in Commissione è stata preceduta dalla relazione del Presidente del Comitato consultivo sul Programma[80]. Nella relazione è stata ricordata nuovamente l'assoluta carenza di risorse finanziarie che affligge da tempo il Programma, al punto da impedire lo svolgimento di alcune delle attività pianificate per il 2014[81]. Le delegazioni si sono dimostrate sensibili al tema ed hanno approvato una risoluzione che impegna l'Assemblea Generale a finanziare le attività del

---

[73] Sul punto, v. gli interventi di Austria (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 22) e Olanda (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 48).

[74] Questo problema è stato sollevato, in particolare, dalla delegazione austriaca (*Summary Records of the 22nd meeting*, cit., par. 23) e da quella polacca (*Summary Records of the 23rd meeting*, cit., par. 61).

[75] Cfr. UN Doc. A/RES/69/118.

[76] *Summary Records of the 17th meeting*, 22 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.17.

[77] UN Doc. A/RES/69/114, par. 9.

[78] UN Doc. A/RES/69/116. Ad oggi, la Convenzione è stata firmata da 11 Stati, tra i quali l'Italia.

[79] UN Doc. A/RES/69/115, par. 3. Per il dibattito, v. *Summary Records of the 8th meeting*, 13 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.8.

[80] Cfr. *Summary Records of the 13th meeting*, 17 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.13, paragrafi 13-17. Una versione scritta e più dettagliata della relazione del Comitato è riportata nell'*addendum* al Rapporto annuale del Segretario Generale sull'attuazione del Programma (UN Doc. A/69/516/Add.1).

[81] V., in particolare, *Summary Records of the 13th meeting*, *cit.*, par. 14.

Programma, sia per il biennio in corso, che per il biennio 2016-2017, attraverso fondi tratti dal bilancio ordinario[82].

Dal dibattito sul Rapporto del Comitato Speciale sulla Carta delle Nazioni Unite e sul Rafforzamento del Ruolo dell'Organizzazione[83] non sono emersi sviluppi di rilievo. Consapevoli di ciò, alcune delegazioni hanno suggerito un ripensamento complessivo sia del metodo di lavoro del Comitato, che dei temi da affrontare[84]. All'esito del dibattito, l'Assemblea Generale ha preso nota del Rapporto con risoluzione in larga parte ripetitiva di quelle precedenti. L'unica novità è costituita dalla richiesta, rivolta al Comitato Speciale, di affrontare la questione della commemorazione del 70° anniversario della Carta delle Nazioni Unite[85].

Secondo una prassi oramai consolidata, il punto all'ordine del giorno relativo all'amministrazione della giustizia nelle Nazioni Unite, è stato discusso in un primo momento in plenaria e, successivamente, nell'ambito di consultazioni informali[86]. Le considerazioni emerse da tale dibattito sono poi confluite in una lettera, trasmessa per il tramite del Presidente dell'Assemblea Generale alla Quinta Commissione[87]. Di un certo interesse è la questione riguardante le immunità ed i privilegi accordati ai giudici che compongono il sistema di giustizia interno delle Nazioni Unite. In relazione ad essa, infatti, è stata posta in evidenza la necessità di eliminare (o comunque ridurre) la differenza di trattamento tra i giudici del Tribunale di prima e di seconda istanza[88]. Si segnala, inoltre, l'elaborazione da parte del Segretario Generale di un codice di condotta volto a disciplinare le attività dei difensori di parte che non lavorano per le Nazioni Unite[89]. A questo proposito, le delegazioni intervenute, pur mostrando di apprezzare il lavoro del Segretario, hanno rilevato l'opportunità di regolare in modo uniforme la condotta dei difensori di parte, senza introdurre una disciplina *ad hoc* per i *non-staff members*[90]. Infine, è stato suggerito di modificare l'art. 3 dello Statuto del Tribunale d'appello in modo da rendere meno rigidi i requisiti richiesti per la nomina a giudice[91].

La discussione sullo *status* dei Protocolli Addizionali alle Convenzioni di Ginevra del 1949 non si è rivelata particolarmente interessante. Le delegazioni intervenute si sono limitate a riaffermare l'importanza dei Protocolli e, in generale, di tutte le Convenzioni in materia di diritto internazionale umanitario e penale. Nella risoluzione adottata all'esito del dibattito, sostanzialmente identica a quella degli

---

[82] UN Doc. A/RES/69/117, paragrafi 6-8. Per il dibattito in Commissione, v. *Summary Records of the 13th meeting*, cit., paragrafi 18-74 e *Summary Records of the 14th meeting*, 20 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.14.

[83] UN Doc. A/69/33.

[84] V. *Summary Records of the 9th meeting*, 14 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.9.

[85] UN Doc. A/RES/69/122, par. 5.

[86] V. rispettivamente *Summary Records of the 16th meeting*, 21 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.16 e *Summary Records of the 21st meeting*, cit., paragrafi 124-125.

[87] UN Doc. A/C.5/69/10.

[88] *Ibidem*, 2.

[89] UN Doc. A/69/227, annex VI.

[90] UN Doc. A/C.5/69/10, 3.

[91] *Ibidem*, 3-4.

anni precedenti, l'Assemblea Generale ha preso nota dell'adozione, nel 2013, del Trattato sul commercio di armi[92].

I lavori sul tema delle misure volte a migliorare la protezione e la sicurezza del personale diplomatico e consolare hanno in qualche misura risentito del c.d. "scandalo *Datagate*". Numerose delegazioni, infatti, hanno ribadito la contrarietà alla Convenzione di Vienna del 1961 delle attività di intercettazione e sorveglianza aventi ad oggetto lo svolgimento delle funzioni diplomatiche. La risoluzione adottata dall'Assemblea Generale riflette, almeno in parte, tale preoccupazione. Sia il sesto che il settimo paragrafo preambolare, infatti, fanno riferimento all'inviolabilità degli archivi e delle comunicazioni ufficiali delle missioni diplomatiche e consolari[93].

Per quanto riguarda il principio della *rule of law* a livello nazionale ed internazionale, nella sessione in rassegna il dibattito si è focalizzato sull'accesso alla giustizia[94]. A questo proposito, numerose delegazioni hanno evidenziato la necessità di assicurare: un'assistenza legale effettiva ed accessibile, il miglioramento delle istituzioni giudiziarie, il rispetto del principio di non-discriminazione e di uguaglianza di fronte alla legge, la trasparenza, la responsabilità e l'indipendenza delle istituzioni giudiziarie, la lotta all'impunità, la consapevolezza dei cittadini sui propri diritti e la tutela dei gruppi vulnerabili. Riprendendo in parte tali considerazioni, la risoluzione adottata dall'Assemblea Generale ha richiamato l'impegno degli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie per garantire l'accesso alla giustizia sia in sede civile che penale ed ha stabilito che, nel corso della prossima sessione, la discussione avrà ad oggetto "il ruolo dei trattati multilaterali nella promozione e nell'avanzamento della *rule of law*"[95].

In relazione alla concessione dello *status* di osservatore presso l'Assemblea Generale, la Commissione ha dato seguito alle richieste provenienti dall'Organizzazione per la Cooperazione Economia degli Otto Paesi in Via di Sviluppo[96] e dalla Comunità del Pacifico[97], mentre sono nuovamente riemerse le contrapposizioni che, sino ad oggi, hanno impedito la concessione di tale *status* alla Camera di Commercio Internazionale ed al Consiglio di Cooperazione degli Stati di lingua turca[98].

Il Rapporto del Comitato sulle Relazioni con lo Stato ospite, infine, non ha sollevato particolari problemi, a parte alcune *travel restrictions* denunciate e ritardi nel rilascio dei visti di ingresso lamentati da singole delegazioni. Gli Stati Uniti

---

[92] UN Doc. A/RES/69/120, 21° paragrafo preambolare. Per la discussione, v. *Summary Records of the 14th meeting*, cit., e *Summary Records of the 15th meeting*, 21 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.15, paragrafi 1-47.

[93] UN Doc. A/RES/69/121. Per il dibattito in Commissione, v. *Summary Records of the 15th meeting*, cit., paragrafi 48-84.

[94] V. *Summary Records of the 4th meeting*, cit., paragrafi79-99, *Summary Records of the 5th meeting*, 9 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.5, *Summary Records of the 6th meeting*, 10 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR. 6, *Summary Records of the 7th meeting*, 10 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR.7 e *Summary Records of the 8th meeting*, cit., paragrafi 1-19.

[95] UN Doc. A/RES/69/123, paragrafi 14 e 20.

[96] UN Doc. A/RES/69/130.

[97] UN Doc. A/RES/69/129.

[98] Per la discussione v. *Summary Records of the 10th meeting*, 14 October 2014, in GAOR, Sixty-ninth session, UN Doc. A/C.6/69/SR. 10.

hanno ribadito il loro impegno ad onorare i loro obblighi internazionali in qualità di Stato ospite[99].

DANIELE AMOROSO

[99] Il rapporto è stato adottato con risoluzione A/RES/69/129.

CONSIGLIO DI SICUREZZA
(luglio – dicembre 2014)

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 e di meccanismi istituiti sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite o al di fuori di esso. Inoltre, tra le altre cose, è tornato sulla questione dei due Tribunali penali internazionali *ad hoc* per la ex Iugoslavia e il Ruanda e ha preso posizione sull'abbattimento dell'aereo civile della Malaysia Airlines MH17 che ha provocato la morte di 298 persone tra passeggeri e membri dell'equipaggio. Le risoluzioni del semestre in commento hanno riguardato anche, sul piano politico generale e regionale, il ruolo delle organizzazioni regionali e subregionali nelle *peacekeeping operations* e nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, la centralità dell'attività di prevenzione dei conflitti, la protezione del personale umanitario nei contesti dei conflitti armati e, infine, alcuni aspetti relativi alle operazioni di *peacekeeping*, compresa la loro riforma per migliorarne l'efficacia. Sul piano regionale, inoltre, viene confermato il rinnovato intervento nel continente africano e nel Medio Oriente, in quest'ultimo caso incentrato, tra l'altro, sull'attività bellica e destabilizzatrice di gruppi terroristici come ISIL, Fronte Al Nusra e altri.

2. *Questioni procedurali e relative al funzionamento dei Tribunali penali internazionali*. – Nel secondo semestre del 2014, il Consiglio di Sicurezza ha approvato due risoluzioni con le quali ha affrontato questioni procedurali importanti per il prosieguo delle attività dei Tribunali penali internazionali istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta.

Per quanto riguarda il Tribunale Penale Internazionale *ad hoc* per la ex Iugoslavia, con la risoluzione 2193, adottata il 18 dicembre 2014 con la significativa astensione della Federazione Russa[1], il Consiglio ha deciso di prorogare fino al 31 luglio 2015 il mandato del giudice permanente Patrick Robinson (Giamaica), membro della Camera d'Appello, e fino al 31 dicembre 2015 dei sedici giudici permanenti e *ad litem* della Camera d'Appello e delle Camere di prima istanza[2].

[1] Il delegato russo Vitaly Churkin ha motivato l'astensione richiamando la risoluzione 1966 (2010) che raccomandava la chiusura dei lavori del Tribunale entro e non oltre il 31 dicembre 2014, dicendosi estremamente deluso del fatto che esso non avesse ancora finito il lavoro nei tempi previsti. Da stigmatizzare anche la pianificazione e la distribuzione del lavoro giudicate inefficienti e inique. Un altro motivo di dissidio è dipeso dalla sostanziale bocciatura della proposta russa di dotare il Tribunale di assistenza esterna per velocizzare i tempi e contribuire alla tempestiva conclusione dei lavori.

[2] I giudici prorogati sono: Koffi Kumelio A. Afande (Togo), Carmel Agius (Malta), Liu Daqun (Cina), Theodor Meron (Stati Uniti d'America), Fausto Pocar (Italia), Jean-Claude Antonetti (Francia), O-Gon Kwon (Repubblica di Corea), Burton Hall (Bahamas), Howard Morrison (Regno Unito), Guy Delvoie (Belgio), Christoph Flügge (Germania), Alphons Orie (Paesi Bassi), Bakone Justice Moloto (Sudafrica), Melville Baird (Trinidad e Tobago), Flavia Lattanzi (Italia), Antoine Kesia-Mbe Mindua (Repubblica Democratica del Congo).

Inoltre ha deciso di rinominare Serge Brammertz procuratore del Tribunale internazionale per l'intero 2015.

Per ciò che concerne il Tribunale Penale Internazionale *ad hoc* per il Ruanda, il 18 dicembre 2014 i Quindici hanno approvato all'unanimità la risoluzione 2194 con la quale hanno prorogato il mandato di alcuni giudici permanenti del Tribunale, membri della Camera d'Appello, sino al 31 luglio 2015 (o fino al completamento dei casi a cui sono o saranno assegnati)[3] e di altri giudici sempre della Camera d'Appello fino al 31 dicembre 2015 (o fino al completamento dei casi a cui sono o saranno assegnati)[4]. Inoltre hanno stabilito di prolungare il mandato del giudice Vagn Joensen (Danimarca) fino al 31 dicembre 2015 in modo che possa continuare a svolgere le funzioni a lui richieste come giudice del processo e Presidente del Tribunale. Infine, hanno deciso di rinominare Hassan Bubacar Jallow come procuratore del Tribunale per un periodo che va dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015.

3. *Il rinnovo dei mandati delle* peacekeeping*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi*. – Il Consiglio di Sicurezza ha adottato nel secondo semestre del 2014 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 2168, del 30 luglio, che ha rinnovato il mandato della *Forza di peacekeeping delle Nazioni Unite a Cipro* (UNFICYP) fino al 31 gennaio 2015; (b) la 2169, del 30 luglio, che ha prorogato il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite per l'Iraq* (UNAMI) fino al 31 luglio 2015[5]; (c) la 2172, del 26 agosto, che ha ulteriormente esteso il mandato della *Forza di interposizione delle Nazioni Unite in Libano* (UNIFIL) fino al 31 agosto 2015; (d) la 2173, del 27 agosto, che ha esteso il mandato dell'*Operazione ibrida Nazioni Unite/Unione Africana in Darfur* (UNAMID) fino al 30 giugno 2015[6]; (e) la 2186, del 25 novembre, che ha rinnovato

[3] Tali giudici sono Mehmet Güney (Turchia) e William H. Sekule (Repubblica Unita di Tanzania).

[4] Tali giudici sono Mandiaye Niang (Senegal), Khalida Rachid Khan (Pakistan), Arlette Ramaroson (Madagascar) e Bakhtiyar Tuzmukhamedov (Federazione Russa).

[5] Con questa risoluzione il Consiglio di Sicurezza ha anche: a) deciso che il Rappresentante speciale del Segretario Generale, Nickolay Mladenov, su richiesta del governo iracheno, deve continuare a svolgere il suo mandato; b) espresso l'intenzione di rivedere il mandato dell'UNAMI entro dodici mesi o anche prima se richiesto dal Governo dell'Iraq; c) chiesto al Segretario generale di riferire al Consiglio stesso ogni tre mesi sui progressi compiuti nell'adempimento delle responsabilità di tutti i soggetti coinvolti nella missione.

[6] Il Consiglio di Sicurezza ha anche specificato che l'operazione è costituita da un massimo di 15.845 militari, 1.583 membri del personale di polizia e 13 unità di polizia composte fino a 140 componenti ciascuno e ha chiesto al Segretario generale, in stretta consultazione con l'UA, di presentare entro il 28 febbraio 2015 un'analisi dell'attuazione della revisione dell'UNAMID, comprensiva di risultati raggiunti nell'ambito delle priorità strategiche rivedute, i progressi nell'affrontare le sfide della missione, eventuali sviluppi significativi della situazione nel Darfur e il loro impatto sul mandato e i compiti di UNAMID. Inoltre i Quindici hanno sottolineato che l'operazione, quando adotta delle decisioni operative nelle quali si determinano l'utilizzo di capacità e risorse, dovrebbe continuare a dare la priorità a compiti come la protezione dei civili in tutto il Darfur, il miglioramento del sistema di allarme precoce, il dispiegamento militare proattivo, il pattugliamento attivo ed efficace delle aree ad alto rischio di conflitti e ad alta concentrazione di sfollati interni, la garanzia della creazione e della gestione dei campi per sfollati, la garanzia di un accesso umanitario sicuro, tempestivo e senza ostacoli e la sicurezza del personale umanitario e delle attività ad esso connesse. Di rilievo, la parte della risoluzione riguardante la cooperazione tra UNAMID e gli altri attori in qualche modo coinvolti nella situazione di crisi del Darfur, ossia il Governo del Sudan e le altre missioni delle Nazioni Unite nella regione come la *Forza Interinale di Sicurezza delle Nazioni Unite per Abyei* (UNISFA) e la *Missione delle Nazioni Unite nella Repubblica*

il mandato dell'*Ufficio integrato di peacebuilding delle Nazioni Unite in Guinea-Bissau* (UNIOGBIS) per un ulteriore periodo di 3 mesi, a partire dal 1° dicembre 2014 fino al 28 febbraio 2015[7]; (f) la 2192, del 18 dicembre, la quale ha rinnovato il mandato della *Forza di Osservatori delle Nazioni Unite per il Disimpegno* (UNDOF) per un periodo di sei mesi, ossia fino al 30 giugno 2015.

4. *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 secondo semestre del 2014 il Consiglio di Sicurezza ha provveduto a rinnovare i mandati di alcuni meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta. Le risoluzioni di riferimento approvate dal Consiglio, tutte all'unanimità, sono: (a) la 2176, del 15 settembre, con la quale è stato deciso il rinnovo del mandato della *Missione delle Nazioni Unite in Liberia* (UNMIL) fino al 31 dicembre 2014 e la risoluzione 2190 del 15 dicembre che ha ulteriormente prorogato il mandato di questa missione fino al 30 settembre 2015[8]; (b) la 2179, del 14 ottobre, la quale ha rinnovato il mandato della *Forza di sicurezza interinale delle Nazioni Unite per Abyei* (UNISFA) fino al 28 febbraio 2015[9]; (c) la 2180, del 14 ottobre, con la quale è stata decisa la proroga

---

del Sud Sudan (UNMISS). In tale ottica è centrale la collaborazione, il coordinamento e la condivisione di informazioni tra UNAMID e la già citata UNMISS, la *Missione multidimensionale integrata di stabilizzazione delle Nazioni Unite nella Repubblica Centrafricana* (MINUSCA) e la *Missione di stabilizzazione delle Nazioni Unite nella Repubblica Democratica del Congo* (MONUSCO) per affrontare la minaccia regionale, tra cui l'Esercito di Resistenza del Signore (*Lord's Resistance Army* - LRA). Infine la risoluzione ha chiesto al Segretario Generale di riferire al Consiglio, ogni 90 giorni dall'adozione della risoluzione in commento, in merito alla situazione politica, umanitaria e di sicurezza nel Darfur, sulle violazioni dello *Status of Forces Agreement*, così come le violazioni del diritto internazionale umanitario commesse da una delle parti in conflitto, sugli sviluppi e i progressi nella realizzazione delle priorità strategiche della missione.

[7] I compiti dell'Ufficio, elencati nel par. 1 della risoluzione in parola, sono: supportare un dialogo politico inclusivo e il processo di riconciliazione nazionale per facilitare una *governance* democratica; assistere il percorso di rafforzamento delle istituzioni democratiche e di miglioramento della capacità degli organi statali di funzionare in maniera efficace e secondo le disposizioni costituzionali; fornire consulenza e sostegno strategico e tecnico per l'istituzione di un ordinamento, di una giustizia penale e di un sistema penitenziario efficace ed efficiente in grado di mantenere l'ordine e la sicurezza pubblica e combattere l'impunità, nel pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali; fornire consulenza e sostegno strategico e tecnico alle autorità statali e agli *stakeholders* pertinenti, in collaborazione con l'ECOWAS, al fine di attuare la riforma del settore della sicurezza nazionale e dello Stato di diritto; assistere le autorità statali nella lotta contro il traffico di droga e la criminalità organizzata transnazionale e nella promozione e protezione dei diritti umani; contribuire a far adottare una prospettiva di genere nell'attività di *peacebuilding* in linea con le risoluzioni 1325 (2000) e 1820 (2008) del Consiglio di Sicurezza; lavorare con la Commissione per il *Peacebuilding* in supporto alle priorità della Guinea-Bissau in questo ambito; migliorare la cooperazione con le organizzazioni regionali e subregionali come Unione Africana, ECOWAS, Comunità dei Paesi di lingua portoghese, Unione Europea e altri *partners* al fine di supportare le attività volte al mantenimento dell'ordine costituzionale e alla stabilizzazione del Paese.

[8] In particolare la risoluzione 2190 ha stabilito che il mandato avrebbe dovuto adempiere a determinati compiti ordinati secondo una scala di priorità ben definita e stabilita sulla base delle condizioni concrete sul terreno e in generale nel Paese. Questi riguardano la protezione dei civili, il sostegno all'assistenza umanitaria, la riforma dei settori della giustizia e della sicurezza, il supporto alla fase elettorale, la promozione e protezione dei diritti umani, la protezione del personale ONU.

[9] Tale operazione di *peacekeeping* è caratterizzata da un mandato multidimensionale che prevede sia il momento politico e umanitario, sia quello più operativo dal punto di vista militare. Il primo consta di compiti quali fornire assistenza e consulenza tecnica per lo sminamento, facilitare la consegna degli aiuti umanitari e la libera circolazione del personale umanitario, rafforzare la capacità del servizio di polizia di Abyei, fornendo sostegno e formazione al personale. Misure, queste, stabilite con il par. 2 della

del mandato della *Missione delle Nazioni Unite per la stabilizzazione di Haiti* (MINUSTAH) fino al 15 ottobre 2015; (d) la 2181, del 21 ottobre, con la quale ha esteso l'autorizzazione dell'operazione dell'Unione Europea in Repubblica Centrafricana fino al 15 marzo 2015; (e) la 2182, del 24 ottobre, mediante la quale ha deciso di rinnovare l'autorizzazione agli Stati membri dell'Unione Africana di mantenere il dispiegamento della *Missione di peacekeeping dell'Unione Africana in Somalia* (AMISOM) fino al 30 novembre 2015[10]; (f) la 2183, dell'11 novembre, con la quale ha rinnovato per ulteriori 12 mesi l'autorizzazione agli Stati membri che agiscono attraverso o in cooperazione con l'Unione Europea a proseguire la forza multinazionale di stabilizzazione EUFOR ALTHEA come successore della SFOR in Bosnia-Erzegovina[11]; (g) la 2184, del 12 novembre, con la quale ha esteso per ulteriori 12 mesi, a partire dalla data della risoluzione stessa, le autorizzazioni stabilite da precedenti risoluzioni volte a combattere la pirateria e le rapine a mano armata al largo delle coste della Somalia; (h) la 2187, del 25 novembre, con la quale è stato prorogato il mandato della *Missione delle Nazioni Unite nel Sud del Sudan* (UNMISS) fino al 30 maggio 2015[12]; (i) la 2188, del 9 dicembre, riguardante la situazione in Liberia, che ha esteso il mandato del Panel di esperti per un periodo di 10 mesi dalla data di approvazione della stessa risoluzione[13] e ha rinnovato le misure

---

risoluzione 1990 (2011), modificato poi con le risoluzioni 2024 (2011) e 2075 (2012). Per quanto riguarda i compiti più strettamente connessi alla dimensione militare, la proroga del mandato di UNISFA si è avuta sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite e il Consiglio di Sicurezza ha rinnovato i compiti elencati nel par. 3 della risoluzione 1990 (2011), da assolvere con tutte le azioni necessarie, ossia proteggere il personale, le strutture, gli impianti e le apparecchiature UNISFA e delle Nazioni Unite, garantire la sicurezza e la libertà di movimento del personale delle Nazioni Unite, del personale umanitario e dei membri del *Joint Military Observers Committee* e del *Joint Military Observer Teams*, proteggere i civili nella zona di Abyei sotto minaccia di violenza fisica imminente, proteggere l'area di Abyei da incursioni di elementi non autorizzati e infine garantire la sicurezza nella zona di Abyei. La risoluzione, poi, ha richiesto ad UNISFA di svolgere un'attività di osservazione, documentazione e *reporting* sul movimento di armi ad Abyei e la presenza di armi all'interno di quest'area come parte del regolare ciclo di relazioni del Segretario generale. Infine il documento ha ricordato l'importanza di una piena collaborazione tra i Governi del Sudan e del Sudan del Sud e tra UNISFA e le varie missioni delle Nazioni Unite presenti nella regione, ossia la *Missione delle Nazioni Unite nel Sud del Sudan* (UNMISS) e l'*Operazione ibrida Nazioni Unite/Unione africana in Darfur* (UNAMID).

[10] La missione è anche autorizzata a ricorrere ad ogni mezzo per attuare i propri compiti e realizzare il mandato, quindi anche ad utilizzare la forza se necessario.

[11] Nella risoluzione è anche specificato che gli Stati membri coinvolti nella missione possono «to take all necessary measures» per attuare e garantire la conformità degli allegati 1-A e 2 dell'Accordo di pace (par. 14); su richiesta di EUFOR ALTHEA o del Quartier Generale della NATO (presente anch'essa in Bosnia-Erzegovina), per difendere la presenza dei contingenti delle due operazioni, per agire in legittima difesa in caso di attacco o minaccia di attacco e per proteggere il mandato delle rispettive operazioni (par. 15); per garantire la conformità con le norme e le procedure che sovraintendono al comando e al controllo dello spazio aereo della Bosnia-Erzegovina con riferimento a tutti i voli civili e militari (par. 16).

[12] I Quindici hanno anche stabilito che l'operazione può ricorrere a tutti i mezzi necessari per attuare i compiti assegnatigli (par. 4) riguardanti la protezione dei civili, il monitoraggio e l'inchiesta in merito a eventuali violazioni dei diritti umani, la creazione delle condizioni per la fornitura di aiuti e assistenza umanitaria, il sostegno all'attuazione dell'accordo sulla fine delle ostilità.

[13] Il Panel è stato istituito sulla base del par. 9 della risoluzione 1903 (2009) ed è chiamato ad attuare il suo mandato in stretta cooperazione con il Governo della Liberia e il Gruppo di esperti della Costa d'Avorio. I suoi compiti sono: valutare il *follow-up* della missione; investigare e redigere un rapporto finale sull'attuazione ed eventuali violazioni delle misure sanzionatorie relative alle armi, che preveda anche l'indicazione delle varie forme di finanziamento per il traffico illegale di armi e i progressi compiuti dal governo liberiano nei settori della sicurezza e della giustizia con riferimento alla capacità

sanzionatorie relative a viaggi e armi imposte alla Liberia con risoluzione 1521 (2003) e successive risoluzioni modificative.

5. *Caso dell'abbattimento del volo aereo in Ucraina*. – I Quindici, il 21 luglio 2014, hanno adottato all'unanimità la risoluzione 2166 (2014) con la quale hanno condannato l'abbattimento dell'aereo civile della Malaysia Airlines MH17 avvenuto il 17 luglio nei cieli dell'Ucraina, precisamente nello spazio aereo soprastante la regione orientale di Donetsk, che ha causato la morte di tutte le 298 persone a bordo tra passeggeri e membri dell'equipaggio. Inoltre, il Consiglio ha garantito il sostegno agli sforzi per avviare un'inchiesta internazionale indipendente a cui devono collaborare gli Stati e gli attori della regione e ha chiesto ai gruppi armati presenti in quell'area di astenersi da qualsiasi azione che possa compromettere l'integrità del luogo dell'incidente e dallo spostare, rimuovere o alterare in qualche modo i rottami, le attrezzature, i detriti, gli oggetti personali e qualsiasi altro resto. Allo stesso tempo tali gruppi sono tenuti a fornire un accesso sicuro, protetto, completo e senza restrizioni al sito e all'area limitrofa alle autorità inquirenti, alla Missione speciale di monitoraggio dell'OSCE e ai rappresentanti delle organizzazioni internazionali secondo le procedure pertinenti, in particolare quelle dell'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile (ICAO).

6. *Le organizzazioni regionali e subregionali e le operazioni di* peacekeeping. – La risoluzione 2167 (2014) adottata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza il 28 luglio riguarda l'importanza del ruolo svolto dalle organizzazioni regionali e subregionali nelle operazioni di *peacekeeping* e in generale nelle molteplici attività di mantenimento della pace e della sicurezza delle Nazioni Unite. Tra le tante organizzazioni regionali e subregionali esistenti, nel preambolo il documento fornisce un elenco completo di quelle che hanno già preso iniziative concrete per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale[14]. Il dispositivo della risoluzione è suddiviso in tre parti relative al livello politico, operativo e finanziario. Per quanto riguarda l'aspetto politico il Consiglio ha espresso la sua determinazione a migliorare e rafforzare la cooperazione tra Nazioni Unite e le organizzazioni in parola, soprattutto l'Unione Africana (UA), sulla base del capitolo VIII della Carta. Ha incoraggiato il costante coinvolgimento di tali organizzazioni nella soluzione pacifica delle controversie, attraverso anche la prevenzione dei conflitti e la mediazione e ha apprezzato gli sforzi dell'UA e delle organizzazioni subregionali nel rafforzare le loro capacità nel settore del mantenimento della pace e

---

dello stesso di monitorare e controllare le armi e le questioni relative ai confini; presentare al Consiglio di Sicurezza, non oltre il 1° agosto 2015, un rapporto finale su tutti gli aspetti stabiliti nel paragrafo in questione della risoluzione e fornire al Comitato delle sanzioni, entro il 23 aprile 2015, un aggiornamento sulla legislazione della Liberia relativa alla capacità del governo di monitorare e controllare effettivamente le armi e le frontiere; cooperare attivamente con altri *panel* di esperti, in particolare con quello operante in Costa d'Avorio e istituito sulla base del par. 24 della risoluzione 2153 (2014).

[14] Unione Africana (UA), Unione Europea (UE), Comunità economica degli Stati dell'Africa centrale (ECCAS), Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), Comunità di sviluppo dell'Africa meridionale (SADC), Comunità dell'Africa orientale (EAC), Organizzazione degli Stati americani (OAS), Unione delle Nazioni sudamericane (UNASUR), Comunità degli Stati dell'America latina e dei Caraibi (CELAC), Comunità caraibica e del Mercato unico (CARICOM), Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva (CSTO), Lega degli Stati arabi (LAS), Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico (ASEAN) e Unione del Maghreb arabo (UMA).

nell'intraprendere le operazioni di *peacekeeping* nel Continente in coordinamento con le Nazioni Unite, attraverso il Consiglio di Pace e di Sicurezza[15]. I Quindici hanno anche sottolineato il bisogno di rafforzare il ruolo degli *headquarters* delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali nel fornire la guida strategica e il supporto alle strutture di comando e controllo delle missioni per garantire che queste siano gestite in modo efficace e hanno salutato con favore, incoraggiandone un ulteriore approfondimento, la cooperazione tra vari attori coinvolti nelle operazioni di *peacekeeping*: Nazioni Unite nel loro complesso, ma soprattutto Consiglio di Sicurezza e Segretariato, UE, UA, organizzazioni regionali e subregionali più interessate e *Peacebuilding Commission*.

Per ciò che attiene il livello operativo, tra i vari spunti di interesse del documento, vanno segnalati la richiesta di un'ulteriore cooperazione tra Nazioni Unite e organizzazioni in parola negli ambiti relativi ad allerta precoce, prevenzione dei conflitti, *peacebuilding* e *peacekeeping*, in quest'ultimo caso con le organizzazioni regionali e subregionali che dovrebbero sviluppare una maggiore abilità nel dispiegamento rapido delle forze in sostegno alle *peacekeeping operations* delle Nazioni Unite. Altre questioni riguardano il ruolo delle donne nelle operazioni di mantenimento della pace e della sicurezza delle Nazioni Unite e dell'UA, il miglioramento nello scambio di informazioni e buone pratiche, l'aumento della cooperazione tra Segretariato e organizzazioni regionali e subregionali nel settore della polizia e, infine, l'accelerazione, chiesta a tali organizzazioni, nell'istituzione di *Standby Arrangements System* per la prevenzione dei conflitti e il mantenimento della pace.

Per ciò che riguarda l'aspetto finanziario, la risoluzione ha sottolineato il bisogno di perfezionare la prevedibilità, la sostenibilità e la flessibilità dei finanziamenti delle organizzazioni regionali quando queste intraprendono operazioni di *peacekeeping* su mandato del Consiglio di Sicurezza e ha incoraggiato gli Stati membri e le organizzazioni internazionali pertinenti a contribuire al rafforzamento della capacità delle organizzazioni regionali e subregionali, in particolare quelle africane, nella prevenzione dei conflitti, nella gestione delle crisi e nella stabilizzazione successiva a un conflitto, anche attraverso la fornitura di assistenza umana, tecnica e finanziaria. Infine, la risoluzione ha chiesto al Segretario generale, in collaborazione con l'UE e la Commissione dell'UA, di elaborare entro il 31 marzo 2015 una relazione di valutazione, comprensiva di raccomandazioni, sui progressi compiuti nella partnership tra ONU e organizzazioni regionali nelle operazioni di *peacekeeping*.

7. *Situazione umanitaria in Siria*. – Nello stesso semestre il Consiglio di Sicurezza si è visto costretto a intervenire due volte per cercare di affrontare più efficacemente il deterioramento della situazione umanitaria in Siria dovuta alla guerra civile che ha causato quasi 200mila morti di cui circa 10mila bambini. La prima risoluzione, la 2165, adottata all'unanimità il 14 luglio 2014, ha stabilito che tutti gli organismi umanitari delle Nazioni Unite e i loro *partners* sono autorizzati a utilizzare, in aggiunta a quelli già in uso, i percorsi posti lungo le linee di conflitto e i valichi di frontiera di Bab al-Salam, Bab al-Hawa, Al Yarubiyah e Al-Ramtha allo

[15] In questo senso è indirizzato l'impegno nello sviluppare un sistema di allerta precoce continentale, la capacità di risposta dell'*African Standby Force* (ASF) e la capacità di mediazione avanzata, anche attraverso il *Panel of the Wise*.

scopo di garantire la necessaria assistenza umanitaria (par. 2). Inoltre ha deciso di creare un meccanismo di monitoraggio, sotto l'autorità del Segretario Generale, per supervisionare, con il consenso dei Paesi confinanti e vicini alla Siria, la fornitura di tutti gli aiuti umanitari[16] (par. 3). Infine, i Quindici hanno deciso che tutte le parti siriane in conflitto devono consentire la consegna immediata e senza ostacoli degli aiuti umanitari alla popolazione del Paese su tutto il territorio nazionale.

Il secondo intervento del Consiglio di Sicurezza si è avuto con la risoluzione 2191, adottata il 17 dicembre anch'essa all'unanimità, che ha rinnovato le decisioni degli appena esposti paragrafi 2 e 3 della risoluzione 2165 per un periodo di dodici mesi, ossia fino al 10 gennaio 2016[17], a ulteriore dimostrazione della drammaticità dell'emergenza umanitaria siriana[18].

8. *Caso ebola in alcuni Paesi dell'Africa occidentale*. – Il Consiglio di Sicurezza, con la risoluzione 2177 approvata all'unanimità il 18 settembre 2014, si è occupato dello scoppio dell'epidemia di ebola in alcuni Paesi dell'Africa occidentale, in particolare Sierra Leone, Liberia e Guinea. Dopo aver espresso profondo apprezzamento per tutti gli attori intervenuti in prima battuta e senza riserve per tamponare l'emergenza[19] e aver sottolineato il ruolo che in tale situazione possono svolgere l'Assemblea Generale, il Consiglio Economico e Sociale, la *Peacebuilding Commission* e l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), ha incoraggiato i governi di Liberia, Sierra Leone e Guinea a creare nel più breve tempo possibile dei meccanismi nazionali per la diagnosi rapida e l'isolamento dei casi sospetti di infezione, misure di trattamento, servizi medici efficaci per i soccorritori, campagne di educazione pubblica credibili e trasparenti e misure preventive per individuare, mitigare e rispondere all'esposizione del virus dell'ebola. Tali meccanismi dovranno servire anche a coordinare la consegna e l'utilizzo rapidi dell'assistenza internazionale, nonché a coordinare gli sforzi per affrontare la dimensione transnazionale dell'epidemia di ebola.

Il documento ha anche invitato gli Stati membri, in particolare della regione, da una parte a sviluppare campagne di comunicazione e di attuazione dei protocolli di sicurezza e di salute e attuare contromisure per prevenire e attenuare la disinformazione e l'allarmismo ingiustificato, dall'altra a fornire risorse e prestazioni urgen-

---

[16] La risoluzione stabiliva anche che le decisioni contenute nelle disposizioni dei due paragrafi 2 e 3 sarebbero scadute 180 giorni dall'adozione della stessa e sarebbero state sottoposte a revisione ed eventuale rinnovo da parte del Consiglio di Sicurezza.

[17] Con la specificazione che dopo sei mesi dal rinnovo di queste misure, le Nazioni Unite avrebbero condotto un riesame dell'attuazione delle disposizioni dei due paragrafi della risoluzione 2165.

[18] Le due risoluzioni in commento, nei rispettivi preamboli, hanno anche dato conto della situazione umanitaria ormai fuori controllo e il peggioramento si vede chiaramente anche dalla comparazione tra i due documenti. Nella risoluzione 2165 si denunciavano più di 150mila morti, di cui oltre 10mila bambini, più di 10 milioni di persone bisognose di assistenza umanitaria, compresi 6.4 milioni di sfollati interni e più 4.5 milioni che vivevano nelle zone difficili da raggiungere, in aggiunta a oltre 240mila intrappolati nelle aree sotto assedio. La risoluzione 2191 ha aggiornato queste tristi cifre e ha parlato di oltre 191mila persone morte dall'inizio del conflitto, di cui oltre 10mila bambini e di oltre 12.2 milioni di persone che hanno urgente bisogno di assistenza umanitaria, di cui 7.6 milioni sfollati interni, 4.5 milioni presenti in zone difficilmente raggiungibili e 212mila intrappolati nella aree assediate.

[19] L'intervento umanitario, tra cui quello socio-sanitario, è stato predisposto da una serie di attori, istituzionali e non, ossia l'Unione Africana, l'ECOWAS e alcuni Paesi confinanti e vicini, come Senegal, Mali, Costa d'Avorio, Capo Verde, Ghana, ma anche da ONG internazionali come Medici senza frontiere, Croce Rossa internazionale e Mezzaluna Rossa.

ti, alcune tra le quali sono le strutture e capacità mediche come gli ospedali da campo con personale qualificato e sufficiente, i servizi di laboratorio, il trasporto aereo e i servizi di medicina aeronautica.

Infine, la risoluzione ha formulato una serie di incoraggiamenti nei confronti di soggetti che possono svolgere un ruolo primario in questa vicenda, soprattutto l'OMS, chiamata a rafforzare la sua *leadership* tecnica e il supporto operativo ai governi e ai *partner*, a monitorare la trasmissione del virus, a contribuire a individuare i bisogni di risposta esistenti e i *partner* adatti a soddisfarli al fine di accelerare l'attuazione di terapie e vaccini secondo le migliori pratiche cliniche ed etiche.

9. *Situazione in Afghanistan*. – Con la risoluzione 2189 adottata all'unanimità il 12 dicembre 2014, il Consiglio di Sicurezza è tornato ad occuparsi dell'Afghanistan. Il documento non ha previsto nessuna novità, né ha deciso delle misure particolari, ma semplicemente ha sottolineato l'importanza del sostegno internazionale per la stabilizzazione della situazione nel Paese e dell'ulteriore rafforzamento delle capacità delle Forze di difesa e di sicurezza nazionale afgane per consentire loro di mantenere la sicurezza e la stabilità in tutto il Paese. Inoltre, ha accolto con favore l'impegno della Comunità internazionale a continuare a fornire un effettivo e sostanziale sostegno al Governo e al popolo afghano, e a tal proposito ha apprezzato il ruolo positivo ricoperto da alcuni accordi bilaterali con i *partner* internazionali[20].

10. *Situazione in Libia*. – Il Consiglio di Sicurezza, il 27 agosto 2014, ha adottato all'unanimità la risoluzione 2174 riguardante il conflitto in Libia con la quale, agendo ai termini del capitolo VII della Carta, ha invitato tutte le parti ad accettare il cessate il fuoco immediato e la fine dei combattimenti, e ha espresso il suo fermo sostegno agli sforzi della *Missione delle Nazioni Unite di supporto in Libia* (UNSMIL)[21] e del Rappresentante speciale del Segretario Generale. Il documento ha anche ribadito che le misure sanzionatorie, quali il congelamento dei

---

[20] Esempio di accordo di questo tipo citato nella risoluzione è il *NATO-Afghanistan Enduring Partnership*, firmato da NATO e Governo dell'Afghanistan in occasione del Vertice di Lisbona della NATO nel 2010. Questo strumento fornisce un quadro per le consultazioni politiche di lungo termine e la cooperazione pratica tra la NATO e l'Afghanistan, finalizzata, tra l'altro, a fornire gli strumenti pratici per rafforzare l'integrità, la trasparenza e la responsabilità e ridurre il rischio di corruzione nei settori della difesa e della sicurezza. Altri settori di cooperazione pratica includono il sostegno al processo di normalizzare del settore del trasporto aereo, la preparazione della pianificazione civile in caso di emergenza e di calamità e i continui sforzi di diplomazia pubblica. Al vertice NATO tenutosi in Galles nel 2014 questo partenariato è stato rafforzato e nel corso della riunione dei Ministri degli Esteri della NATO ad Antalya (Turchia) del 13 maggio 2015, sono state approvate le linee guida e i principi per la valorizzazione di *Enduring Partnership*. Tale decisione ha avviato la pianificazione per una presenza temporanea, guidata da una componente civile, di personale civile e militare che dovrebbe mirare a favorire l'ulteriore sviluppo delle istituzioni di sicurezza afgane.

[21] La UNSMIL è un'operazione dispiegata dalle Nazioni Unite a seguito della guerra civile libica scoppiata nel 2011 che non ha natura militare, ma prettamente politico-umanitaria ed è guidata infatti dal Dipartimento degli Affari politici delle Nazioni Unite. È stata istituita per un periodo iniziale di tre mesi con la risoluzione 2009 (2011) adottata dal Consiglio di Sicurezza all'unanimità il 16 settembre 2011 e il suo mandato, ai sensi del par. 12, ha l'obiettivo di ripristinare la pubblica sicurezza e l'ordine e promuovere lo Stato di diritto; intraprendere un dialogo politico inclusivo, promuovere la riconciliazione nazionale e intraprendere un processo costituente ed elettorale; estendere l'autorità dello Stato, anche attraverso il rafforzamento di istituzioni responsabili emergenti e il ripristino dei servizi pubblici; promuovere e proteggere i diritti umani; adottare le misure immediate necessarie per avviare la ripresa economica; coordinare il supporto che può essere richiesto da altri attori multilaterali e bilaterali a seconda dei casi.

beni e il divieto di viaggi contenute nella risoluzione 1970 (2011), si applicano alle persone e entità indicate negli allegati I e II di quest'ultima risoluzione e della 1973 (2011) e dal Comitato istituito ai sensi del par. 24 della risoluzione 1970 (2011)[22]. Inoltre i Quindici hanno deciso che tali sanzioni si estendono anche alle persone e alle entità stabilite dal Comitato che hanno sostenuto atti che minacciano la pace, la stabilità e la sicurezza della Libia, o hanno ostacolato o minato il completamento della transizione politica[23]. Essi hanno anche chiesto, da un lato, al Panel di esperti, già operativo dal 2011[24], di aggiungere al suo attuale mandato il compito di fornire informazioni sulle persone e le entità colpite da sanzioni e, dall'altro lato, al Comitato di tenere in debita considerazione le richieste di revoca dalla lista delle sanzioni delle persone e delle entità che non rispondono più ai criteri di designazione.

Il Consiglio ha deciso, in conformità con le misure relative all'embargo delle armi, che la fornitura, la vendita o il trasferimento di armamenti e materiale connesso, comprese le relative munizioni e i pezzi di ricambio, devono essere preventivamente autorizzate dal Comitato. Infine, ha ribadito la decisione di autorizzare tutti gli Stati membri a sequestrare e a distruggere gli oggetti proibiti inseriti nell'elenco riportato ai paragrafi 9 o 10 della risoluzione 1970 (2011), come modificato dal par. 13 della risoluzione 2009 (2011) e dai paragrafi 9 e 10 della risoluzione 2095 (2013)[25].

11. *Protezione dei civili nei conflitti armati*. – Il 29 agosto, il Consiglio di Sicurezza ha adottato all'unanimità la risoluzione 2175 (2014) riguardante la protezione dei civili nelle situazioni di conflitto armato. I Quindici hanno espresso la ferma condanna di tutte le tipologie di violenze perpetrate contro i civili, il personale nazionale e internazionale delle organizzazioni umanitarie, il personale delle Nazioni Unite e il personale associato e hanno ribadito l'obbligo a carico di tutte le parti coinvolte in un conflitto armato di rispettare il diritto internazionale umanitario e le norme e i principi del diritto internazionale dei diritti umani, nonché del diritto dei rifugiati.

I Quindici, poi, hanno espresso la loro determinazione ad adottare misure appropriate al fine di garantire la protezione e la sicurezza del personale umanitario e delle Nazioni Unite e del personale associato. Queste sono: garantire che i mandati delle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite possano aiutare a contribuire a

---

[22] In sostanza le personalità colpite da sanzioni sono (l'allora) Presidente della Libia Mu'ammar Gheddafi, i suoi familiari, la cerchia di collaboratori e alcuni membri del governo libico, mentre le entità sono Banca centrale della Libia, Libyan Investment Authority, Libyan Foreign Bank, Libyan Africa Investment Portfolio e Libyan National Oil Corporation, tutte controllate da Gheddafi e dalla sua famiglia e potenziali fonti di finanziamento del regime.

[23] La risoluzione elenca gli atti che, se compiuti o in qualche modo sostenuti, portano alle sanzioni a carico degli esecutori, e cioè: pianificazione, direzione o attuazione di atti che violano il diritto internazionale dei diritti umani o il diritto internazionale umanitario applicabile, o quegli atti che costituiscono violazioni dei diritti umani in Libia; attacchi contro aria, terra e porti marittimi o contro un'istituzione o installazione dello Stato libico o ancora contro missioni straniere nel Paese; fornire supporto ai gruppi armati o a reti criminali attraverso lo sfruttamento illegale di petrolio greggio o di eventuali altre risorse naturali in Libia; agire per o per conto o sotto la direzione di un individuo o entità già colpita da sanzioni.

[24] Il Panel è stato istituito con risoluzione 1973 (2011), par. 24, per un iniziale periodo di un anno, è composto da un massimo di otto membri e agisce sotto la direzione e la supervisione del Comitato delle sanzioni.

[25] Esempi di materiali di questo tipo, colpiti da embargo, sono armi e munizioni, veicoli ed equipaggiamenti militari, materiale paramilitare e relativi pezzi di ricambio.

un ambiente sicuro per consentire la fornitura di assistenza umanitaria da parte delle organizzazioni umanitarie, in conformità con i principi umanitari; richiedere al Segretario Generale di inserire delle disposizioni chiave nella *Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel* riguardanti tutta una serie di ambiti, tra cui quelli relativi alla prevenzione degli attacchi contro i membri delle operazioni delle Nazioni Unite, o l'inserimento di tali attacchi fra le fattispecie di crimini punibili dalla legge penale; incoraggiare il Segretario Generale a portare all'attenzione del Consiglio di Sicurezza quelle situazioni in cui l'assistenza umanitaria non è in grado di raggiungere le persone bisognose a causa della violenza indirizzata contro il personale umanitario e delle Nazioni Unite e del personale associato; chiedere a tutti gli Stati membri di divenire parti della *Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel* e il suo Protocollo opzionale, sollecitando al contempo gli Stati già parti ad adottare misure per consentirne l'effettiva attuazione.

12. *Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale*. – L'ultima risoluzione del 2014, la 2195, è stata adottata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza il 19 dicembre e ha riguardato le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale poste dal terrorismo in tutte le sue forme e manifestazioni, con particolare riferimento al continente africano.

Nella parte preambolare, il Consiglio, tra l'altro, si è detto profondamente preoccupato del fatto che in alcuni casi individui, gruppi, imprese ed entità associate ad Al-Qaeda continuino a trarre profitto dalla partecipazione ad attività criminali a livello transnazionale e, a tal proposito, ha sottolineato la necessità di una robusta attuazione delle misure elencate al par. 1 della risoluzione 2161 (2014), adottate in base al capitolo VII della Carta e relative al congelamento dei beni, al divieto di viaggi e all'embargo sulle armi.

Nel dispositivo, poi, i Quindici hanno invitato gli Stati membri a rafforzare la gestione delle frontiere per prevenire efficacemente il movimento di terroristi e gruppi terroristici, compresi quelli che beneficiano della criminalità organizzata transnazionale e hanno sollecitato gli Stati membri ad aderire, ratificare ed applicare tutta una serie di convenzioni internazionali riguardanti determinati settori d'affari della criminalità organizzata attraverso i quali i gruppi terroristici finanziano le proprie organizzazioni e attività[26].

Inoltre, il Consiglio di Sicurezza ha sottolineato l'importanza del rafforzamento della cooperazione transregionale e internazionale sulla base di una responsabilità

[26] Le convenzioni richiamate dal par. 3 della risoluzione in commento sono la Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, modificata dal Protocollo del 1972; la Convenzione sulle sostanze psicotrope del 1971; la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope del 1988; la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000 e i suoi Protocolli; la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003; le convenzioni e i protocolli contro il terrorismo internazionale. Inoltre, al par. 5, la risoluzione ha sottolineato l'importanza di una buona *governance* e la necessità di lottare contro la corruzione, il riciclaggio di denaro e i flussi finanziari illeciti, in particolare attraverso l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e ha incoraggiato gli Stati africani a un ulteriore impegno negli organismi regionali della *Financial Action Task Force*, come ad esempio l'*Inter-Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa* (GIABA), l'*Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group* (ESAAMLG) e la *Middle East and North Africa Financial Action Task Force* (MENAFATF).

comune e condivisa per contrastare il problema mondiale della droga e delle attività criminali correlate e ha incoraggiato gli Stati membri e le organizzazioni interessate a migliorare la cooperazione e le strategie per fare in modo che i terroristi non utilizzino a proprio vantaggio la criminalità organizzata transnazionale. Il Consiglio ha stimolato gli Stati membri a adoperarsi per sviluppare la loro capacità di proteggere i confini contro le infiltrazioni terroristiche, anche attraverso il rafforzamento dei sistemi nazionali, regionali e globali di raccolta, analisi e scambio di informazioni[27]. Le aree particolarmente a rischio dal punto di vista della penetrazione dei gruppi terroristici e delle attività da essi svolte, che rappresentano un'oggettiva minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, sono senz'altro quelle del Maghreb e del Sahel, con quest'ultima che sta diventando sempre più zona di ricerca di rifugi sicuri per terroristi e affiliati a organizzazioni criminali transnazionali. Per tale motivo e per evitare che la situazione degeneri ulteriormente, gli Stati di queste due regioni sono chiamati a cooperare e a coordinarsi.

Il Consiglio ha ribadito anche che, nell'attività di costruzione di capacità utili a fronteggiare la minaccia terroristica, le operazioni di *peacekeeping* e le missioni politiche speciali delle Nazioni Unite possono assistere i governi degli Stati interessati in diversi e importanti settori[28] e ha incoraggiato la condivisione delle informazioni, ove opportuno, tra i Rappresentanti speciali del Segretario Generale, il Dipartimento delle Nazioni Unite per le Operazioni di Pace (DPKO), il Dipartimento per gli Affari politici, la Direzione esecutiva antiterrorismo delle Nazioni Unite, l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC), la *Counter-Terrorism Implementation Task Force* e il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP).

Infine, per quanto riguarda l'attività di *reporting*, i Quindici hanno chiesto al Segretario Generale di presentare al Consiglio di Sicurezza una relazione sugli sforzi degli organismi delle Nazioni Unite volti ad affrontare la minaccia posta dai terroristi che beneficiano delle attività della criminalità organizzata transnazionale nelle regioni colpite, tra cui l'Africa[29]. Per concludere, la risoluzione ha ricordato la richiesta formulata all'*Analytical Support and Sanctions Monitoring Team*, contenuta nella risoluzione 2178 (2014), di presentare una relazione entro 180 giorni al Comitato istituito dalla risoluzione 1267 (1999), par. 6, sulla minaccia posta dai *foreign terrorist fighters* reclutati da o unitisi a organizzazioni terroristiche quali lo Stato islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL), il Fronte al Nusra (ANF) e tutti i gruppi, le imprese e le entità associate ad Al-Qaeda.

---

[27] A tal proposito la risoluzione elenca una serie di meccanismi di cooperazione regionali africani, tra i quali, in particolare, la *Sahel Fusion and Liaison Unit*, il *Nouakchott Process on the Enhancement of Security Cooperation and the Operationalization of the African Peace and Security Architecture in the Sahel-Saharan Region*, la *AU-led Regional Cooperation Initiative for the Elimination of the Lord's Resistance Army* e la *Lake Chad Basin Commission Multinational Joint Task Force* e la sua *Regional Intelligence Fusion Unit*, come anche la stessa ECOWAS.

[28] Tali settori riguardano i programmi di raccolta delle armi, disarmo, smobilitazione e reinserimento; il miglioramento delle pratiche di sicurezza e gestione delle scorte fisiche; la tenuta dei registri e le capacità di tracciamento; lo sviluppo di sistemi nazionali di esportazione e di controllo delle importazioni; il miglioramento della sicurezza delle frontiere; il rafforzamento delle istituzioni giudiziarie e di polizia.

[29] La relazione, come precisato dal par. 21 della risoluzione, dovrà includere anche raccomandazioni con opzioni concrete per rafforzare le capacità degli Stati membri di fronteggiare la sfida terroristica.

13. *Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale causate da atti terroristici*. – Il 15 agosto 2014 il Consiglio di Sicurezza ha adottato all'unanimità la risoluzione 2170 riguardante gli atti terroristici perpetrati dall'ISIL, dall'ANF e da altri gruppi attivi in Iraq e Siria, che controllano alcune zone dei due Paesi e che rappresentano una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Dopo un preambolo in cui ha ricordato, sottolineato e puntualizzato alcuni aspetti legati alla minaccia terroristica e alla lotta che la Comunità internazionale dovrebbe condurre per debellarla[30], il Consiglio di Sicurezza ha approvato alcune decisioni agendo ai termini del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Innanzitutto ha deplorato e condannato gli atti terroristici dell'ISIL, la sua ideologia estremista e violenta, i ripetuti abusi gravi, sistematici e diffusi dei diritti umani, le violazioni del diritto internazionale umanitario e le violenze di ogni tipo perpetrate contro civili e militari. Poi ribadisce l'appello, a tutti gli Stati, «to take all measures», da un lato, per contrastare l'incitamento a compiere atti terroristici motivati dall'estremismo e dall'intolleranza e perpetrati da persone o entità associate con ISIL, ANF e Al-Qaeda e, dall'altro lato, per impedire il sovvertimento delle istituzioni educative, culturali e religiose. La risoluzione, poi, si è occupata dei *foreign terrorist fighters*, ne ha condannato il reclutamento da parte dei gruppi terroristici, chiedendone l'immediato ritiro, e ha invitato tutti gli Stati membri ad adottare misure nazionali per eliminarne il flusso e consegnarli alla giustizia e impedirne la circolazione attraverso controlli efficaci alle frontiere, lo scambio rapido di informazioni e una migliore cooperazione tra le autorità competenti. Inoltre ha ribadito l'embargo di armi e materiale connesso di qualsiasi tipo a carico di ISIL, ANF e altri gruppi affiliati ad Al-Qaeda che gli Stati membri devono attuare e garantire.

Altro capitolo della risoluzione ha riguardato il finanziamento del terrorismo. A tal proposito il Consiglio di Sicurezza ha ribadito le misure stabilite dalle risoluzioni 1373 (2001) e 2161 (2014), in particolare quelle per cui tutti gli Stati: prevengono e reprimono il finanziamento di atti terroristici e si astengono dal fornire qualsiasi forma di sostegno, attivo o passivo, ad entità o persone coinvolte in atti terroristici; garantiscono che i fondi, le attività finanziarie o le risorse economiche non siano resi disponibili, direttamente o indirettamente, all'ISIL, ANF o altri individui, gruppi, imprese ed entità associate con Al-Qaeda, o da loro cittadini o persone all'interno del loro territorio; vietano ai loro cittadini o qualsiasi altra persona o entità nel loro territorio di fornire finanziamento, attività finanziarie o risorse economiche, direttamente o indirettamente, a beneficio di persone che commettono o tentano di commettere, facilitare o partecipare alla commissione di atti terroristici, o a beneficio di entità possedute o controllate, direttamente o indirettamente, da tali persone e dalle persone ed entità che agiscono per conto o sotto la direzione di tali persone. Inoltre, il Consiglio ha rimarcato che i requisiti fissati nel par. 1, lett. *a*), della

[30] Ad esempio la risoluzione ha sottolineato che il terrorismo può essere sconfitto solo con un approccio sostenibile e globale che preveda la partecipazione e la collaborazione attiva di tutti gli Stati e le organizzazioni internazionali e regionali. Ha ricordato che nella lotta al terrorismo tutti gli Stati membri devono attenersi ai loro obblighi internazionali, in particolare derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani, dal diritto dei rifugiati e dal diritto internazionale umanitario. Inoltre ha condannato, e ha espresso la sua determinazione a prevenire, i casi di sequestri di persona e di presa di ostaggi commessi da ISIL, ANF e altri gruppi associati ad Al-Qaeda, tra l'altro per raccogliere fondi o ottenere concessioni politiche. Infine, tra le altre cose, ha espresso preoccupazione per l'accresciuto uso fatto dai gruppi terroristi delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in particolare internet, al fine di reclutare e incitare a commettere atti terroristici, come anche finanziare, pianificare e preparare siffatte attività.

risoluzione 2161 (2014), relativi al congelamento dei beni, si applicano anche al pagamento di riscatti a individui, gruppi, imprese o entità che figurano nell'elenco delle sanzioni di Al-Qaeda, indipendentemente da come o da chi viene pagato il riscatto.

Per quanto riguarda la parte inerente le sanzioni, la risoluzione ha ricordato che ISIL è un gruppo scissionista di Al-Qaeda e per questo è inserito, insieme ad ANF, nella lista delle sanzioni dell'organizzazione da cui ha "gemmato". Soprattutto, però, decide di estendere le sanzioni previste dal par. 1 della risoluzione 2161 (2014), relative al congelamento dei beni, al divieto di viaggio e all'embargo delle armi, ad alcune persone affiliate a ISIL e ANF[31]. Infine, per ciò che attiene l'attività di *reporting*, i Quindici hanno ordinato al *Monitoring Team* di presentare una relazione al Comitato delle sanzioni[32], entro 90 giorni, sulla minaccia proveniente da ISIL e ANF e sulle loro fonti di finanziamento, di armi e di reclutamento, inserendo anche raccomandazioni per eventuali azioni supplementari al fine di affrontare tale minaccia. Il Consiglio ha chiesto, quindi, al Presidente del Comitato di essere informato sui suoi principali risultati. Infine, ha chiesto alla *United Nations Assistance Mission for Iraq* (UNAMI)[33], nel rispetto del suo mandato, della sua capacità e della sua area di attività, di assistere il Comitato e l'*Analytical Support and Sanctions Monitoring Team*, istituito dalla risoluzione 1526 (2004), trasmettendo informazioni utili per l'attuazione delle misure sanzionatorie previste dal già citato par. 1 della risoluzione 2161 (2014).

14. *La prevenzione dei conflitti nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale*. – Il Consiglio di Sicurezza, il 21 agosto 2014, ha adottato all'unanimità la risoluzione 2171 con cui ha posto in rilievo l'importanza della prevenzione dei conflitti nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Sia nel preambolo che nel dispositivo ha ricordato che la prevenzione dei conflitti rimane una responsabilità primaria degli Stati[34], i quali sono chiamati, tra l'altro, a proteggere la loro popolazione da genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità. Nella prevenzione dei conflitti, peraltro, è fondamentale un approccio globale e integrato che preveda l'adozione di misure operative e strutturali e

---

[31] Abdelrahman Mouhamad Zafir al Dabidi al Jahani, Hajjaj Bin Fahd Al Ajmi, Said Arif, Abdul Mohsen Abdallah Ibrahim al Charekh, tutti al servizio di ANF, Abou Mohamed al Adnani, sostenitore di ISIL, e Hamid Hamad Hamid al-Ali, affiliato sia a ISIL che a ANF.

[32] Istituito ai sensi della risoluzione 1267 (1999).

[33] La missione è stata varata sulla base della risoluzione 1500 (2003) adottata dal Consiglio di Sicurezza il 14 agosto 2003 con l'astensione della Repubblica araba siriana. Tale scelta di voto è stata adottata dal delegato siriano, peraltro allora Presidente del Consiglio di Sicurezza, sia perché in linea con la responsabilità della Siria in qualità di unico rappresentante arabo nel Consiglio di Sicurezza, sia in modo da riflettere la posizione araba concordata dai Ministri degli Esteri degli Stati arabi membri dell'*Arab follow-up committee* riunitosi qualche giorno prima, il 5 agosto, al Cairo.

[34] Altri attori, strumenti o meccanismi richiamati nella risoluzione che, a vario titolo e secondo le loro competenze, rivestono un ruolo centrale nella prevenzione, ma anche nella risoluzione dei conflitti, sono la Peacebuilding Commission, il Segretario Generale, la Corte Penale Internazionale, gli uffici regionali delle Nazioni Unite, le missioni politiche speciali, le operazioni di *peacekeeping*, le organizzazioni regionali e subregionali, le donne, i consiglieri speciali del Segretario Generale sulla prevenzione del genocidio e la responsabilità di proteggere, il Rappresentante Speciale per la violenza sessuale nei conflitti, il Rappresentante Speciale del Segretario Generale per i bambini e i conflitti armati, l'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani e l'Ufficio del consigliere speciale per la prevenzione del genocidio.

affronti le cause profonde dei conflitti[35]. Il Consiglio ha riconosciuto che le sanzioni sono uno strumento importante per il mantenimento e il ripristino della pace e della sicurezza internazionale e per la prevenzione dei conflitti e, al contempo, ha ammesso che alcuni degli strumenti previsti dal capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite, utilizzabili per la prevenzione dei conflitti, non sono ancora stati pienamente utilizzati, come la negoziazione, l'inchiesta, la mediazione, la conciliazione, l'arbitrato, la composizione giudiziale e il ricorso alle organizzazioni e agli accordi regionali e subregionali, così come i buoni uffici del Segretario Generale. Il Consiglio, quindi, ha sottolineato la sua determinazione a ricorrere a e a chiedere un utilizzo maggiore e più efficace di tali strumenti.

Il documento, poi, fa notare che gravi abusi e violazioni dei diritti umani internazionali o del diritto umanitario, tra cui la violenza sessuale e di genere, possono essere una prima indicazione di un imminente scoppio del conflitto o di una sua escalation e, quindi, invita gli Stati che non lo hanno ancora fatto a prendere in seria considerazione la ratifica degli strumenti di diritto internazionale umanitario, di diritto internazionale dei diritti umani e di diritto dei rifugiati, e ad adottare misure adeguate per attuare questi strumenti a livello nazionale, dato che potrebbero contribuire alla prevenzione tempestiva dei conflitti.

Il Consiglio, inoltre, ha sottolineato più volte la centralità delle organizzazioni e degli accordi regionali nella prevenzione dei conflitti e nella soluzione pacifica delle controversie a carattere locale, sulla base del capitolo VIII della Carta. Al contempo, però, dopo aver riconosciuto gli sforzi intrapresi negli anni per rafforzare la cooperazione operativa e istituzionale tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali e subregionali, finalizzati alla prevenzione dei conflitti, ha ribadito anche la necessità di continuare a rafforzare il dialogo strategico e tali *partnership*, oltre che a scambiare con maggiore regolarità le opinioni e le informazioni a livello operativo, con l'obiettivo di migliorare le capacità nazionali e regionali in materia di diplomazia preventiva.

Infine, la risoluzione ha affidato al Segretario Generale il compito di presentare, entro il 31 agosto 2015, una relazione al Consiglio di Sicurezza sulle azioni intraprese per promuovere e rafforzare gli strumenti di prevenzione dei conflitti all'interno del sistema delle Nazioni Unite, anche attraverso la cooperazione con le organizzazioni regionali e subregionali.

15. *Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale causate da atti terroristici, in particolare dei* foreign terrorist fighters. – Il 24 settembre il Consiglio di Sicurezza ha adottato all'unanimità la risoluzione 2178 (2014) relativa alle minacce alla pace e alla sicurezza internazionale causate da atti di terrorismo. Le misure decise sono state assunte sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, il che, insieme con «the need to combat by all means […] threats to

[35] A tal proposito il Consiglio ha evidenziato l'importanza che possono avere il rafforzamento dello Stato di diritto a livello internazionale e nazionale, la promozione di una crescita economica sostenuta, l'eliminazione della povertà, lo sviluppo sociale, lo sviluppo sostenibile, la riconciliazione nazionale, la *good governance*, la democrazia, l'uguaglianza di genere e il rispetto e la tutela dei diritti umani. Inoltre questa strategia globale dovrebbe comprendere un sistema di allarme precoce, la diplomazia preventiva, la mediazione, il dispiegamento preventivo, il *peacekeeping*, il disarmo pratico e altre misure per contribuire alla lotta contro la proliferazione e il commercio illecito delle armi, misure di *accountability*, così come un'attività di *peacebuilding* successivo a un conflitto, e riconoscendo che questi componenti sono interdipendenti e complementari e non sequenziali.

international peace and security caused by terrorist acts» esplicitato nel preambolo, fa intendere che il ricorso all'uso della forza è ammesso.

I primi paragrafi della risoluzione insistono sugli obblighi preventivi e repressivi degli Stati membri nella lotta al fenomeno dei *foreign terrorist fighters*, i quali hanno ulteriormente peggiorato le condizioni sul terreno e deteriorato la situazione umanitaria. Quindi il Consiglio, proprio per limitare questo fenomeno, ha deciso di agire sul versante del controllo e del monitoraggio dei viaggi di soggetti che potrebbero andare a ingrossare le fila dei gruppi terroristici. Di conseguenza, la risoluzione ha disposto che tutti gli Stati membri garantiscano un adeguamento dei loro ordinamenti interni nel senso di prevedere reati e pene che riflettano la gravità delle fattispecie criminali in grado di perseguire e sanzionare in modo adeguato i responsabili.

In particolare, ai sensi del par. 6 della risoluzione, le situazioni da tenere in considerazione e reprimere riguardano i casi in cui: i cittadini di uno Stato si recano o tentano di recarsi in uno Stato diverso da quello di residenza o cittadinanza per perpetrare, pianificare, preparare o partecipare ad atti terroristici, oppure fornire o ricevere addestramento dai terroristi; la fornitura o la raccolta, diretta o indiretta, di fondi da parte dei loro cittadini o comunque sul loro territorio nazionale finalizzata a finanziare i viaggi di individui che si recano in uno Stato diverso da quello di residenza o cittadinanza con l'obiettivo di compiere, pianificare, preparare o partecipare ad atti terroristici, oppure di fornire l'addestramento ai terroristi o riceverlo; l'organizzazione intenzionale, da parte dei loro cittadini o nel loro territorio, di viaggi di quegli individui che si recano in uno Stato diverso da quello di residenza o cittadinanza per compiere, pianificare, preparare o partecipare ad atti terroristici o per fornire o ricevere l'addestramento dei terroristi.

A tal proposito, i Quindici hanno anche deciso che gli Stati membri, se in possesso di informazioni attendibili, devono impedire l'ingresso o il transito di individui che vogliano perpetrare i reati previsti dal par. 6 appena esposto oppure compiano atti o attività contenute nel par. 2 della risoluzione 2161 (2014), che portano all'inclusione nella lista delle sanzioni di Al-Qaeda.

Inoltre, hanno invitato gli Stati membri a richiedere alle compagnie aeree operanti sul loro territorio di fornire in anticipo informazioni sui passeggeri alle autorità nazionali competenti, al fine di rilevare la partenza dal loro territorio, il tentativo di ingresso o il transito sul loro territorio, per mezzo di aeromobili civili, degli individui designati dal Comitato istituito ai sensi delle risoluzioni 1267 (1999) e 1989 (2011).

Sul versante della cooperazione internazionale, la risoluzione ha incoraggiato l'Interpol a intensificare gli sforzi per combattere la minaccia dei *foreign terrorist fighters* e ha invitato gli Stati membri a migliorare la cooperazione reciproca attraverso accordi bilaterali per evitare i viaggi di tali individui da o attraverso i loro territori, anche attraverso una maggiore condivisione delle informazioni e lo scambio e l'adozione delle migliori pratiche. Oltre a ciò, la risoluzione invita gli Stati membri a contribuire a costruire la capacità degli Stati confinanti o vicini alle zone di conflitto per affrontare la minaccia posta dai terroristi stranieri, come quella di prevenire e impedire i loro spostamenti attraverso le frontiere terrestri e marittime.

Il Consiglio di Sicurezza sottolinea, altresì, che il contrasto all'estremismo violento è essenziale per affrontare la minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale posta dai *foreign terrorist fighters* e in ciò è importante anche coinvolgere le comunità locali e le ONG, oltre che puntare sull'istruzione e la formazione sco-

lastica nello sviluppo di strategie di lotta alla narrativa estremista e violenta. Infine, per quanto riguarda l'impegno delle Nazioni Unite nell'affrontare la minaccia dei *foreign terrorist fighters*, il Consiglio ha incoraggiato l'Analytical Support and Sanctions Monitoring Team a coordinare gli sforzi per monitorare e rispondere a tale sfida in stretta collaborazione con altri organismi anti-terrorismo dell'Organizzazione, in particolare il Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (CTED) e la Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF).

Per quanto concerne il proseguimento dei lavori nella materia, il Consiglio ha chiesto al Monitoring Team di riferire al Comitato delle sanzioni entro 180 giorni e di fornire un aggiornamento orale preliminare al Comitato entro 60 giorni, in merito alla minaccia posta dai *foreign terrorist fighters* reclutati da o unitisi a ISIL, ANF e tutti gli altri gruppi, imprese ed entità associate ad Al-Qaeda. Il rapporto dovrà procedere a una valutazione globale della minaccia rappresentata da questi combattenti, inclusi i loro sostenitori, le regioni più colpite e le tendenze della radicalizzazione del terrorismo e dovrà contenere delle raccomandazioni per l'adozione di azioni da intraprendere per migliorare la risposta alla minaccia rappresentata dai *foreign fighters*. Inoltre, i Quindici hanno chiesto al Counter-Terrorism Committee (CTC) di individuare le principali lacune nella capacità degli Stati membri di attuare le risoluzioni 1373 (2001) e 1624 (2005) del Consiglio di Sicurezza che possono ostacolare la capacità degli stessi di arginare il flusso di *foreign terrorist fighters*.

16. *La dimensione di polizia delle operazioni di* peacekeeping *delle Nazioni Unite*. – Il Consiglio di Sicurezza, il 20 novembre, ha adottato all'unanimità la risoluzione 2185 (2014) inerente le operazioni di *peacekeeping* dell'ONU. Dopo aver richiamato nel preambolo tutta una serie di risoluzioni e dichiarazioni del suo Presidente riguardanti a vario titolo le operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite[36], il Consiglio ha ribadito che l'attività di polizia è parte integrante dei mandati delle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite e delle missioni politiche speciali e ha esortato i Paesi contributori di personale di polizia a continuare in questo sforzo. Esso ha chiesto al Segretario Generale di promuovere ulteriormente la professionalità, l'efficacia e la coerenza nel lavoro di polizia dell'Organizzazione, in stretta consultazione con gli Stati membri e il Comitato speciale sulle operazioni di *peacekeeping*, attraverso lo sviluppo e l'attuazione di norme e linee guida, lo sviluppo di un addestramento globale e standardizzato, la fornitura di formazione alla *leadership*, lo sviluppo di processi autorevoli per valutare l'efficacia del lavoro di polizia dell'Organizzazione, la razionalizzazione e il miglioramento delle procedure di reclutamento e di dispiegamento della polizia delle Nazioni Unite e degli esperti di polizia civile e il coordinamento del lavoro all'interno del sistema delle Nazioni Unite sulla riforma delle istituzioni di polizia e delle forze dell'ordine.

Il Consiglio ha sottolineato la centralità dello Stato ospitante nella riforma del settore della sicurezza e nella formazione e professionalizzazione del personale di polizia, e ha chiesto al Segretario Generale, da una parte, di considerare la riforma

[36] Le risoluzioni sono la 2151 (2014) sulla riforma del settore della sicurezza, la 2167 (2014) e la 2086 (2013) sulle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, la 1894 (2009) sulla protezione dei civili, la 1325 (2000) e le successive su donne, pace e sicurezza, la 2143 (2014) e le precedenti sui bambini e i conflitti armati e la 2117 (2013) sulle armi di piccolo calibro e le armi leggere. Gli *statements* del Presidente del Consiglio di Sicurezza che più rilevano sono sullo Stato di diritto del 21 febbraio 2014 (S/PRST/2014/5) e sul *peacebuilding* post-conflitto del 20 dicembre 2012 (S/PRST/2012/29).

del settore della sicurezza nella pianificazione strategica complessiva delle operazioni di *peacekeeping* e delle missioni politiche speciali in ogni contesto specifico di un Paese e, dall'altra, di lavorare con gli Stati membri per migliorare le capacità e le competenze dei componenti di polizia delle Nazioni Unite in relazione alla capacità di sviluppo e di creazione di istituzioni in alcuni settori quali la polizia operativa, l'amministrazione, la gestione e la *leadership*, la *governance*, la supervisione e la valutazione, la formulazione di politiche e la pianificazione strategica, e, infine, il coordinamento con i *partner*. Inoltre, ha sottolineato il ruolo fondamentale che possono svolgere, in supporto a quello degli Stati membri, le componenti di polizia delle Nazioni Unite nella protezione dei civili e nel facilitare la partecipazione e l'inclusione delle donne nel dialogo per la risoluzione dei conflitti e nell'attività di *peacebuilding*.

La risoluzione chiede al Segretario Generale di proseguire e rafforzare gli sforzi per attuare la politica di tolleranza zero relativa allo sfruttamento e all'abuso sessuale da parte del personale delle Nazioni Unite, così come la politica sul divieto di lavoro minorile nelle operazioni di *peacekeeping* dell'Organizzazione e sollecita i Paesi che mettono a disposizione il personale di polizia a prendere le opportune misure preventive per garantire la piena responsabilità, anche penale, nel caso in cui tali comportamenti coinvolgano i loro cittadini.

La risoluzione ribadisce, altresì, che le operazioni di *peacekeeping* e le missioni politiche speciali delle Nazioni Unite, nelle quali agiscono le componenti di polizia, possono aiutare i governi degli Stati ospitanti a dotarsi di capacità per l'attuazione degli impegni assunti nel quadro di strumenti globali e regionali esistenti e per il contrasto al traffico illecito di armi di piccolo calibro e di armi leggere[37].

L'aspetto informativo e comunicativo rimane strategico e il Consiglio di Sicurezza ha incoraggiato la condivisione delle informazioni tra il Rappresentante Speciale del Segretario Generale, il Dipartimento delle operazioni di *peacekeeping* (DPKO), tra cui la divisione di polizia, il Dipartimento degli affari politici, il Counter-Terrorism Executive Directorate, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC), la Counter-Terrorism Implementation Task Force e il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP).

Altre disposizioni significative riguardano il rafforzamento della cooperazione e del coordinamento, nelle questioni di polizia, tra il Segretariato delle Nazioni Unite e le organizzazioni internazionali, regionali e subregionali, tra l'Interpol e le organizzazioni di polizia regionali, e, attraverso la cooperazione triangolare, tra Consiglio di Sicurezza, Paesi contributori di truppe e di personale di polizia e Segretariato.

L'ultimo paragrafo della risoluzione chiede al Segretario Generale di presentare, entro la fine del 2016, una relazione sul ruolo della polizia come parte integrante dell'attività di mantenimento della pace e di *peacebuilding*, con particolare attenzione alle sfide affrontate dalle componenti di polizia delle Nazioni Unite nelle operazioni di *peacekeeping* e nelle missioni politiche speciali. Il rapporto dovrà con-

[37] In tale ambito sono ricomprese, ad esempio, le attività di raccolta delle armi, disarmo, smobilitazione e i programmi di reintegrazione, il miglioramento della sicurezza e della gestione delle scorte fisiche, la tenuta dei registri, lo sviluppo di sistemi di controllo nazionali delle esportazioni e delle importazioni, il miglioramento della sicurezza delle frontiere e il rafforzamento delle istituzioni giudiziarie e di polizia.

tenere anche delle raccomandazioni sul modo migliore per rafforzare il contributo che queste componenti possono dare alla realizzazione dei mandati delle missioni.

LUIGI D'ETTORRE

ISTITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE E ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

CORTE PENALE INTERNAZIONALE

ATTIVITÀ DELLA CORTE NEL BIENNIO 2013-2014

1. *Premessa*. – La presente rassegna concerne l'attività svolta dalla Corte Penale Internazionale (CPI) nel 2013 e nel 2014[1]. Essa è ripartita in due sezioni: la prima dedicata all'analisi delle situazioni sotto esame preliminare dell'Ufficio del Procuratore, mentre la seconda alle situazioni rispetto alle quali sono state aperte formalmente le indagini e che sono state portate dinanzi alla Corte. Particolare spazio verrà destinato alle sentenze emesse nei confronti di Lubanga, in appello, e di Katanga, in primo grado, costituendo esse le uniche due pronunce di colpevolezza adottate dalla Corte nel lasso di tempo considerato.

Sezione I
Situazioni sotto esame preliminare

2. *Situazioni il cui esame preliminare è in corso*. – Nel biennio in analisi, sono ancora oggetto dell'esame preliminare della CPI le situazioni in Afghanistan, Colombia, Georgia, Guinea, Nigeria e Honduras: rispetto a esse, l'Ufficio del Procuratore non ha assunto determinazione alcuna circa l'apertura formale delle indagini. Conseguentemente, nella presente sede sia sufficiente osservare quanto segue.

La Procura ha reputato ragionevole credere che crimini contro l'umanità e di guerra fossero stati perpetrati in Afghanistan[2], talché la Corte eserciterebbe la propria giurisdizione *ratione materiae*[3]. Il Procuratore ha quindi proceduto alla disamina dell'ammissibilità di potenziali casi, nei confronti sia delle forze anti-governative talebane sia del Governo afghano, supportato dall'*International Security Assistance Force* (ISAF) e dagli Stati Uniti[4].

---

[1] I provvedimenti della Corte Penale Internazionale, così come i rapporti all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e i comunicati stampa, sono consultabili *online*, presso il sito della Corte stessa, all'indirizzo www.icc-cpi.int.

[2] *Report on Preliminary Examinations Activities 2013*, novembre 2013, paragrafi 35-52. Il punto trova conferma nell'esame condotto dal Procuratore nel 2014: *Report on Preliminary Examinations Activities 2014*, 2 dicembre 2014, paragrafi 79-83.

[3] Non sembra invece che l'accertamento della giurisdizione *ratione loci* o *ratione personae*, quantomeno nell'esame preliminare condotto dall'Ufficio del Procuratore, presentasse profili di particolare complessità, avendo l'Afghanistan ratificato lo Statuto di Roma il 10 febbraio 2003: la Corte eserciterebbe dunque la propria giurisdizione sui crimini da chiunque perpetrati sul territorio dell'Afghanistan ovvero commessi dai sui cittadini dal 1° maggio 2003 in poi. In proposito, si veda già il *Report on Preliminary Examinations Activities* del 13 dicembre 2011 (par. 21).

[4] *Report on Preliminary Examinations Activities 2014*, 2 dicembre 2014, paragrafi 84-97. Nel 2013, infatti, riscontrando una base ragionevole per l'esercizio della giurisdizione della Corte *ratione materiae*, il Procuratore aveva stabilito di estendere l'esame preliminare altresì alle questioni di ammissibilità (*Report on Preliminary Examinations Activities 2013*, novembre 2013, par. 56).

Quanto alla situazione in Colombia, l'esame preliminare condotto dalla Procura è giunto alla fase del controllo del parametro dell'ammissibilità[5]. In particolare, l'Ufficio del Procuratore intende accertare se, a livello domestico, rilevanti e imparziali procedimenti giudiziari siano condotti a carico di coloro sospettati di aver commesso i crimini più gravi[6]. Nondimeno, non è stata ancora prospettata una conclusione sul punto[7].

Anche con riferimento alla situazione in Georgia la Procura ha considerato l'ammissibilità, valutando le indagini condotte sul piano interno dalle autorità sia georgiane sia russe[8]. La Procura ha finora riscontrato una certa stasi nei procedimenti giudiziari in entrambi i Paesi[9]: laddove i rilevati rallentamenti persistessero, il Procuratore potrebbe concludere nel senso dell'ammissibilità dei casi relativi alla situazione in parola.

La questione dell'ammissibilità costituisce oggetto dell'esame preliminare dell'Ufficio del Procuratore altresì rispetto alla situazione in Guinea. Pur rilevando ritardi nei procedimenti giudiziari guineani, specie a causa del clima politico teso, la Procura ha ritenuto che ciò non smentisse l'intento delle autorità domestiche di processare gli imputati[10], auspicando lo svolgimento di un processo quanto prima[11] e incoraggiando gli organi giudiziari nazionali[12]. Nel 2013 l'Ufficio del Procuratore aveva specificato l'eventualità che dette conclusioni mutassero, a fronte di un fallimento degli sforzi giudiziari domestici[13]. Nondimeno, il *caveat* non è stato iterato nel 2014, probabilmente alla luce degli sviluppi delle indagini nazionali[14].

L'esame preliminare della situazione in Nigeria ha invece riguardato le questioni sia di giurisdizione *ratione materiae*, sia di ammissibilità. Rispetto alla giurisdizione materiale della Corte, l'Ufficio del Procuratore, che dapprincipio aveva qualificato talune condotte di Boko Haram come crimini contro l'umanità[15], ha poi mutato avviso, riscontrando lo svolgimento di un conflitto armato non internazionale almeno dal maggio 2013: i crimini perpetrati nel corso del conflitto tra Boko Haram e le forze di sicurezza nigeriane dovrebbero allora qualificarsi come crimini di guerra[16]. Quanto all'ammissibilità, allo scopo di verificare che le persone maggiormente sospettate per le condotte più gravi siano perseguite[17], la Procura ha ricevuto dal Governo nigeriano informazioni afferenti non solo all'avanzamento dei

---

[5] La giurisdizione della Corte *ratione materiae* era già stata accertata dall'Ufficio del Procuratore nel 2012. Per un approfondimento, si rinvia all'*Interim Report* del 14 novembre 2012.

[6] *Report on Preliminary Examinations Activities 2013*, novembre 2013, paragrafi 130-145, par. 151 s.; *Report on Preliminary Examinations Activities 2014*, 2 dicembre 2014, paragrafi 111-127, par. 130.

[7] *Report on Preliminary Examinations Activities 2014*, 2 dicembre 2014, par. 131.

[8] *Report on Preliminary Examinations Activities 2013*, novembre 2013, paragrafi 166-170; *Report on Preliminary Examinations Activities 2014*, 2 dicembre 2014, paragrafi 145-149.

[9] *Report on Preliminary Examinations Activities 2014*, 2 dicembre 2014, par. 154.

[10] *Report on Preliminary Examinations Activities 2013*, novembre 2013, par. 194.

[11] *Report on Preliminary Examinations Activities 2013*, novembre 2013, par. 195; *Report on Preliminary Examinations Activities 2014*, 2 dicembre 2014, par. 170.

[12] *Report on Preliminary Examinations Activities 2013*, novembre 2013, par. 200; *Report on Preliminary Examinations Activities 2014*, 2 dicembre 2014, par. 170.

[13] *Report on Preliminary Examinations Activities 2013*, novembre 2013, par. 200.

[14] *Report on Preliminary Examinations Activities 2014*, 2 dicembre 2014, par. 164.

[15] *Situation in Nigeria. Article 5 Report*, 5 agosto 2013, par. 15.

[16] *Report on Preliminary Examinations Activities 2013*, novembre 2013, par. 218; *Report on Preliminary Examinations Activities 2014*, 2 dicembre 2014, par. 178.

[17] *Report on Preliminary Examinations Activities 2014*, 2 dicembre 2014, par. 184.

procedimenti giudiziari domestici, ma anche alla legislazione rilevante[18]. Nondimeno, il Procuratore ha rilevato una certa discrepanza tra il numero di sospetti esponenti di Boko Haram detenuti e il numero dei procedimenti giudiziari interni pendenti[19].

Infine, circa la situazione in Honduras, nel 2013 e nel 2014 l'Ufficio del Procuratore ha escluso che, in considerazione delle informazioni disponibili, i comportamenti *sub examine* costituissero crimini contro l'umanità[20]. Riscontrando però la commissione di gravi violazioni dei diritti umani imputabili al Governo *de facto*[21], e a fronte di nuove denunce, la Procura ha deciso di intraprendere l'esame preliminare al fine di accertare se le condotte più recentemente segnalate configurino crimini contro l'umanità ai sensi dello Statuto di Roma[22].

In aggiunta alle situazioni succintamente illustrate, tra il 2013 e il 2014 si registra l'avvio dell'esame preliminare di nuove situazioni, in Iraq e Ucraina. L'Ufficio del Procuratore ha invece concluso l'esame preliminare delle situazioni in Mali, in Corea del Sud e nelle navi registrate nell'Unione delle Comore, in Grecia e in Cambogia. Tuttavia, solamente rispetto alla situazione in Mali sono state formalmente aperte le indagini.

3. *Situazione in Iraq: avvio di un nuovo esame preliminare.* – Come si ricorderà, con comunicazione del 9 febbraio 2006, l'Ufficio del Procuratore aveva ritenuto che, ai termini dell'art. 15, par. 6, dello Statuto, le informazioni ricevute circa la situazione in Iraq non costituissero un fondamento ragionevole per l'avvio di un'indagine formale, onde un'autorizzazione a tal fine non avrebbe potuto esser richiesta. Occorre tuttavia ricordare che la mancata apertura di un'indagine formale sulla base delle informazioni ricevute non impedisce al Procuratore di sottoporre la medesima situazione a un nuovo esame preliminare, alla luce di fatti o prove ulteriori[23]. Così, ricevendo il 10 gennaio 2014 una comunicazione sulla situazione in Iraq, il Procuratore ha intrapreso un secondo esame preliminare, riscontrando elementi diversi rispetto ai dati disponibili nel 2006[24].

In particolare, la nuova comunicazione è stata presentata alla Procura da un'organizzazione non governativa in collaborazione con uno studio legale[25]: laddove ne ricorressero i presupposti, il Procuratore aprirebbe le indagini formali *proprio motu*, ai sensi dell'art. 15 dello Statuto. Quantunque l'Iraq non sia parte

---

[18] *Report on Preliminary Examinations Activities 2013*, novembre 2013, paragrafi 220-222; *Report on Preliminary Examinations Activities 2014*, 2 dicembre 2014, par. 182.

[19] *Report on Preliminary Examinations Activities 2013*, novembre 2013, par. 221; *Report on Preliminary Examinations Activities 2014*, 2 dicembre 2014, par. 183.

[20] *Report on Preliminary Examinations Activities 2013*, novembre 2013, paragrafi 71-70; *Report on Preliminary Examinations Activities 2014*, 2 dicembre 2014, paragrafi 31-36.

[21] *Report on Preliminary Examinations Activities 2013*, novembre 2013, par. 83; *Report on Preliminary Examinations Activities 2014*, 2 dicembre 2014, par. 40.

[22] *Report on Preliminary Examinations Activities 2013*, novembre 2013, par. 84; *Report on Preliminary Examinations Activities 2014*, 2 dicembre 2014, par. 41.

[23] Art. 15, par. 6, dello Statuto.

[24] La riapertura dell'esame preliminare della situazione in Iraq è stata comunicata con dichiarazione dell'Ufficio del Procuratore del 13 maggio 2014.

[25] Trattasi, in particolare, dello *European Center for Constitutional and Human Rights* (ECCHR), insieme con lo studio *Public Interest Lawyers* (PIL).

dello Statuto né abbia accettato la giurisdizione della Corte[26], il Procuratore ha ritenuto soddisfatto il parametro della giurisdizione *ratione personae*[27], giacché nelle informazioni ricevute si denunciano crimini perpetrati da cittadini inglesi: il Regno Unito aveva depositato il proprio strumento di ratifica dello Statuto di Roma sin dal 4 ottobre 2001[28].

Precisamente, il personale militare inglese avrebbe commesso omicidi, atti di tortura e altre forme di maltrattamento durante il periodo del suo spiegamento sul territorio iracheno, tra il 2003 e il 2008[29]. Nel corso del 2014, la Procura ha raccolto informazioni e preso contatti sia con i soggetti che le hanno trasmesso la comunicazione, sia con le autorità inglesi[30]. Essa procederà dunque alla verifica della giurisdizione della Corte *ratione materiae* e al reperimento di informazioni circa l'esistenza di rilevanti procedimenti giudiziari a livello domestico[31].

4. *Accettazione della giurisdizione della Corte Penale internazionale da parte dell'Ucraina.* − Ai sensi dell'art. 12, par. 3, dello Statuto di Roma, il 9 aprile 2014 l'Ucraina depositava presso la CPI una dichiarazione di accettazione della sua giurisdizione, rispetto ai crimini che sarebbero stati perpetrati nel proprio territorio tra il 21 novembre 2013 e il 22 febbraio 2014. La Procura ha avviato l'analisi preliminare delle informazioni pervenute, allo scopo di valutare se le questioni di giurisdizione, ammissibilità e giustizia consentano l'apertura formale delle indagini.

In effetti, sembra che l'accettazione di giurisdizione susciti certe perplessità. La dichiarazione presentata alla Corte si fonda su un atto del Parlamento ucraino firmato dal suo Presidente[32]: ivi si indica il ricorso sistematico delle autorità alla forza fisica e alle armi contro i manifestanti pacifici[33], ed *expressis verbis* si enumera tra i responsabili dei crimini denunciati l'*ex* Presidente dell'Ucraina Viktor Fedorovych Yanukovych[34]. Orbene, si è osservato come sarebbe stato opportuno che l'accettazione della giurisdizione della Corte s'incardinasse su un atto dell'esecutivo, piuttosto che su un atto parlamentare; di qui, i dubbi sulla validità dell'accettazione della giurisdizione ad opera dell'Ucraina[35]. D'altronde, le perplessità non parrebbero radicalmente ingiustificate, se solo si considera che il Ministro degli

---

[26] Come noto, le condizioni per l'esercizio della giurisdizione di cui all'art. 12, par. 2, dello Statuto, si applicano solo laddove una situazione sia stata sottoposta al Procuratore da uno Stato parte dello Statuto o consenziente, ovvero la Procura abbia aperto le indagini *proprio motu*. Quando ricorrano dette fattispecie, dunque, la Corte esercita la propria giurisdizione o *ratione loci*, rispetto ai crimini commessi nel territorio di uno Stato parte dello Statuto o che abbia accettato la giurisdizione della Corte (art. 12, par. 2, lett. *a*, dello Statuto), o *ratione personae*, rispetto ai crimini imputati al cittadino di uno Stato parte dello Statuto o che abbia accettato la giurisdizione della Corte (art. 12, par. 2, lett. *b*, dello Statuto).

[27] *Report on Preliminary Examinations Activities 2014*, 2 dicembre 2014, par. 44 s.

[28] *Ibidem*, par.45.

[29] *Ibidem*, paragrafi 49-53.

[30] *Ibidem*, paragrafi 54-56.

[31] *Ibidem*, par. 57.

[32] Dichiarazione della *Verkhovna Rada* dell'Ucraina del 25 febbraio 2014.

[33] Segnatamente, il Parlamento dell'Ucraina si riferiva all'omicidio di oltre un centinaio di persone ed al ferimento di oltre duemila, ad atti di tortura, a sequestri, trasferimenti e deportazioni forzate, a detenzioni illegali e al danneggiamento dei beni dei manifestanti.

[34] In aggiunta, il Parlamento ucraino menzionava anche l'*ex* Procuratore generale dell'Ucraina, Pshonka Viktor Pavlovych, e l'*ex* Ministro degli interni, Zakharchenko Vitalii Yuriiovych.

[35] In tal senso, MANCINI, *La dichiarazione di accettazione della giurisdizione penale internazionale da parte dell'Ucraina: significato, limiti e conseguenze possibili*, in *Quaderni di SidiBlog*, 2015, 33 ss., 34.

Affari esteri in carica ha sentito la necessità di trasmettere alla Corte una nota verbale, ove si precisa la legittimità dell'accettazione della sua giurisdizione da parte dell'Ucraina. La ragione della specificazione parrebbe risiedere nella complessità delle vicende costituzionali ucraine, atteso che, dopo la destituzione di Yanukovych, le funzioni di Capo di Stato erano state affidate al Presidente del Parlamento[36]. Così, nella menzionata nota verbale si rimarca come è in qualità di Capo di Stato che il Presidente del Parlamento avrebbe accettato la giurisdizione della Corte, firmando la relativa dichiarazione parlamentare[37].

5. *Situazione in Mali: chiusura dell'esame preliminare e apertura delle indagini.* – Con lettera del 13 luglio 2012, il Mali aveva sottoposto al Procuratore della CPI la situazione dei crimini contro l'umanità e di guerra commessi dal mese di gennaio 2012 nella regione settentrionale del Paese. In seguito alle valutazioni preliminari, il 16 gennaio 2013 il Procuratore apriva formalmente le indagini per la situazione in Mali.

6. *Situazione nelle navi registrate nell'Unione delle Comore, in Grecia e in Cambogia: chiusura dell'esame preliminare senza apertura delle indagini.* – Il 14 maggio 2013 l'Unione delle Comore ha sottoposto alla Procura l'incidente della *Humanitarian Aid Flotilla Bound for Gaza Strip* e la relativa situazione occorsa tra il 31 maggio e il 6 giugno 2010. L'avanzamento dell'esame preliminare ha permesso l'accertamento della giurisdizione *ratione materiae* della Corte: infatti, le condotte denunciate sono state inquadrate come crimini di guerra, mentre è stata esclusa la perpetrazione di crimini contro l'umanità. Inoltre, almeno in parte, la Corte avrebbe posseduto la giurisdizione *ratione loci*, siccome i crimini comunicati sarebbero stati commessi anche a bordo di navi registrate in Stati parti allo Statuto[38]: l'Unione delle Comore, la Grecia e la Cambogia. Invece, sarebbero stati esclusi dalla giurisdizione della Corte i presunti crimini perpetrati nelle navi che, pur appartenendo alla stessa flotta, battevano bandiera di Stati terzi rispetto allo Statuto[39]. Tuttavia, sebbene reputasse la Corte competente *ratione materiae* e *ratione loci*, nel 2014 il Procuratore ha ritenuto di non avviare le indagini sul caso, in ragione della sua insufficiente gravità.

Ciononostante, ci sembra che la situazione *de qua* rivesta un peculiare interesse, almeno sotto il profilo del *referral*. Mentre precedentemente gli Stati parti allo Statuto di Roma avevano sottoposto alla Corte soltanto situazioni *interne*, con la comunicazione dell'Unione delle Comore si è assistito per la prima volta ad un caso in cui uno Stato parte non è ricorso solo al *self-referral*, ma ha sottoposto alla Corte anche situazioni verificatesi sotto la giurisdizione di *altri* Stati. Nello specifico, come illustrato, l'Unione delle Comore ha portato all'attenzione del Procuratore la situazione verificatasi non solo sulla nave battente la propria bandiera, bensì anche sulle navi straniere facenti parte della *Humanitarian Aid Flotilla Bound for Gaza*

---

[36] Trattasi di Oleksandr Turchynov.

[37] Nella nota in discorso si specifica significativamente che «[o]n the grounds of the national legislation of Ukraine and the customary norms and principles of International law, Mr Turchynov acts *ex officio* as Head of State».

[38] Art. 12, par. 2, lett. *a*), dello Statuto.

[39] Come chiarisce il *Report on Preliminary Examinations Activities 2013*, novembre 2013, par. 88, le altre navi della flotta erano registrate in Turchia, Kiribati, Togo e Stati Uniti.

Strip. Inoltre, i crimini oggetto del *referral* e del *self-referral* venivano imputati a cittadini di un ulteriore Stato straniero, peraltro non parte allo Statuto di Roma: Israele.

7. *Situazione in Corea del Sud: chiusura dell'esame preliminare senza apertura delle indagini*. – Il 6 dicembre 2010 l'Ufficio del Procuratore aveva annunciato l'avvio di un esame preliminare rispetto alla situazione in Corea del Sud, e specificamente all'affondamento della nave militare *Cheonan*, verificatosi il 26 marzo 2010, e al bombardamento dell'isola di Yeonpyeong, accaduto il 23 novembre 2010[40]. La Corea del Nord aveva riconosciuto la propria responsabilità per il bombardamento dell'isola, ma non per l'affondamento della nave, quantunque tre commissioni internazionali avessero imputato anche tale seconda condotta alla Corea del Nord[41].

Secondo l'esame preliminare condotto dal Procuratore, la situazione sarebbe ricaduta entro l'ambito della giurisdizione della Corte *ratione loci*, in virtù dell'art. 12, par. 2, lett. *a*), dello Statuto[42]: l'estraneità della Corea del Nord allo Statuto di Roma sarebbe dunque stata irrilevante, malgrado l'eventuale responsabilità dei suoi cittadini[43].

Tuttavia, nel giugno 2014 la Procura ha ritenuto che la Corte fosse priva di giurisdizione *ratione materiae*, donde l'impossibilità di procedere all'apertura formale delle indagini[44]. Pur reputando in corso un conflitto armato tra Corea del Sud e Corea del Nord, essendo condizione sufficiente a tal fine il ricorso alla forza armata, quale rappresentato[45], nel caso di specie, dall'affondamento della *Cheonan* e dal bombardamento di Yeonpyeong, il Procuratore ha stimato che le informazioni a disposizione non permettessero di qualificare le condotte in questione come crimini di guerra ai sensi dello Statuto di Roma. Nello specifico, l'affondamento della nave militare della Corea del Sud non avrebbe configurato il crimine di omicidio, o ferimento a tradimento, di individui appartenenti allo Stato o all'esercito nemico, ai sensi dell'art. 8, par. 2, lett. *b*), n. xi)[46]. Analogamente, il bombardamento dell'isola di Yeonpyeong non avrebbe rappresentato un attacco intenzionale contro civili o beni civili, conformemente con l'art. 8, par. 2, lett. *b*), nn. i) e ii)[47], dello Statuto, né un attacco intenzionale dei cui danni collaterali si conosca previamente il carattere eccessivo rispetto al vantaggio militare atteso, alla stregua dell'art. 8, par. 2, lett. *b*), n. iv), dello Statuto[48].

---

[40] *Situation in the Republic of Korea. Article 5 Report*, giugno 2014, par. 2.

[41] *Ibidem*, par. 6 s.

[42] In particolare, le condotte denunciate avevano avuto luogo su una nave registrata in Corea del Sud, per quanto concerne l'affondamento della *Cheonan*, e sul suo territorio, per ciò che riguarda il bombardamento dell'isola di Yeonpyeong: esse erano dunque avvenute entro la giurisdizione di uno Stato parte allo Statuto, atteso che la Corea del Sud aveva ratificato detto strumento il 13 novembre 2014.

[43] *Situation in the Republic of Korea. Article 5 Report*, cit., par. 8.

[44] *Ibidem*, par. 82.

[45] *Ibidem*, paragrafi 43-46.

[46] *Ibidem*, paragrafi 47-57.

[47] *Ibidem*, paragrafi 59-70.

[48] *Ibidem*, paragrafi 71-81.

Sezione II
Situazioni portate dinanzi alla Corte Penale Internazionale

8. *Situazione nella Repubblica Democratica del Congo*. – Con lettera del 19 aprile 2004, il Governo della Repubblica Democratica del Congo (di qui in poi, RDC) aveva sottoposto alla CPI la situazione degli illeciti perpetrati nel proprio territorio dal 1° luglio 2002. L'avanzamento dell'attività della Corte nel biennio in esame ha condotto alla pronuncia della sentenza di appello nei confronti di Thomas Lubanga Dyilo, alla conferma delle imputazioni a carico di Bosco Ntaganda e all'adozione della sentenza di condanna di Germain Katanga. Risulta ancora latitante Sylvestre Mudacumura[49], mentre è in attesa del giudizio di appello Mathieu Ngudjolo Chui[50]. Come noto, infine, le accuse nei riguardi di Callixte Mbarushimana erano state rigettate già nel 2011[51].

9. Segue: *rigetto dell'appello avverso la sentenza di condanna di Thomas Lubanga Dyilo.* – Il 14 marzo 2012, la Trial Chamber I aveva pronunciato un giudizio in cui trovava Lubanga Dyilo colpevole di crimini di guerra[52]; il 10 luglio egli veniva condannato a 14 anni di detenzione. Il 1° dicembre 2014 la Camera di appello ha respinto l'impugnazione proposta da Lubanga, confermando *in toto* il giudizio di colpevolezza[53] e la pena emessa in primo grado[54].

Trattasi del primo appello dinanzi alla Corte contro una sentenza di condanna, *ex* art. 81 dello Statuto di Roma, talché la pronuncia assume rilievo anzitutto in una prospettiva procedurale. Del resto, di particolare rilievo appaiono altresì le questioni di merito affrontate nella pronuncia.

In un'ottica processuale, dunque, nella pronuncia *de qua* la Corte si occupa per la prima volta del problema dell'ammissibilità di prove nuove in secondo grado. Dinanzi all'istanza depositata dall'appellante, la Camera d'appello ha quindi chiarito l'inapplicabilità della propria giurisprudenza rappresentata da appelli riguardanti semplici decisioni, ai sensi dell'art. 82 dello Statuto, in considerazione della loro specificità e della loro differenza rispetto a un appello concernente una sentenza di condanna[55]. Appunto in mancanza di propri precedenti in materia di ammissibilità di

---

[49] Circa il mandato di cattura emanato nei riguardi di Sylvestre Mudacumura, si rinvia a CIMIOTTA, *Corte Penale Internazionale*. *Attività della Corte nel 2012*, in questa *Rivista*, 2013, 415 ss., 423.

[50] Per un resoconto riguardo allo stralcio delle accuse a carico di Ngudjolo Chui con decisione della Pre-Trial Chamber II e alla conseguente impugnazione da parte della Procura, si rinvia a CIMIOTTA, *op. loc. ult. cit.*, 422 s.

[51] Sul rigetto del ricorso presentato dal Procuratore avverso la decisione dell'archiviazione delle accuse a carico di Mbarushimana, si veda ancora CIMIOTTA, *op. loc. ult. cit.*, 423.

[52] Per un approfondimento sulla sentenza di condanna di Lubanga in primo grado, si rinvia a CIMIOTTA, *op. loc. ult. cit.*, 417-422. Per quanto specificamente attiene al problema della qualificazione dei crimini nella pronuncia, si veda invece RAGNI, *La condanna di Lubanga Dyilo: la questione della caratterizzazione dei crimini*, in *DUDI*, 2012, 569 ss.

[53] *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Appeals Chamber, Judgment on the appeal of Mr Thomas Lubanga Dyilo against his conviction, 1 dicembre 2014, ICC-01/04-01/06-3121-Red, cui si accompagnano l'opinione parzialmente dissidente del giudice Sang-Hyun Song (ICC-01/04-01/06-3121-Anx1) e l'opinione dissidente della giudice Anita Ušacka (ICC-01/04-01/06-3121-Anx2-4)

[54] *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Appeals Chamber, Judgment on the appeal of Mr Thomas Lubanga Dyilo against the "Decision on Sentence pursuant to Article 76 of the Statute", 1 dicembre 2014, ICC-01/04-01/06-3122, cui è annessa l'opinione parzialmente dissidente del giudice Sang-Hyun Song (ICC-01/04-01/06-3122-Anx1-2).

[55] *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Judgment on the appeal against the conviction, cit., par. 41.

prove ulteriori in secondo grado, la Corte ha considerato la pertinente giurisprudenza dei Tribunali penali *ad hoc*, derivandone certi principi fondamentali, quali l'indisponibilità in primo grado della prova richiesta, la sua credibilità *prima facie* e la pertinenza a determinazioni fondamentali per la condanna o la pena, e la sua influenza sul verdetto finale[56].

Nondimeno, la Corte ha confinato il valore di detta giurisprudenza a un ruolo meramente ancillare, osservando che i criteri di ammissibilità di prove ulteriori in fase di appello sono già individuati nei propri strumenti giuridici[57]. Alla luce dello Statuto di Roma e del Regolamento di procedura, la Camera d'appello ha dichiarato il carattere eccezionale dell'ammissione di ulteriori prove in fase d'appello[58], ancorché essa disponga dei medesimi poteri della Trial Chamber e si applichino anche in secondo grado i parametri di ammissibilità della rilevanza, del valore probativo e del potenziale effetto pregiudiziale delle prove richieste[59]. Dalla così dedotta specialità dell'ammissione di prove nuove in appello, rispetto alla regola che vede la loro valutazione in primo grado, la Corte ha tratto, nel silenzio dei rilevanti strumenti internazionali, più specifici parametri. In particolare, la Camera d'appello ha asserito che, ai fini dell'ammissibilità in sede d'appello, è necessario che la parte istante dimostri l'impossibilità di presentare la prova in questione in primo grado, nonché il suo carattere determinante rispetto al verdetto[60]. Peraltro, anche indipendentemente dall'osservanza dei due requisiti, la Corte godrebbe di una certa discrezionalità nella decisione sull'ammissibilità di nuove prove in appello, a seconda delle circostanze del caso di specie[61].

Come riconosciuto dalla stessa Camera d'appello, gli enunciati principi appaiono contermini alle condizioni riscontrate nella giurisprudenza dei Tribunali *ad hoc*[62]: è allora interessante osservare come, malgrado detta analogia, la Corte abbia scelto di derivare i parametri sull'ammissibilità delle prove nuove in appello dai propri strumenti giuridici, piuttosto che applicare *sic et simpliciter* i principi derivati dalla giurisprudenza dei Tribunali *ad hoc*, che anzi rileverebbe solo nella misura in cui sussiste la riscontrata corrispondenza[63]. Così, anche il principio, secondo cui le prove contrarie alle nuove prove richieste potrebbero essere considerate solo previa ammissione di queste ultime, è stato incardinato nel Regolamento di procedura della Corte[64], nonostante la somiglianza con quanto già stabilito nella giurisprudenza dei Tribunali *ad hoc*[65].

In definitiva, almeno in tema di ammissibilità di prove nuove in sede d'appello, la Corte, forse preoccupata di garantire il principio di legalità, si sarebbe premurata di evidenziare come i parametri individuati s'impernino sugli strumenti giuridici di propria diretta pertinenza, *i.e.* sullo Statuto di Roma e sul Regolamento di procedura della Corte: ne emergerebbe un atteggiamento di chiusura, in cui

---

[56] *Ibidem*, par. 50. La Camera d'appello ha inoltre precisato che l'applicazione dei principi enucleati incontra una certa flessibilità, perché si eviti un diniego di giustizia (ivi, par. 51).
[57] *Ibidem*, par. 53.
[58] *Ibidem*, paragrafi 56-58.
[59] *Ibidem*, par. 54.
[60] *Ibidem*, par. 58 s.
[61] *Ibidem*, par. 62.
[62] *Ibidem*, par. 63.
[63] *Ibidem*, par. 63.
[64] *Ibidem*, par. 64.
[65] *Ibidem*, par. 52.

parrebbe ridimensionata l'incidenza della giurisprudenza di altre giurisdizioni internazionali.

Come accennato, in aggiunta alla questione procedurale dell'ammissibilità di nuove prove in appello, la pronuncia in discorso presenta profili di rilevanza anche nel merito. Occorre premettere che Lubanga aveva lamentato la violazione del diritto a essere informato delle accuse a proprio carico, il mancato rispetto di certi obblighi del Procuratore, la lesione dell'integrità del processo e vari errori in fatto e in diritto nella pronuncia di colpevolezza in primo grado. Mentre la Camera d'appello ha respinto vari motivi d'impugnazione riscontrando un'insufficienza di argomentazioni ovvero delle incomprensioni della sentenza di primo grado, nella presente sede converrà soffermarsi sulle parti del giudizio d'appello specialmente rilevanti in diritto, tralasciando i passaggi relativi alla ricostruzione dei fatti.

Quanto al diritto a essere informato delle accuse a suo carico, l'appellante aveva sostenuto di non essere stato reso edotto, in dettaglio, della natura, della causa e del tenore dei crimini imputategli, né dell'identità delle vittime. Nella prospettiva del dialogo tra corti, sembra d'uopo rilevare che, pur interpretando il diritto *de quo* come sancito dagli articoli 67, par. 1, lett. *a*) e *b*), e 61, par. 3, lett. *a*), dello Statuto, nonché dalle rilevanti disposizioni del proprio Regolamento di procedura, la Corte ha richiamato non solo la pertinente giurisprudenza dei Tribunali penali internazionali *ad hoc*[66], bensì anche le rilevanti norme consacrate nei trattati a tutela dei diritti umani e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani[67]. La Camera d'appello ha quindi affermato che, allo scopo di verificare il rispetto del diritto dell'imputato a conoscere nel dettaglio le accuse a suo carico, deve essere considerato ogni documento rilevante, benché ancillare, nella misura in cui si tratti di informazioni disponibili prima dell'inizio del processo, attesa la connessione tra il diritto in parola e il diritto alla difesa[68].

Circa i lamentati errori nella pronuncia di condanna, l'appellante ne riscontrava nella determinazione dell'elemento dell'età con riguardo ai crimini di coscrizione, arruolamento e impiego bellico di bambini aventi meno di quindici anni, nell'accertamento dei crimini medesimi e nell'appuramento della relativa responsabilità individuale.

Rispetto all'errore circa l'età delle vittime, la Camera d'appello ha chiarito che essa costituisce un dato di fatto il cui accertamento varia a seconda del caso di specie, e che, ai fini dell'applicazione dell'art. 8, par. 2, lett. *e*), n. vii) dello Statuto di Roma, non è necessario che si conosca l'identità delle vittime e la loro esatta età, essendo sufficiente stabilire che quest'ultima ricada in una fascia inferiore ai quindici anni[69]. La Camera ha ribadito la possibilità che l'età delle vittime venga stabilita in considerazione del loro aspetto fisico[70], sulla base di quanto risulta da

---

[66] *Ibidem*, paragrafi 122 e 127.

[67] *Ibidem*, par. 120.

[68] *Ibidem*, par. 128 s. La Camera d'appello ha anche aggiunto che «where submissions by the Prosecutor made in advance of the trial hearings related to the factual allegations provide additional detail, this can be taken into account when determining whether the accused's right to be informed in detail of the charges has been violated» (ivi, par. 130).

[69] *Ibidem*, par. 198.

[70] *Ibidem*, par. 215. La Camera d'appello ha quindi stabilito come le argomentazioni di Lubanga sul punto mostrassero come egli avesse frainteso la posizione della Trial Chamber in primo grado (ivi, paragrafi 210-214).

immagini videoregistrate, qualificate come autonome fonti di prova[71]. Inoltre, è interessante osservare come la Camera d'appello, affermando la possibilità che l'età sia determinata grazie a videoregistrazioni, abbia d'un canto scartato la giurisprudenza internazionale in cui *in generale* si ricorreva ai video come fonte di prova[72], dall'altro tenuto conto non solo del conforme precedente *Taylor* dinanzi alle Camere speciali per la Sierra Leone[73], ma anche della parzialmente difforme giurisprudenza domestica[74], giungendo alla conclusione che l'accertamento dell'età di individui attraverso prove video esige una certa prudenza, che la Trial Chamber avrebbe tenuto[75].

Ancora, la Camera d'appello ha rigettato le argomentazioni di Lubanga, secondo cui nella pronuncia di primo grado sarebbero state confuse la credibilità dei testimoni e l'affidabilità delle testimonianze rilasciate: riconoscendo la mancanza di un espresso riferimento ai due concetti nello Statuto di Roma, la Corte li ha implicitamente ricondotti alla generale norma sulla valutazione delle prove di cui all'art. 74, par. 2, dello Statuto, rilevando la connessione tra le due nozioni alla luce della giurisprudenza dei tribunali penali internazionali *ad hoc*[76].

Altri errori in fatto e in diritto l'appellante ha lamentato rispetto alla condanna per coscrizione di bambini di età inferiore a quindici anni[77]. Applicando l'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, la Camera d'appello ha affermato che il significato ordinario del termine «coscrizione» implica un elemento di costrizione, e che lo scopo dell'art. 8, par. 2, lett. *b*), n. xxvi), e lett. *e*), n. vii), dello Statuto di Roma, così come delle altre norme internazionali rilevanti, risiede nella protezione dei bambini di età inferiore a quindici anni dall'arruolamento coatto in forze o gruppi armati[78]. Invece, ai fini del crimine di coscrizione non rileverebbe la mancanza di consenso della vittima[79]. Esattamente in considerazione della costrizione come elemento di distinzione della coscrizione rispetto all'arruolamento, la Camera d'appello ha evidenziato l'esigenza che vengano limpidamente individuati i fatti corroboranti la costrizione, proprio in quanto fattore scriminante; nella misura in cui detta condizione sia rispettata, non costituirebbe *ex se* un errore in diritto la congiunta disamina delle prove relative sia alla coscrizione sia all'arruolamento[80]. Di qui, la Corte ha dedotto una più ampia conclusione, secondo cui non sarebbe erroneo che crimini diversi ma aventi elementi costitutivi in parte coincidenti, si esaminino insieme, purché siano chiaramente delineati i fatti individuanti i requisiti specifici di ciascun crimine[81].

---

[71] *Ibidem*, par. 218.

[72] *Ibidem*, par. 219.

[73] *Ibidem*, par. 220. Si tratta esattamente del caso *Taylor*, in cui l'*ex* Presidente della Liberia era stato imputato e poi accusato, *inter alia*, appunto dei crimini di coscrizione, arruolamento ed impiego di bambini di età inferiore ai quindici anni a fini bellici.

[74] *Ibidem*, par. 221.

[75] *Ibidem*, par. 222 s.

[76] *Ibidem*, par. 239.

[77] Per un'analisi della trattazione in primo grado di alcune delle questioni che saranno menzionate rispetto al crimine della coscrizione di bambini di età inferiore a quindici anni, si veda RAGNI, *op. cit.*, 573-576.

[78] *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Judgment on the appeal against the conviction, cit., par. 277.

[79] *Ibidem*, par. 301 s.

[80] *Ibidem*, paragrafi 311-313.

[81] *Ibidem*, par. 311.

Alla luce dell'interpretazione di rilevanti disposizioni dello Statuto di Roma e della pertinente giurisprudenza delle Camere Speciali per la Sierra Leone, la Camera d'appello ha precisato che la molteplicità di declinazioni che l'elemento della costrizione è suscettibile di assumere rende necessario un accertamento caso per caso[82], donde l'impossibilità di un'aprioristica qualificazione delle campagne di arruolamento o mobilitazione come crimine di coscrizione[83]. Nell'ipotesi di specie, la Camera d'appello ha reputato sufficiente, per rigettare l'impugnazione sul punto, che anche solo parte della campagna di arruolamento condotta dalle *Forces Patriotiques pour la libération du Congo* si fosse basata sulla coscrizione[84], precisando tuttavia che le generali condizioni di vita di una popolazione, benché influenti, non rappresentano *ex se* una forma di costrizione ai fini del divieto di coscrizione di bambini di età inferiore a quindici anni[85].

Ancora, il giudizio di condanna in primo grado è stato impugnato per errori in fatto e in diritto relativi al crimine dell'impiego attivo di bambini di età inferiore a quindici anni nelle ostilità. La Camera d'appello ha quindi avuto l'occasione di precisare che, ad onta dell'identità terminologica, il concetto di partecipazione attiva assume una portata differente a seconda che si tratti della norma che tutela i bambini dal coinvolgimento bellico ovvero del principio di distinzione tra combattenti e non combattenti, donde la differenza d'interpretazione nell'uno e nell'altro contesto[86]. La Camera d'appello ha inoltre preso le distanze dalla posizione adottata in primo grado dalla Trial Chamber in ordine al parametro che definisce l'attivo impiego di bambini di età inferiore a quindici anni alle ostilità: esso non risiederebbe nell'esposizione del fanciullo a un pericolo reale, in quanto potenziale obiettivo, bensì nella connessione tra l'attività del fanciullo e le ostilità. Tuttavia, tale differente lettura non inciderebbe, *de facto*, sulle conclusioni raggiunte in prima istanza[87].

Da ultimo, nel proprio appello Lubanga lamentava errori della pronuncia di primo grado quanto alla determinazione della responsabilità penale personale. Discostandosi nuovamente dalla posizione della Trial Chamber, ma senza alcuna riforma concreta della pronuncia di condanna impugnata, la Camera d'appello ha osservato l'inadeguatezza del ricorso al concetto di rischio nell'interpretazione della consapevolezza, nella persona penalmente responsabile, dei fatti implicati dal normale corso degli eventi[88]: il parametro di prevedibilità del futuro consisterebbe piuttosto in una virtuale certezza di un determinato accadimento[89]. La Camera d'appello si è inoltre pronunciata sulla responsabilità da *co-perpetrator* ai sensi dell'art. 25, par. 3, lett. *a*), dello Statuto[90]: l'accertamento della commissione di un crimine dovrebbe non già limitarsi alla valutazione della prossimità dell'imputato a

---

[82] *Ibidem*, paragrafi 278-282.

[83] *Ibidem*, par. 284.

[84] *Ibidem*, par. 297.

[85] *Ibidem*, par. 294 s.

[86] *Ibidem*, paragrafi 323-328. Per un esame della questione del concetto di partecipazione attiva alle ostilità, già emersa nel primo grado di giudizio a carico di Lubanga, si veda ancora RAGNI, *op. cit*., 576-578.

[87] *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Judgment on the appeal against the conviction, cit., paragrafi 329-340.

[88] Trattasi, in particolare, dell'art. 30, par. 2, lett. *b*) e par. 3, dello Statuto di Roma.

[89] *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Judgment on the appeal of Mr Thomas Lubanga Dyilo against his conviction, cit., paragrafi 441-452.

[90] *Ibidem*, paragrafi 456-459.

esso, ovvero della condotta direttamente posta in essere, bensì estendersi alla considerazione della rilevanza del contributo dell'imputato alla realizzazione del crimine nel caso di specie[91]. Adottando detto criterio oggettivo, coerente con orientamenti dottrinali relativi al diritto interno[92], la Corte si è discostata dalla giurisprudenza dei Tribunali penali internazionali *ad hoc*, chiarendo di non esserne vincolata in ragione delle differenze intercorrenti tra le pertinenti norme applicabili[93].

10. Segue: *custodia cautelare di Bosco Ntaganda e decisione di conferma delle imputazioni a suo carico*. – Dopo due mandati d'arresto nei suoi confronti, il 22 marzo 2013 Bosco Ntaganda, capo delle *Forces patriotiques pour la libération du Congo*, si è volontariamente consegnato alla custodia della CPI. Il 9 giugno 2014 la Pre-Trial Chamber II ha emesso la propria decisione sulla convalida delle accuse a carico di Ntaganda, conformemente con l'art. 61, par. 7, dello Statuto[94]. Segnatamente, la Corte, affermando la propria giurisdizione e reputando il caso ammissibile, ha confermato le accuse presentate dalla Procura nei riguardi dell'imputato, che è stato dunque rinviato a giudizio[95].

11. Segue: *pronuncia della sentenza di condanna di Germain Katanga.* – Successivamente alla decisione di conferma delle accuse a suo carico[96], il processo nei confronti di Germain Katanga era cominciato il 24 novembre 2009: sul caso, la Corte si è pronunciata il 7 marzo 2014[97] e, per quanto concerne la pena, il 23 maggio 2014[98]. La Trial Chamber II ha ritenuto Katanga colpevole, in quanto complice *ex* art. 25, par. 3, lett. *d*), dello Statuto, della perpetrazione di crimini contro l'umanità (omicidio) e di guerra (omicidio volontario, attacco intenzionale contro la popolazione civile, distruzione di beni e saccheggio) durante l'attacco al villaggio di Bogoro, nella regione dell'Ituri, e non colpevole rispetto agli altri capi d'imputazione. Katanga è stato quindi condannato a 12 anni di detenzione, dal cui computo dovrà essere decurtato il periodo trascorso in custodia tra il 18 settembre 2007 e il 23 maggio 2014. Essendo state ritirate le impugnazioni della pronuncia di colpevolezza proposte dall'accusa e dalla difesa, il giudizio di colpevolezza è passato in giudicato.

Dopo la sentenza nei confronti di Lubanga, la pronuncia a carico di Katanga rappresenta il secondo giudizio di condanna emesso in primo grado dalla CPI. Ivi, la Corte ha avuto occasione di chiarire l'interpretazione non solamente degli specifici

---

[91] *Ibidem*, paragrafi 460-473.

[92] *Ibidem*, par. 470 s.

[93] *Ibidem*, par. 471 s.

[94] *Prosecutor v. Bosco Ntaganda*, Pre-Trial Chamber II, Decision pursuant to art. 61(7)(a) and (b), of the Rome Statute on the charges of the Prosecutor against Bosco Ntaganda, 9 giugno 2014, ICC-01/04-02/06-309.

[95] *Ibidem*, dispositivo.

[96] *Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui*, Pre-Trial Chamber I, Decision on the confirmation of charges, 30 settembre 2008, ICC-01/04-01/07-717. Rispetto alla separazione tra le accuse a carico di Ngudjolo Chui e le accuse ai danni di Katanga, si veda CIMIOTTA, *op. loc. ult. cit.*, 422 s.

[97] *Prosecutor v. Germain Katanga*, Pre-Trial Chamber II, Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, 7 marzo 2014, ICC-01/04-01/07-3436, cui sono annesse l'opinione minoritaria della giudice Christine Van den Wyngaert (ICC-01/04-01/07-3436-AnxI) e le opinione concorrenti dei giudici Fatoumata Diarra e Bruno Cotte (ICC-01/04-01/07-3436-AnxII)

[98] *Prosecutor v. Germain Katanga*, Pre-Trial Chamber II, Décision relative à la peine (article 76 du Statut), 23 maggio 2014, ICC-01/04-01/07-3484, cui si accompagna l'opinione dissidente della giudice Christine Van den Wyngaert (ICC-01/04-01/07-3484-Anx1).

crimini imputati a Katanga, bensì più ampiamente delle nozioni di crimini contro l'umanità e di guerra, così come la fattispecie della responsabilità penale per contributo alla commissione di un crimine, talché la rilevanza del giudizio travalica i confini del caso di specie. Conviene allora soffermarsi sui cardinali aspetti giuridici della pronuncia, procedendo dalle osservazioni della Corte di più ampio respiro sino a giungere alle statuizioni più puntualmente afferenti a particolari crimini.

In primis, occorre segnalare che nella pronuncia in esame la Corte ha delineato i contorni della nozione di crimine contro l'umanità, articolando un ragionamento in tre fasi[99]. La prima consisterebbe nell'accertamento dell'esistenza di un attacco ai sensi dell'art. 7, par. 1, dello Statuto[100]: esso si configurerebbe non già come un atto unico e isolato, bensì come una linea di condotta, in cui confluirebbe una molteplicità di azioni[101]. La seconda fase esigerebbe l'appuramento del carattere generalizzato o sistematico dell'attacco medesimo, laddove sarebbe «generalizzato» l'attacco perpetrato su vasta scala, mentre sarebbe «sistematico» l'attacco organizzato[102]; né la verifica della natura generalizzata o sistematica dell'attacco dovrebbe confondersi con l'accertamento della sua articolazione in una pluralità di atti, attesa l'accennata configurazione dell'attacco come linea di condotta[103]. Infine, la terza fase richiederebbe la determinazione della connessione tra detto attacco generalizzato o sistematico e uno degli atti previsti dall'art. 7 dello Statuto, nonché la conoscenza di tale collegamento da parte dell'autore della condotta[104], di cui occorre stabilire altresì la consapevolezza dell'inquadramento dei propri atti nella cornice dell'attacco, ma non anche la cognizione *dettagliata* dell'attacco o della relativa politica, né l'adesione ai relativi scopi, e dunque il movente[105].

La Corte ha specificato l'applicabilità della giurisprudenza dei Tribunali penali *ad hoc* ai fini della precisazione della nozione di crimine contro l'umanità, posto che il relativo divieto codificherebbe una norma di diritto internazionale consuetudinario[106]. Quanto all'elemento della popolazione civile, contro cui l'attacco deve dirigersi affinché si configuri un crimine contro l'umanità, la Corte ha confermato di uniformarsi alla rilevante nozione di cui ai Protocolli addizionali alle Convenzioni di Ginevra del 1949, secondo cui la popolazione civile comprenderebbe ogni persona civile; sarebbe invece irrilevante qualsivoglia segno identificativo della popolazione, quale l'etnia ovvero la nazionalità[107], nonché la presenza di persone non civili, come risulterebbe dalla pertinente giurisprudenza dei Tribunali penali internazionali *ad hoc*: non graverebbe sul Procuratore alcun obbligo di dimostrare che *tutte* le persone colpite da un attacco diretto contro la popolazione civile fossero civili[108]. Occorre-

---

[99] *Procureur c. Germain Katanga*, Jugement rendu en application de l'article 74, cit., par. 1096.
[100] *Ibidem*, par. 1097.
[101] *Ibidem*, par. 1101.
[102] *Ibidem*, par. 1098. Più ampiamente, sull'interpretazione del carattere generalizzato o sistematico dell'attacco contro la popolazione civile, la Corte ha dichiarato di adeguarsi all'esistente giurisprudenza, sia propria che dei Tribunali internazionali penali *ad hoc* (ivi, par. 1123).
[103] *Ibidem*, par. 1101.
[104] *Ibidem*, par. 1099.
[105] *Ibidem*, par. 1124 s.
[106] *Ibidem*, par. 1100.
[107] *Ibidem*, par. 1102 s.
[108] *Ibidem*, par. 1105.

rebbe inoltre che la popolazione fosse l'obiettivo principale dell'attacco, e non una vittima collaterale[109].

Come previsto dall'art. 7, par. 2, dello Statuto, un crimine contro l'umanità si delineerebbe quando l'attacco contro la popolazione civile sia condotto in seguito o in attuazione della politica di uno Stato o di un'organizzazione diretta a commettere tale attacco: la dimostrazione dell'esistenza di tale politica non esigerebbe la prova di un sotteso progetto formale, essendo sufficiente che il piano sia arguibile dalla ripetizione di atti compiuti nella medesima logica, dalla realizzazione di un'attività preparatoria e da una mobilitazione collettiva, onde esso non potrebbe che essere accertato *ex post*[110]. In detta prospettiva, e discostandosi da alcune proprie decisioni passate, la Corte ha chiarito che il requisito del perseguimento di una politica diretta alla commissione dell'attacco contro la popolazione civile non deve confondersi con il già citato parametro della sistematicità dell'attacco, in quanto altrimenti, in contrasto con la lettera dello Statuto, ogni attacco organizzato sarebbe necessariamente anche sistematico: il parametro della sistematicità supera la dimostrazione del perseguimento di una politica diretta all'attacco medesimo, richiedendo quest'ultima solo l'accertamento dell'intenzione dello Stato o di un'organizzazione di condurre l'attacco contro la popolazione civile[111]. Peraltro, secondo la Corte, ai fini dell'applicazione del divieto di crimini contro l'umanità non occorrerebbe che l'organizzazione, cui lo Statuto riferisce, in alternativa allo Stato, la politica diretta a commettere un attacco contro la popolazione civile, presenti caratteri quasi statali, essendo sufficiente che essa sia in grado di realizzare detto attacco. Adottando tale chiave di lettura, sulla base di un approccio letterale e contestuale della disposizione *sub examine*, e coerentemente con l'oggetto e lo scopo dello Statuto, la Corte ha affermato di conformarsi altresì alla giurisprudenza dei Tribunali penali internazionali *ad hoc*, rispetto alla cui ricostruzione del diritto consuetudinario, del resto, lo Statuto sarebbe già stato uniforme[112].

In aggiunta al concetto di crimine contro l'umanità, nella pronuncia in analisi la Corte si è anche interrogata sulla nozione di crimine di guerra. In particolare, essa ha osservato la mancanza di definizioni dei concetti di conflitto armato internazionale e interno nei propri strumenti, così come nelle Convenzioni di Ginevra del 1949 e nei relativi Protocolli addizionali, donde la necessità di un richiamo alla giurisprudenza internazionale, e segnatamente al caso *Tadič* del Tribunale penale per l'*ex* Iugoslavia[113]. Peraltro, pur riscontrando l'eventualità che un conflitto presenti, contestualmente, carattere internazionale e interno, e pur ricordando le perplessità di certa dottrina e giurisprudenza circa l'utilità della distinzione, la Corte ha ribadito la rilevanza della differenza tra conflitto internazionale e conflitto interno, in quanto sancita dallo Statuto e stabilita dal diritto internazionale dei conflitti armati[114].

Conformemente con la giurisprudenza internazionale, cui già si era uniformata nel caso *Lubanga*, la Corte ha affermato che un conflitto armato internazionale viene in considerazione allorquando delle ostilità intercorrono tra gli Stati attraverso i

---

[109] *Ibidem*, par. 1104.
[110] *Ibidem*, paragrafi 1108-1110.
[111] *Ibidem*, paragrafi 1111-1113.
[112] *Ibidem*, paragrafi 1117-1122.
[113] *Ibidem*, paragrafi 1172-1174.
[114] *Ibidem*, par. 1175.

rispettivi eserciti ovvero altri attori agenti in loro nome[115]: la partecipazione indiretta di uno Stato, appunto per mezzo di gruppi armati, si accerterebbe attraverso il criterio del controllo globale, talché non sarebbe necessario dimostrare che uno Stato dia ordini specifici o diriga ogni operazione militare[116]. Uniformandosi ancora alla giurisprudenza internazionale e ai rilevanti strumenti convenzionali, la Corte ha poi specificato che una situazione di occupazione si determina laddove le forze militari di uno Stato si insedino in un territorio, esercitandovi il proprio controllo senza autorizzazione della Potenza occupata[117]. Di particolare rilievo è l'estensione che la Corte opera rispetto alla nozione di conflitto armato non internazionale sancita dallo Statuto: in aggiunta al caso in cui si oppongono le forze di uno Stato e gruppi armati organizzati nel relativo territorio, e oltre all'ipotesi in cui le ostilità intercorrono tra soli gruppi armati, la Corte ha ritenuto il diritto dei conflitti armati non internazionali applicabile altresì alla circostanza che vede contrapposti uno Stato straniero e dei gruppi armati nel territorio di uno Stato che abbia consentito allo svolgimento di dette ostilità[118]. La Corte si è invece conformata *tout court* al precedente caso *Lubanga* quanto alla definizione di gruppo armato organizzato[119] e alla giurisprudenza del Tribunale per l'*ex* Iugoslavia rispetto alla soglia d'intensità del conflitto armato interno[120].

Sulla base delle succintamente illustrate osservazioni, la Corte ha configurato la situazione *sub examine* come un conflitto armato non internazionale, così discostandosi dalle conclusioni raggiunte dalla Pre-Trial Chamber I nella decisione di conferma delle accuse. Peraltro, la Corte precisava come tale mutamento di qualificazione non ledesse i diritti dell'imputato, non modificando sostanzialmente gli elementi dei crimini contestati[121].

Ancora, parrebbe che la sentenza *Katanga* abbia contribuito allo sviluppo del diritto internazionale penale in materia di responsabilità, anche in una prospettiva procedurale: la Corte ha avuto occasione di soffermarsi sul problema della riqualificazione giuridica dei fatti, riscontrando una responsabilità per complicità ai termini dell'art. 25, par. 3, lett. *d*), dello Statuto, in luogo di una responsabilità per commissione di un crimine *ex* art. 25, par. 3, lett. *a*). In particolare, per quanto strettamente attiene alla responsabilità[122], la Corte ha tracciato una netta linea di demarcazione tra commissione di un crimine e complicità[123], specificando la necessità di identificare precisi parametri di distinzione, nel rispetto del principio di legalità[124]. Verrebbero dunque in considerazione tre approcci: un primo oggettivo, un secondo soggettivo, e un terzo fondato sul parametro del controllo esercitato sul crimine, che la Corte ha deciso di adottare notandone la compatibilità con lo

---

[115] *Ibidem*, par. 1177.
[116] *Ibidem*, par. 1178.
[117] *Ibidem*, par. 1179.
[118] *Ibidem*, par. 1184.
[119] *Ibidem*, par. 1185 s.
[120] *Ibidem*, par. 1187.
[121] *Ibidem*, par. 1229 s.
[122] *Ibidem*, par. 1386 s. La Corte ha precisato che la demarcazione tra commissione di un crimine e complicità afferisce principalmente al profilo della responsabilità, senza ripercussioni altresì sugli aspetti della colpa e della determinazione della pena.
[123] *Ibidem*, par. 1383 ss.
[124] *Ibidem*, par. 1388.

Statuto[125]. Essa ha così preso le distanze dalla giurisprudenza dei Tribunali penali *ad hoc*, rifiutando di ricostruire il rilevante diritto internazionale generale e prediligendo un'interpretazione che consentisse la piena efficacia delle pertinenti disposizioni statutarie[126], sostanzialmente in conformità con il principio dell'effetto utile.

Alla luce di tali osservazioni preliminari, la Corte ha proceduto alla disamina della nozione di commissione di un crimine per mezzo di altra persona, ai sensi dell'art. 25, par. 3, lett. *a*), dello Statuto, rinvenendone le condizioni di applicazione, ai fini della responsabilità penale dell'autore indiretto, nell'esercizio di controllo sul crimine, nella sussistenza degli elementi psicologici pertinenti al crimine stesso e nella conoscenza delle circostanze di fatto che permettano detto controllo[127]. Ad onta della varietà di forme che l'esercizio del controllo sul crimine è suscettibile di assumere[128], la Corte si è focalizzata specialmente sull'ipotesi in cui esso si spieghi attraverso un apparato di potere organizzato, contraddistinto, alla luce di certa dottrina adottata dalla Corte medesima, da un automatismo funzionale, per cui gli ordini superiori sono sistematicamente eseguiti, nonché dal controllo e dall'autorità dell'autore indiretto su tale apparato[129].

Applicando i parametri delineati, la Corte ha ritenuto che la Procura non avesse dimostrato la responsabilità dell'imputato *ex* art. 25, par. 3, lett. *a*), dello Statuto, non essendo stato accertato che Katanga rivestisse in seno alla milizia Ngiti un ruolo tale da esercitare, tramite essa, il proprio controllo sui crimini perpetrati, né che la milizia stessa costituisse un apparato organizzato di potere ai sensi della disposizione[130]. Tuttavia, come già accennato, la Corte ha proceduto a una riqualificazione giuridica dei fatti, ai termini dell'art. 55 del Regolamento di procedura, rispetto alla cui generale legittimità essa si è limitata al richiamo della propria pertinente giurisprudenza[131]. La Camera di prima istanza ha valutato se la riqualificazione dei fatti non comportasse l'analisi di fatti ulteriori rispetto alle circostanze su cui si fondava la Decisione di conferma delle accuse[132] e non incidesse sull'equità del processo, privando l'imputato delle garanzie minime

---

[125] *Ibidem*, paragrafi 1390-1394.

[126] *Ibidem*, par. 1395.

[127] *Ibidem*, par. 1398 s.

[128] *Ibidem*, par. 1401. Evidentemente, come specificato dalla Corte nella disamina degli elementi psicologici (ivi, par. 1414), anche il menzionato requisito della conoscenza delle circostanze di fatto che consentono il controllo dell'autore indiretto sul crimine può assumere forme diverse, a seconda delle circostanze del caso di specie.

[129] *Ibidem*, paragrafi 1403-1412. Così, nella fattispecie in cui l'autore indiretto del crimine vi eserciti controllo attraverso un apparato di potere organizzato, la citata condizione della conoscenza delle circostanze di fatto permettenti detto controllo esigerà che si accerti che l'autore medesimo fosse conscio della posizione occupata in seno all'organizzazione e delle relative circostanze fondamentali quanto al descritto automatismo funzionale che garantisce l'esecuzione dei propri ordini (ivi, par. 1415).

[130] *Ibidem*, par. 1420 s.

[131] *Ibidem*, paragrafi 1441-1443. Rispetto a detta giurisprudenza, sia sufficiente menzionare la decisione della Corte d'appello del 27 marzo 2013 (ICC-01/04-01/07-3363-tFRA), in quanto essa è l'unica delle pronunce citate che è stata emessa nel lasso di tempo specificamente considerato nella presente sede. Ivi, la Camera d'appello ha dichiarato che, fermo restando il dovere di assicurare l'equità del processo, l'eventualità che la qualificazione giuridica dei fatti venga modificata, ai termini dell'art. 55, par. 2, del Regolamento di procedura, può essere notificata alle parti anche al momento della camera di consiglio.

[132] *Ibidem*, paragrafi 1445-1484.

salvaguardate dall'art. 67, par. 1, dello Statuto[133]. Reputando che la modifica della qualificazione giuridica dei fatti non violasse il principio dell'equo processo né i diritti dell'imputato, la Corte ha rigettato l'istanza di sospensione presentata dalla difesa[134], procedendo a esaminare se la responsabilità di Katanga potesse fondarsi sull'art. 25, par. 3, lett. *d*), dello Statuto[135], che prevede la responsabilità per il contributo alla commissione o alla tentata commissione di un crimine da parte di un gruppo di persone agenti di comune accordo.

Alla stregua della propria giurisprudenza precedente, la Corte ha dichiarato che la responsabilità *ex* art. 25, par. 3, lett. *d*), dello Statuto si applica laddove ricorrano cinque elementi, di cui tre oggettivi e due soggettivi[136]. Quanto agli elementi oggettivi, occorre che si dimostri la commissione di un crimine per cui la Corte sia competente[137], che esso sia stato perpetrato da persone facenti parti di un gruppo agente nel perseguimento di un disegno comune[138] e che l'imputato abbia significativamente contribuito alla commissione del crimine[139]. Sembra interessante rilevare come la Corte, stabilendo di conformarsi alla giurisprudenza dei Tribunali penali internazionali *ad hoc* nell'interpretazione dell'espressione «dessein commun», abbia tuttavia sentito la necessità di giustificare detta decisione specificando che la lettura datane in quella giurisprudenza si fondava sull'esame del diritto internazionale consuetudinario[140]. Quanto agli elementi soggettivi, ai fini dell'applicazione della disposizione è necessario che il contributo dell'imputato sia intenzionale[141] e che egli abbia consapevolezza dell'intento del gruppo di commettere il crimine[142].

Abbiamo finora considerato i principali passaggi della pronuncia afferenti a temi ampi quali le nozioni di crimine contro l'umanità e di crimine di guerra, nonché la responsabilità penale per contributo alla commissione di un crimine. Nondimeno, come accennato, nel giudizio la Corte ha anche trattato profili più puntualmente relativi a specifici crimini.

Anzitutto, la Corte ha esaminato gli elementi costitutivi dell'omicidio, che si declinerebbe differentemente a seconda che esso si configuri come crimine contro l'umanità o di guerra, ferma restando la necessità che, ai fini dell'applicazione del rilevante divieto, si provi che l'imputato abbia cagionato la morte di una o più

---

[133] Segnatamente, la Corte ha vagliato il rispetto del diritto dell'imputato a essere informato, nel più breve tempo possibile e dettagliatamente, della natura, della causa e del tenore delle accuse (*ibidem*, paragrafi 1485-1527), del suo diritto al silenzio (ivi, paragrafi 1528-1531), del principio dell'imparzialità del procedimento (ivi, paragrafi 1532- 1535), del diritto dell'imputato a disporre del tempo e dei mezzi necessari per la propria difesa (ivi, paragrafi 1536-1588) e il suo diritto a essere giudicato entro un termine ragionevole (ivi, paragrafi 1589-1591).

[134] *Ibidem,* paragrafi 1592-1595.

[135] *Ibidem*, par. 1596.

[136] *Ibidem*, par. 1617. In particolare, la Camera di prima istanza ha richiamato le rilevanti pronunce delle Camere preliminari, prendendo le distanze dalla giurisprudenza dei Tribunali penali *ad hoc* afferente alla fattispecie dell'impresa criminale comune, rispetto a cui differirebbe la considerata ipotesi di complicità di cui all'art. 25, par. 3, lett. *d*), dello Statuto, in quanto nel secondo caso l'imputato sarebbe responsabile non già per ogni crimine perpetrato nel perseguimento del disegno comune in questione, bensì per i soli crimini alla cui commissione egli abbia contribuito (ivi, par. 1619).

[137] *Ibidem*, par. 1622 s.

[138] *Ibidem*, paragrafi 1624-1631.

[139] *Ibidem*, paragrafi 1632-1636.

[140] *Ibidem*, par. 1625.

[141] *Ibidem*, paragrafi 1637-1639.

[142] *Ibidem*, paragrafi 1640-1642.

persone attraverso un'azione o un'omissione[143]. L'accertamento dell'omicidio quale crimine contro l'umanità esigerebbe la dimostrazione della contestualizzazione del comportamento nell'ambito di un attacco generalizzato o sistematico contro la popolazione civile[144]. Rispetto all'omicidio come crimine di guerra, in considerazione delle accuse a carico di Katanga, la Corte si è focalizzata sull'omicidio di cui si dimostri la connessione a un conflitto armato non internazionale, ai sensi dell'art. 8, par. 2, lett. *c*), dello Statuto[145], esaminando in particolare il caso in cui le vittime siano persone civili: esse sarebbero tutelate in quanto non partecipino *direttamente* alle ostilità. Al riguardo, conformemente con la lettera statutaria, con i rilevanti lavori preparatori e con la giurisprudenza dei Tribunali penali internazionali *ad hoc*, la Corte ha scartato il criterio della partecipazione *attiva*, adottando il parametro della partecipazione *diretta*, la quale, alla stregua dell'art. 13, par. 3, del Secondo Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, verrebbe in considerazione allorché siano compiuti atti che, per la loro natura o per il loro scopo, sono volti a colpire concretamente il personale e i beni delle forze armate[146].

In mancanza di una specifica declinazione dell'elemento soggettivo, rispetto al crimine di omicidio, sia come crimine contro l'umanità sia come crimine di guerra, troverebbe applicazione il generale art. 30 dello Statuto, onde la violazione del relativo divieto si configurerebbe quando l'imputato abbia intenzionalmente agito od omesso di agire allo scopo di provocare la morte di una o più persone ovvero nella consapevolezza che il decesso sarebbe intervenuto nel normale corso degli eventi[147]. Tuttavia, qualora si tratti dell'omicidio quale crimine contro l'umanità, occorre che l'autore fosse conscio dell'iscrizione della propria condotta in seno a un attacco generalizzato o sistematico contro la popolazione civile[148], mentre qualora si consideri l'omicidio come crimine di guerra, è necessario che l'imputato conosca lo *status* delle vittime e le circostanze di fatto del conflitto armato[149].

La Corte si è anche occupata del crimine di guerra consistente nell'attacco contro la popolazione civile in quanto tale o contro individui civili non partecipanti direttamente alle ostilità, ai termini dell'art. 8, par. 2, lett. *e*), n. i), dello Statuto di Roma. Dopo aver qualificato la norma sul crimine come una regola di condotta, e non di risultato[150], la Corte ha dichiarato il carattere assoluto dell'interdizione, che non ammetterebbe la deroga della necessità militare e si applicherebbe ai conflitti armati internazionali e non[151]. Né il coinvolgimento di obiettivi militari legittimi, in aggiunta alla popolazione civile, renderebbe legittimo l'attacco, salvo che i civili non siano stati delle vittime incidentali: un attacco indiscriminato ricadrebbe nella portata dell'interdizione qualora ricorra l'elemento soggettivo dell'attacco contro la popolazione civile o individui civili[152], che consisterebbe nel carattere intenzionale

---

[143] *Ibidem*, paragrafi 767 e 786.
[144] *Ibidem*, par. 769.
[145] *Ibidem*, par. 791.
[146] *Ibidem*, par. 789 s.
[147] *Ibidem*, paragrafi 780-782. Più ampiamente, la Corte si è soffermata sull'interpretazione del menzionato art. 30 dello Statuto di Roma (ivi, paragrafi 770-779).
[148] *Ibidem*, par. 782.
[149] *Ibidem*, par. 793 s.
[150] *Ibidem*, par. 799.
[151] *Ibidem*, par. 800.
[152] *Ibidem*, par. 802.

dell'attacco *de quo* e nella conoscenza sia del carattere civile degli obiettivi sia delle circostanze determinanti l'esistenza di un conflitto armato[153].

Con riferimento alla distruzione di beni appartenenti al nemico, di cui all'art. 8, par. 2, lett. *e*), n. xii, dello Statuto, la Corte ha chiarito che rientra nell'ambito di applicazione della norma l'ipotesi in cui i beni nemici vengano gravemente danneggiati, trattandosi di una fattispecie assimilabile al caso della distruzione parziale; tuttavia, detta estensione esigerebbe una valutazione che tenga conto delle circostanze volta a volta rilevanti[154]. La Corte ha poi specificato che l'appartenenza dei beni alla parte avversa o ostile possa determinarsi in base all'origine etnica o alla residenza delle persone proprietarie dei beni medesimi[155]. Ai fini dell'accertamento dell'esimente rappresentata dalla necessità militare, da verificare caso per caso, la Corte ha adottato la definizione di necessità militare di cui all'art. 14 del Codice Lieber del 1863, così uniformandosi alla giurisprudenza del Tribunale penale per l'*ex* Iugoslavia[156]. Peraltro, precisando l'illiceità della distruzione dei beni nemici derivante da un attacco sproporzionato, pur diretto contro obiettivi militari, la Corte si è discostata dal dato normativo sancito nello Statuto, applicando il diritto internazionale consuetudinario, e segnatamente il principio di proporzionalità[157]. Infine, in una più ampia prospettiva che supera il divieto di distruzione dei beni nemici, la Corte ha affermato che, quantunque nell'*incipit* dell'art. 8 dello Statuto si richiamino i crimini di guerra commessi su larga scala, detta portata non rappresenta un elemento costitutivo dei crimini medesimi, né, dunque, un parametro il cui accertamento sia necessario per l'esercizio di giurisdizione da parte della Corte[158].

La Corte ha avuto altresì modo di pronunciarsi in merito al crimine di saccheggio, previsto dall'art. 8, par. 2, lett. *e*), n. v, dello Statuto. Rispetto all'elemento oggettivo, la Corte ha smentito la posizione adottata dalla difesa, chiarendo che l'appartenenza dei beni saccheggiati a combattenti, o comunque a persone che prendono direttamente parte alle ostilità, non legittimerebbe la condotta, la cui unica esimente risiederebbe nella necessità militare[159]. Occorrerebbe inoltre che la gravità del saccheggio, ai fini dell'applicazione del relativo divieto, venga accertata caso per caso[160]. Infine, la Corte ha interpretato l'esimente della responsabilità penale, di cui all'art. 31, par. 1, lett. *d*), dello Statuto, alla luce della giurisprudenza del Tribunale per l'*ex* Iugoslavia, asserendo che la minaccia di danni gravi, continui o imminenti all'integrità della persona fisica escluda la responsabilità penale per il saccheggio, nella misura in cui il pericolo sia comparabile ad una carestia[161].

Ancora, nella sentenza in discorso la Corte ha illustrato taluni aspetti del crimine di schiavitù sessuale, precisando che l'esercizio di poteri connessi al diritto di proprietà, come elemento costitutivo del crimine medesimo, è suscettibile di

---

[153] *Ibidem*, paragrafi 804-808.

[154] *Ibidem*, par. 891.

[155] *Ibidem*, par. 892.

[156] *Ibidem*, par. 894. In particolare, la Corte ha richiamato la pronuncia d'appello nel caso *Kordić et Čerkez*.

[157] *Ibidem*, par. 895.

[158] *Ibidem*, par. 896.

[159] *Ibidem*, par. 907.

[160] *Ibidem*, par. 909. A titolo esemplificativo, la Corte ha individuato violazioni gravi del divieto *de quo* nella depredazione dei beni di un elevato numero di persone e negli atti di saccheggio aventi serie ripercussioni sulle vittime, malgrado la gravità vari a seconda dell'individuo leso (ivi).

[161] *Ibidem*, par. 955 s.

assumere una pluralità di declinazioni, tutte generalmente riconducibili alla possibilità di utilizzare una persona e disporne alla stregua di un bene, talché essa risulta in una situazione di dipendenza e di privazione di autonomia[162]. Occorrerebbe che l'esercizio di poteri riferibili al diritto di proprietà venga appurato a seconda delle circostanze del caso di specie, alla luce di fattori quali lo stato di detenzione e la sua durata, le limitazioni alla libertà di movimento, il ricorso a forme di costrizione fisica o psicologica, la vulnerabilità della vittima, le sue paure e la sua percezione della situazione: la nozione di schiavitù sessuale sarebbe dunque imperniata non nel concetto di transazione commerciale, bensì nell'impossibilità per la vittima di modificare la propria condizione[163]. Peraltro, attesa la possibilità che il crimine di schiavitù sessuale venga perpetrato da una pluralità di autori aventi un'intenzione criminale comune, la Corte ha circoscritto il carattere collettivo dell'appuramento ai soli elementi oggettivi, mentre l'elemento soggettivo dell'intenzione ovvero della coscienza dovrebbe essere accertato singolarmente per ciascuno degli individui imputati[164].

Rispetto al capo d'imputazione dell'utilizzo di bambini di età inferiore a quindici anni per un'attiva partecipazione alle ostilità, *ex* art. 8 par. 2, lett. *e*), n. vii, dello Statuto, la Corte ha confermato la propria giurisprudenza espressa nel caso *Lubanga*[165], precisando che, quantunque sancito nella medesima norma relativa altresì alla coscrizione e all'arruolamento di fanciulli, l'impiego bellico di essi costituisce un crimine autonomo[166], il cui scopo risiede nella tutela dei bambini medesimi[167]. È stato inoltre ribadita il divergente significato che l'espressione della partecipazione alle ostilità assume nella norma *de qua* e in altri strumenti di diritto internazionale umanitario, atteso che, ai fini dell'accertamento del crimine d'impiego di bambini di età inferiore a quindici anni in attività belliche, sarebbe sufficiente un legame tra attività e ostilità, in una prospettiva più ampia rispetto alle sole forme di partecipazione diretta[168].

12. *Situazione nella Repubblica Centrafricana. In particolare, il caso Bemba Gombo e la questione dell'intralcio alla giustizia*. – Il 7 gennaio 2005 il Governo della Repubblica Centroafricana aveva sottoposto alla CPI la situazione dei crimini perpetrati ovunque nel proprio territorio dal 1° luglio 2002, *i.e.* dalla data di entrata in vigore dello Statuto di Roma. La decisione di apertura delle indagini era stata adottata il 22 maggio 2007.

Nel maggio dell'anno seguente, la Pre-Trial Chamber III aveva spiccato un mandato d'arresto nei confronti di Jean-Pierre Bemba Gombo, imputato di aver commesso, quale comandante militare del *Mouvement de libération du Congo*, crimini contro l'umanità, segnatamente omicidio e stupro, e crimini di guerra, precisamente omicidio, stupro e saccheggio. Il 22 novembre 2010 cominciava il processo a carico di Bemba Gombo, arrestato dalle autorità belghe il 24 maggio

[162] *Ibidem*, par. 975.
[163] *Ibidem*, par. 976 s.
[164] *Ibidem*, par. 982.
[165] *Ibidem*, par. 1040.
[166] *Ibidem*, par. 1041.
[167] *Ibidem*, par. 1042.
[168] *Ibidem*, paragrafi 1043-1045.

2008[169]. Nel biennio in esame, non si riscontrano rilevanti sviluppi processuali, se si eccettua la conclusione della fase orale del processo nel novembre 2014.

Piuttosto, il 28 novembre 2013 sono stati spiccati cinque nuovi mandati d'arresto, rispettivamente a carico di Aimé Kilolo Musamba, Jean-Jacques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu, Narcisse Arido e lo stesso Jean-Pierre Bemba Gombo, per intralcio alla giustizia nel procedimento nei confronti di quest'ultimo. L'anno successivo, l'11 novembre 2014, la Pre-Trial Chamber II ha adottato la decisione di convalida delle accuse, in virtù dell'art. 61, par. 7, dello Statuto.

13. Segue: *apertura delle indagini per una seconda situazione nella Repubblica Centrafricana*. − Con lettera del 30 maggio 2014, ai sensi degli articoli 13, lett. *a*), e 14 dello Statuto di Roma, la Repubblica Centrafricana ha sottoposto alla CPI una *seconda* situazione, afferente ai crimini perpetrati nel proprio territorio dal 1° agosto 2012. In particolare, sarebbero stati commessi, *inter alia*, omicidi, stupri e altre forme di violenza sessuale, saccheggi e trasferimenti coatti di popolazione. Ai sensi dell'art. 45 del Regolamento di procedura, il 13 giugno 2014 la Procura ha dunque trasmesso il *referral* alla Presidenza della Corte[170], la quale ha affidato la nuova situazione alla Pre-Trial Chamber II[171].

14. *Situazione in Sudan*. − Come noto, la situazione dei crimini perpetrati in Darfur dal 1° luglio 2002 è stata sottoposta alla CPI dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi del capitolo VII della Carta ONU e dell'art. 13, lett. *b*), dello Statuto della Corte[172]. I mandati d'arresto che, a partire dal 2007, erano stati spiccati nei confronti di Ahmad Harun, Ali Kushayb, Hassan Ahmad Al Bashir, Abdel Raheem Muhammad Hussein sono ancora inevasi.

L'11 settembre 2014 la Trial Chamber IV ha emanato un ordine di cattura a carico di Abdallah Banda Abakaer Nourain, nonostante questi, dapprincipio, fosse apparso volontariamente dinanzi alla Corte in seguito a un precedente invito di comparizione[173]: egli è accusato di aver commesso crimini di guerra, specificamente violenza e tentata violenza alla vita, saccheggio e attacchi intenzionalmente diretti contro personale, istallazioni, materiali, unità e veicoli di una missione di pace[174]. Inoltre, il procedimento a carico di Banda non è più anche ai danni di Saleh Mohammed Jerbo Jamus, com'era originariamente[175]: il 4 ottobre 2013 la Trial Chamber IV ha archiviato il procedimento nei confronti di Jerbo Jamus, dopo aver ricevuto prove del suo decesso.

---

[169] Per un approfondimento circa le vicende processuali relative alla custodia cautelare di Bemba Gombo, si rinvia a CIMIOTTA, *Corte Penale Internazionale. Attività della Corte nel 2011*, in questa *Rivista*, 2012, 177 ss., 188-191.

[170] ICC-01/14-1-Anx1.

[171] *Situation in the Central African Republic II*, Presidency, Decision Assigning the Situation in the Central African Republic II to Pre-Trial Chamber II, 18 giugno 2014, ICC-01/14-1.

[172] Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1593 (2005) del 31 marzo 2005.

[173] Il *summon* era stato confidenzialmente adottato il 27 agosto 2009 e reso noto il 15 giugno 2010.

[174] *Prosecutor v. Abdallah Banda Abakaer Nourain*, Trial Chamber IV, Warrant of arrest for Abdallah Banda Abakaer Nourain, 11 settembre 2014, ICC-02/05-03/09-606, cui si aggiunge l'opinione dissidente del giudice Chile Eboe-Osuji (ICC-02/05-03/09-606-Anx-Corr).

[175] Per un resoconto sulla conferma delle accuse a carico di Abdallah Banda e Jerbo Jamus si veda CIMIOTTA, *op. loc. ult. cit.*, 187 s.

Come noto, la mancata esecuzione dei mandati d'arresto spiccati[176] sarebbe essenzialmente dovuta al rifiuto da parte del Sudan e di altri Stati parti di cooperare con la CPI[177]. Si spiegherebbe così il persistente stallo processuale dei rilevanti casi nel periodo considerato.

15. *Situazione in Kenya*. – Su autorizzazione della Pre-Trial Chamber II[178], alla fine di marzo 2010 la Procura aveva aperto le indagini sulla situazione dei crimini perpetrati in Kenya durante la crisi scatenatasi tra il 2007 e il 2008, successivamente allo svolgimento delle elezioni politiche nazionali. Nel biennio *sub examine*, non si rinvengono sviluppi processuali rilevanti circa i casi di William Samoei Ruto e Joshua Arap Sang, accusati entrambi dei crimini contro l'umanità consistenti nell'omicidio, nella persecuzione e nella deportazione o nel trasferimento della popolazione. Occorre invece segnalare che nell'agosto 2013 la Pre-Trial Chamber II ha emesso un mandato d'arresto nei confronti di Walter Osapiri Barasa, accusato d'intralcio all'amministrazione della giustizia, e segnatamente di corruzione ovvero di tentata corruzione di testimoni[179].

Quanto al caso di Uhuru Muigai Kenyatta, l'*ex* vice Primo Ministro e Ministro delle finanze, eletto Presidente del Kenya nel marzo 2013, era stato chiamato a comparire dinanzi alla Corte[180], poiché accusato di aver perpetrato crimini contro l'umanità, quale *indirect co-perpetrator*, ai termini dell'art. 25, par. 3, lett. *a*), dello Statuto della Corte. In particolare, tra i capi di accusa si enumeravano omicidio, deportazione o trasferimento forzato, stupro, persecuzione, altri atti inumani[181]. Di particolare rilievo è dunque il ritiro delle accuse formalizzate, con avviso del 5 dicembre 2014. Ivi il Procuratore non solo spiega che le prove raccolte non erano tali da dimostrare la responsabilità di Kenyatta oltre ogni ragionevole dubbio, ma evidenzia anche il rigetto, da parte della Trial Chamber, dell'istanza di aggiornamento del caso al momento dell'attuazione degli obblighi di cooperazione

---

[176] Se si eccettuano i menzionati Abdallah Banda Abakaer Nourain e Jerbo Jamus, nell'ambito della situazione in Sudan un imputato non latitante è stato altresì Bahar Idriss Abu Garda, nei cui confronti era stato emesso un *summon* di comparizione, nel maggio 2009: egli era volontariamente apparso dinanzi alla Corte il mese stesso. L'8 febbraio 2010 la Pre-Trial Chamber I non ha confermato le accuse a suo carico, peraltro rigettando, il 23 aprile, la richiesta del Procuratore di essere autorizzato a impugnare la decisione.

[177] Per una panoramica degli sviluppi della questione nel tempo, si veda CIMIOTTA, *Corte Penale Internazionale. Attività della Corte nel 2008 e nel 2009*, in questa *Rivista*, 2010, 137 ss., 144 s.; ID., *Corte Penale Internazionale. Attività della Corte nel 2010*, in questa *Rivista*, 2011, 145 ss., 151 s.; ID., *Attività della Corte nel 2011*, cit., 184-187. Per un inquadramento generale del problema, si rinvia a CIAMPI, *Il meccanismo di cooperazione della Corte penale internazionale alla prova dei fatti: che cosa, e perché, non ha funzionato*, in *DUDI*, 2015, 151 ss., 161-165.

[178] *Situation in the Republic of Kenya*, Pre-Trial Chamber II, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya, 31 marzo 2010, ICC-01/09-19.

[179] *Prosecutor v. Walter Osapiri Barasa*, Pre-Trial Chamber II, Warrent of arrest for Walter Osapiri Barasa, 2 agosto 2013, ICC-01/09-01/13.

[180] *Prosecutor v. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta and Mohammed Hussein Ali*, Pre-Trial Chamber II, Decision on the Prosecutor's Application for Summonses to Appear for Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta and Mohammed Hussein Ali, 8 marzo 2011, ICC-01/09-02/11-01.

[181] *Prosecutor v. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta and Mohammed Hussein Ali*, Pre-Trial Chamber II, Decision on the Confirmation of Charges Pursuant to Article 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute, 23 gennaio 2012, ICC-01/09-02/11-382-Red.

da parte del Governo keniota[182]. Si prospetterebbe allora il quesito dell'influenza di tale inottemperanza sulla decisione della Procura di ritirare le accuse[183]. Del resto, non sembra irragionevole interrogarsi sull'incidenza dell'elezione di Kenyatta come Presidente del Kenya sullo svolgimento del procedimento a suo carico[184].

16. *Situazione in Costa d'Avorio*. − La situazione dei crimini commessi in Costa d'Avorio dopo il 19 settembre 2002 era stata sottoposta alla CPI dallo stesso Governo ivoriano, con lettera del 18 aprile 2003, ai sensi dell'art. 12, par. 3, dello Statuto della Corte[185]. Sinora, sono stati spiccati tre mandati d'arresto, nei confronti di Simone Gbagbo, Laurent Gbagbo e Charles Blé Goudé.

Simone Gbagbo è ancora latitante[186]: ella è accusata di aver commesso, nell'ambito delle violenze post-elettorali verificatesi tra il 16 dicembre 2010 e il 12 aprile 2011, i crimini contro l'umanità consistenti nell'omicidio, nello stupro e in altre forme di violenza sessuale, nella persecuzione e in ulteriori atti inumani. L'11 dicembre 2014 la Corte ha rigettato l'eccezione di ammissibilità sollevata dalla Costa d'Avorio sulla base del principio di complementarietà, in considerazione del carattere sporadico degli sviluppi del procedimento a carico di Simone Gbagbo dinanzi alle autorità domestiche. Infatti, non sarebbe sufficiente la mera pendenza, sul piano interno, dello stesso caso al vaglio della Corte[187]: ai fini dell'accoglimento dell'eccezione di ricevibilità *ex* art. 17, par. 1, lett. *a*), dello Statuto, occorrerebbe che il processo domestico avanzi concretamente[188].

Invece, Laurent Gbagbo e Charles Blé Goudé si trovano attualmente in custodia presso la Corte, rispettivamente dal 30 novembre 2011 e dal 22 marzo 2014. Rispetto al procedimento a carico di Laurent Gbagbo, è opportuno segnalare la decisione adottata dalla Pre-Trial Chamber I l'11 giugno 2013, a fronte dell'eccezione di ricevibilità sollevata dalla difesa sulla base degli articoli 17 e 19 dello Statuto di Roma[189]. Ivi, la Corte ha affermato che, ai fini dell'ammissibilità di un caso ai sensi dell'art. 17, par. 1, lett. *a*), dello Statuto, occorre accertare se, al momento del procedimento sull'eccezione di ricevibilità, sia *in corso* sul medesimo caso un'indagine o un processo in uno Stato avente giurisdizione[190]: poiché il procedimento ivoriano a carico di Laurent Gbagbo sarebbe stato sospeso dal momento della sua consegna alla CPI, l'eccezione di ammissibilità è stata rigettata,

---

[182] *Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta*, Trial Chamber V(B), Notice of withdrawal of the charges against Uhuru Muigai Kenyatta, 5 dicembre 2014, ICC-01/09-02/11-983.

[183] Così CIAMPI, *op. cit.*, 167 s., la quale menziona, in particolare, la mancata esecuzione della richiesta del Procuratore avente a oggetto taluni documenti finanziari riguardanti Kenyatta e reputati fondamentali ai fini delle accuse (ivi, 167).

[184] Nella più ampia prospettiva dell'immunità dei Capi di Stato in carica rispetto alla giurisdizione penale straniera, le ripercussioni processuali dell'elezione di Kenyatta come Presidente del Kenya erano state ipotizzate da CIMIOTTA, *Attività della Corte nel 2012*, cit., 426.

[185] La competenza della Corte era stata confermata con lettera del 14 dicembre 2010 dal nuovo Presidente ivoriano Alassane Ouattara.

[186] In proposito, si veda CIAMPI, *op. cit.*, p. 171.

[187] *Prosecutor v. Simone Gbagbo*, Pre-Trial Chamber I, Decision on Côte d'Ivoire's challenge to the admissibility of the case against Simone Gbagbo, 11 dicembre 2014, ICC-02/11-01/12-47-Red, par. 65.

[188] *Ibidem.*

[189] *Prosecutor v. Laurent Gbagbo,* Pre-Trial Chamber I, Decision on the "Requête relative à la recevabilité de l'affaire en vertu des Articles 19 et 17 du Statut", 11 giugno 2013, ICC-02/11-01/11-436-Red.

[190] *Ibidem*, par. 24.

senza che fossero considerate le argomentazioni della difesa attinenti all'identità del caso dinanzi alle autorità domestiche e alla Corte e alla mancanza di volontà o effettiva capacità della Costa d'Avorio di condurre il procedimento[191]. Tuttavia la decisione è stata criticata, specie sotto il profilo del principio di complementarietà, giacché la Corte avrebbe assunto come fattore decisivo lo svolgimento *in atto* di un processo interno sul medesimo caso dinanzi a essa: ciò l'avrebbe indotta a trascurare non solo le ulteriori argomentazioni prospettate dalla difesa, ma anche la circostanza che, nel caso di specie, il procedimento ivoriano a carico di Laurent Gbagbo sarebbe stato sospeso proprio per la sua consegna alla Corte[192].

Nel 2014 è stata contestata la ricevibilità anche del caso a carico di Blé Goudé, di cui si è asserita l'insufficiente gravità ai sensi dell'art. 17, par. 1, lett. *d*), dello Statuto. Con decisione del 12 novembre, la Pre-Trial Chamber I ha respinto l'eccezione[193].

Nel biennio in esame, inoltre, le accuse a carico di Laurent Gbagbo e Goudé sono state confermate: a essi si imputa la perpetrazione di crimini contro l'umanità, quali omicidio, stupro e altri atti inumani, ovvero, in alternativa, il loro tentativo. In particolare, la Pre-Trial Chamber I ha pronunciato la decisione sulla convalida delle accuse a carico di Laurent Gbagbo il 12 giugno 2014[194], e ha confermato le accuse ai danni di Charles Blé Goudé l'11 dicembre 2014[195].

17. *Situazione in Uganda*. – Nel dicembre 2003, il Presidente dell'Uganda aveva sottoposto alla CPI la situazione del *Lord's Resistance Army* in Uganda: il 29 luglio 2004 la Procura aveva dunque avviato le proprie indagini. Nel 2005, la Pre-Trial Chamber II aveva spiccato cinque mandati d'arresto, rispettivamente nei confronti di Joseph Koni, Vincent Otti, Okot Odhiambo, Raska Lukwiya e Dominic Ongwen. Nel biennio in analisi, non si riscontrano pregnanti sviluppi nei procedimenti a carico degli individui menzionati. Tuttavia, occorre segnalare il decesso di Okot Odhiambo, avvenuto il 27 ottobre 2013.

18. *Situazione in Libia*. – Il 26 febbraio 2011 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite aveva sottoposto al Procuratore della Corte Penale Internazionale la situazione occorsa in Libia dal 15 febbraio in poi. Se si eccettua Muammar Gheddafi, deceduto il 22 novembre 2011, a oggi i due soli sospetti nei cui confronti è stato spiccato un mandato d'arresto sono Saif Al-Islam Gheddafi e Abdullah Al-Senussi. Rispetto a entrambi i casi, nel 2013 la Pre-Trial Chamber si è pronunciata in merito all'ammissibilità, a fronte dei rispettivi ricorsi presentati dal Governo

---

[191] *Ibidem*, par. 28.

[192] Per un approfondimento sul punto, si rinvia a SALUZZO, *Corte penale internazionale e complementarietà: il caso* Gbagbo, in *DUDI*, 2013, 787 ss.

[193] *Prosecutor v. Charles Blé Goudé*, Pre-Trial Chamber I, Decision on the Defence challenge to the admissibility of the case against Charles Blé Goudé for insufficient gravity, 12 novembre 2014, ICC-02/11-02/11-185, paragrafi 16-22.

[194] *Prosecutor v. Laurent Gbagbo*, Pre-Trial Chamber I, Decision on the confirmation of charges against Laurent Gbagbo, 12 giugno 2014, ICC-02/11-01/11-656-Red, cui è allegata l'opinione dissidente della giudice Christine Van den Wyngaert (ICC-02/11-01/11-656-Anx).

[195] *Prosecutor v. Charles Blé Goudé*, Pre-Trial Chamber I, Decision on the confirmation of charges against Charles Blé Goudé, 11 dicembre 2014, ICC-02/11-02/11-186, con opinione parzialmente dissenziente della giudice Christine Van den Wyngaert (ICC-02/11-02/11-186-Anx).

libico, che denunciava una violazione del principio di complementarietà come consacrato dall'art. 17, par. 1, lettere *a*)-*c*), dello Statuto di Roma.

In particolare, con decisione del 31 maggio 2013 la Corte ha pronunciato l'ammissibilità del procedimento avverso Saif Al-Islam Gheddafi, ritenendo che non fossero state dimostrate né la perfetta coincidenza tra il procedimento interno e il caso sottopostole, né la capacità della Libia di condurre correttamente le indagini[196]. Invece, l'11 ottobre 2013 la Pre-Trial Chamber ha dichiarato inammissibile il procedimento a carico di Al-Senussi, reputando che il medesimo caso fosse già pendente dinanzi alle competenti autorità libiche, le quali avrebbero avuto l'intenzione e sarebbero state capaci di processare correttamente l'imputato[197]. Le due decisioni nei confronti di Saif Al-Islam Gheddafi e Al-Senussi sono state confermate in sede di appello, rispettivamente con decisioni del 21 maggio 2014[198] e del 24 luglio 2014[199]. Le pronunce citate appaiono di peculiare rilevanza: per la prima volta, dinanzi a due casi relativi alla medesima situazione, la Corte ha stabilito l'ammissibilità dell'uno e l'inammissibilità dell'altro, basandosi in entrambi i casi sul principio di complementarietà, peraltro applicato a una situazione deferitale dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU[200].

Infine, il 10 dicembre 2014 la Pre-Trial Chamber I ha rilevato la mancata ottemperanza della Libia alla richiesta di cooperazione della Corte, decidendo di presentare la questione al Consiglio di Sicurezza ai sensi dell'art. 87, par. 7, dello Statuto[201].

MARIO GERVASI

---

[196] *Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi*, Pre-Trial Chamber I, Decision on the admissibility of the case against Saif Al-Islam Gaddafi, 31 maggio 2013, ICC-01/11-01/11-344-Red.

[197] *Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi*, Pre-Trial Chamber I, Decision on the admissibility of the case against Abdullah Al-Senussi, 11 ottobre 2013, ICC-01/11-01/11-466-Red. Alla decisione è annessa una dichiarazione della giudice Christine Van den Wyngaert (ICC-01/11-01/11-466-Anx).

[198] *Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi*, Appeals Chamber, Judgment on the appeal of Libya against the decision of Pre-Trial Chamber I of 31 May 2013 entitled "Decision on the admissibility of the case against Saif Al-Islam Gaddafi", 21 maggio 2014, ICC-01/11-01/11-547-Red. Alla sentenza si accompagnano l'opinione individuale del giudice Sang-Hyun Song (ICC-01/11-01/11-547-Anx1) e l'opinione dissidente della giudice Anita Ušacka (ICC-01/11-01/11-547-Anx2).

[199] *Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi*, Appeals Chamber, Judgment on the appeal of Mr Abdullah Al-Senussi against the decision of Pre-Trial Chamber I of 11 October 2013 entitled "Decision on the admissibility of the case against Abdullah Al-Senussi", 24 luglio 2014, ICC-01/11-01/11-565, a cui sono annesse le opinioni individuali dei giudici Sang-Hyun Song (ICC-01/11-01/11-565-Anx1) e Anita Ušacka (ICC-01/11-01/11-565-Anx2).

[200] Per alcune riflessioni sul punto si rinvia a RICCARDI, *Complementarietà e rispetto dei diritti umani degli imputati nel caso libico di fronte alla Corte penale internazionale*, in *DUDI*, 2014, 237 ss.

[201] *Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi*, Pre-Trial Chamber I, Decision on the non-compliance by Libya with requests for cooperation by the Court and referring the matter to the United Nations Security Council, 10 dicembre 2014, ICC-01/11-01/11-577. Per alcune considerazioni sulla mancata cooperazione da parte della Libia nel procedimento a carico di Saif Al-Islam Gheddafi, si veda CIAMPI, *op. cit.*, 165-167.

UNIONE AFRICANA

L'ATTIVITÀ DELL'UA NEL 2014

1. *Introduzione*.- Durante il 2014, la Conferenza dei Capi di Stato e di Governo dell'UA (d'ora in avanti: Conferenza) si è riunita due volte: la XXII sessione si è svolta il 30 e 31 gennaio presso la sede ufficiale di Addis Abeba; la XXIII sessione ha avuto luogo a Malabo il 26 e 27 giugno. Presidente della Conferenza per il 2014 è stato Mohamed Ould Abdel Aziz, Capo di Stato della Mauritania; Vicepresidente è stato Robert Mugabe, Capo di Stato dello Zimbabwe[1]. Il Consiglio esecutivo dell'UA (d'ora in avanti: Consiglio esecutivo) è stato convocato tre volte nel corso dell'anno. Come d'abitudine, due sessioni ordinarie sono state organizzate in gennaio e in giugno per anticipare e preparare le successive riunioni della Conferenza. Un vertice straordinario ha invece avuto luogo l'8 settembre, al fine di stabilire una strategia regionale di lotta all'epidemia innescata dal *virus* ebola in alcuni Paesi dell'Africa occidentale[2].

Nel periodo in esame, la Conferenza ha approvato e aperto alla firma sei trattati internazionali, negoziati sotto l'egida dell'UA: il Protocollo sull'istituzione del Fondo Monetario Africano (*African Monetary Fund* – AMF); la Convenzione di Niamey sulla cooperazione transfrontaliera; la Convenzione africana sulla sicurezza telematica e la protezione dei dati personali; la Carta africana sui valori e i principî della decentralizzazione, della *governance* locale e dello sviluppo locale; il Protocollo di Malabo sugli emendamenti al Protocollo di Sharm el-Sheikh, contenente lo Statuto della Corte Africana di Giustizia e dei Diritti dell'Uomo; il Protocollo all'Atto costitutivo dell'UA che modifica il Protocollo sul Parlamento panafricano[3].

Nel corso del 2014, quindi subito dopo le celebrazioni per il cinquantesimo anniversario dell'istituzionalizzazione del movimento del panafricanismo[4], l'UA ha

---

[1] L'elezione di Robert Mugabe come Vicepresidente della Conferenza per il 2014 ha suscitato scalpore, anche perché ne è stata così predeterminata, come da prassi costante, la nomina a Presidente della Conferenza per il 2015. Com'è noto, Mugabe è autore in Zimbabwe di violazioni gravi e massicce dei diritti dell'uomo, per le quali egli è stato direttamente colpito da sanzioni da parte dell'Unione Europea e di alcuni Stati occidentali. Per maggiori approfondimenti sulla storia recente dello Zimbabwe, in precedenza Rhodesia del Sud, v. GODWIN, *Quando un coccodrillo mangia il sole* (trad. di ROSSARI), Milano, 2008.

[2] Sul ruolo dell'UA nella lotta all'ebola, v. *infra*, par. 10.

[3] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 529 (XXIII), *Decision on the Draft Legal Instruments*. I trattati approvati dalla Conferenza dell'UA con la decisione appena menzionata, ed elencati nel testo, non sono stati ancora pubblicati *online* sul sito ufficiale dell'UA, www.au.int, nel momento in cui scriviamo. Invece, tutte le decisioni, dichiarazioni e risoluzioni della Conferenza e del Consiglio esecutivo che citeremo d'ora in avanti sono consultabili *online* sul medesimo sito.

[4] V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 3 (XXI), *Solemn Declaration on the 50th Anniversary of the OAU/AU*, adottata al fine di proclamare il 2013 quale *Year of Pan-Africanism and of the African Renaissance*; sul panafricanismo, v. estesamente YUSUF, *Pan-Africanism and International Law*, in *Rec. des Cours*, 2014, vol. 369, 161 ss.

tentato di porre le basi per un processo di rafforzamento politico, economico e giuridico del Continente. Essa ha avanzato proposte di rinnovamento e ridefinizione del quadro istituzionale regionale e, allo stesso tempo, ha elaborato strategie per la risoluzione di situazioni problematiche che affliggono l'Africa. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, si tratta di progetti non ancora eseguiti o solo in parte realizzati, con uno scollamento non difficile da cogliere tra intenti proclamati e realtà. Più in generale, sembra che l'impegno per il cambiamento, accettato formalmente da tutti gli Stati africani riuniti sotto le insegne dell'Organizzazione panafricana, non trovi poi effettivo riscontro nella prassi degli stessi Stati e dell'UA. Ciò dipende, per un canto, dalla mancanza di volontà politica e, per un altro, dalla congenita carenza di risorse. Il punto in discorso emergerà in diversi ambiti di attività dell'UA che esamineremo nel prosieguo della rassegna, quali: l'organizzazione interna; lo sviluppo e la crescita economica; la pace e la sicurezza; la giustizia internazionale penale; la garanzia dei diritti dell'uomo[5].

2. *Questioni attinenti all'organizzazione interna dell'Unione Africana*.- La novità di maggior rilievo a proposito della struttura dell'UA concerne la creazione dell'AMF. Come già accennato, il Protocollo istitutivo dell'AMF, contenente anche il suo Statuto, è stato approvato dal Consiglio esecutivo e poi aperto alla firma dalla Conferenza, la quale ha invitato gli Stati a ratificarlo in tempi celeri[6]. Atteso che l'AMF dovrebbe funzionare sul piano regionale in luogo del Fondo Monetario Internazionale, esso sarà presumibilmente finanziato con risorse interamente gravanti sugli Stati africani. Peraltro, è evidente come tale nuovo organo alimenterà il fenomeno della c.d. africanizzazione del diritto internazionale, auspicato dagli Stati africani in alcuni settori particolarmente sensibili e dominati dagli Stati occidentali, fra cui rientra, appunto, la regolamentazione della finanza internazionale e anche, com'è noto, la giustizia internazionale penale[7].

Nel 2014, si sono registrati progressi nell'istituzione di una serie di altri organismi dell'UA. Ad esempio, la Conferenza ha incaricato la Commissione

---

[5] La maggior parte degli argomenti trattati nella presente Rassegna costituisce un aggiornamento di questioni di cui ci siamo già occupati nelle due precedenti Rassegne sull'attività dell'UA nel 2013, pubblicata in questa *Rivista*, 2014, 619 ss., e sull'attività dell'UA nel biennio 2011-2012, pubblicata in questa *Rivista*, 2013, 657 ss.

Tra i temi oggetto delle precedenti Rassegne, ma su cui non ci soffermeremo oltre in questa sede, segnaliamo l'impegno dell'UA nel processo di riforma istituzionale delle Nazioni Unite. In proposito, l'UA ha costituito ormai da tempo il c.d. Comitato dei Dieci, che ha continuato a portare avanti anche nel 2014 quanto stabilito dagli Stati africani nella terza parte del documento del 2005 noto come *Ezulwini Consensus*, seguito poi dalla Dichiarazione di Sirte. Tuttavia, i risultati raggiunti sembrano limitati e non è difficile prevedere che soprattutto le proposte africane di riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite difficilmente saranno accettate. Anche per tale motivo, abbiamo ritenuto opportuno non trattare ulteriormente la questione. V., da ultimo, Conferenza dell'UA, decisione n. 502 (XXII), *Decision on the Thirteenth Report of the Committee of Ten on UN Security Council Reform*, e Conferenza dell'UA, decisione n. 537 (XXIII), *Decision on the Fourteenth Report of the Committee of Ten on UN Reform*. In dottrina, v. FERREIRA-SNYMAN, *Regionalism and the Restructuring of the United Nations with Specific Reference to the African Union*, in *Comp. Int. LJ Southern Africa*, 2012, 360 ss.

[6] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 529 (XXIII), cit., par. 2, e più specificamente Conferenza dell'UA, decisione n. 517 (XXIII), *Decision on the Protocol and the Statute for the Establishment of the African Monetary Fund*"; v. anche Consiglio esecutivo, decisione n. 825 (XXV), *Decision on the Protocol and the Statute for the Establishment of the African Monetary Fund*.

[7] V. *infra*, par. 5.

dell'UA di rendere operativi i Comitati tecnici specializzati, previsti *ex* articoli 14-16 dell'Atto costitutivo dell'UA dell'11 luglio 2000, e ha contestualmente disposto l'abolizione delle periodiche conferenze ministeriali settoriali[8]. La Conferenza ha anche approvato i progetti dello Statuto dell'Osservatorio africano per la scienza, la tecnologia e l'innovazione[9] e dello Statuto del Consiglio africano per la ricerca scientifica e l'innovazione[10]; in entrambi i casi, essa ha però subordinato l'effettivo insediamento degli organismi citati agli aiuti tecnici e finanziari espressamente richiesti agli Stati membri dell'UA e ai donatori internazionali[11]. Similmente, la Conferenza ha approvato l'integrazione dell'*African Peer Review Mechanism* (APRM) nel contesto istituzionale dell'UA, sottolineando, tuttavia, che tale meccanismo manterrà la propria autonomia finanziaria ed opererà in base ai contributi volontari degli Stati[12].

La XXIII Conferenza ha ratificato i progressi della Commissione dell'UA nel processo di istituzione della Organizzazione Panafricana per la Proprietà Intellettuale (*Pan-African Intellectual Property Organization* – PAIPO), di cui ha anche approvato il progetto di Statuto. La PAIPO dovrebbe essere collegata all'UA secondo il modello del rapporto tra gli istituti specializzati e le Nazioni Unite. Ancora una volta, gli Stati membri e i donatori internazionali sono stati invitati a fornire sostegno tecnico e finanziario[13].

L'attivismo dell'UA nell'ampliamento della propria struttura istituzionale è evidente. Sono, però, altrettanto palesi le difficoltà incontrate nel reperimento delle risorse indispensabili per la realizzazione dei summenzionati progetti. È sufficiente, ad esempio, constatare come si sia giunti al punto di creare un Fondo monetario regionale, che operi per una maggiore sicurezza finanziaria degli Stati africani, benché il funzionamento di detto Fondo richieda agli stessi Stati africani risorse che essi, notoriamente, non sono in grado di fornire. Di conseguenza, la Conferenza si trova spesso costretta a ricercare contributi aggiuntivi presso i donatori internazionali[14]. Probabilmente, allora, anziché formulare proposte prevedibilmente

---

[8] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 526 (XXIII), *Decision on the Operationalization of the Specialized Technical Committees*.

[9] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 521 (XXIII), *Decision on the African Observatory for Science, Technology and Innovation (AOSTI)*, adottata in base al rapporto reso al termine della sessione straordinaria della Conferenza ministeriale sulla scienza e la tecnologia, tenutasi a Brazzaville, in Congo, dal 16 al 18 aprile 2014. Come già stabilito dalla Conferenza con la precedente decisione n. 452 (XX), *Decision on the Creation of the African Observatory on Science, Technology and Innovation in the Republic of Equatorial Guinea*, l'Osservatorio sarà ospitato a Malabo, in Guinea Equatoriale.

[10] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 523 (XXIII), *Decision on the African Scientific Research and Innovation Council (ASRIC)*, anch'essa resa in base al rapporto finale della sessione straordinaria della Conferenza ministeriale sulla scienza e la tecnologia di Brazzaville.

[11] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 521 (XXIII), cit., par. 4; decisione n. 523 (XXIII), cit., par. 5.

[12] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 527 (XXIII), *Decision on the Integration of the APRM into the African Union*. Sull'APRM, v. da ultimo BABINGTON-ASHAYE, *The African Peer Review Mechanism at Ten: From Lofty Goals to Practical Implementation*, in *African YIL*, 2011-2012, 21 ss.

[13] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 522 (XXIII), *Decision on Pan-African Intellectual Property Organization (PAIPO)*.

[14] Ricordiamo che, nel 2013, la XXI Conferenza aveva adottato due decisioni relative, rispettivamente, all'istituzione di un meccanismo di fonti alternative di finanziamento e alla creazione di un fondo di contribuzione volontaria per soggetti esterni: v. Conferenza dell'UA, decisione n. 486 (XXI), *Decision on Alternative Sources of Financing the African Union*, e Conferenza dell'UA, decisione n. 487 (XXI),

destinate a rimanere lettera morta, l'UA dovrebbe lavorare al fine di risolvere *ab origine* l'annoso problema del suo *deficit* finanziario, che nel 2014 ammontava a quasi 150 milioni di dollari statunitensi[15].

3. *Politiche per lo sviluppo e cooperazione commerciale*.- Le politiche per lo sviluppo condotte dall'UA nel corso del 2014 si sono principalmente incentrate sulla promozione della cooperazione con i finanziatori esterni. Ad esempio, la Conferenza ha incentivato le relazioni con il Giappone, allo scopo di prorogare taluni prestiti[16]; ha incoraggiato il rafforzamento dell'*Africa-Arab Summit*, che in passato aveva assicurato investimenti infrastrutturali in Africa da parte dei Paesi arabi[17]; ha rilanciato i rapporti con l'India, al fine di ottenere l'estensione di un precedente progetto di assistenza per la diffusione delle tecnologie digitali[18].

L'UA ha altresì curato i rapporti con donatori internazionali diversi dagli Stati. Soprattutto, la Conferenza è intervenuta nei negoziati per la definizione della *Post-2015 Development Agenda*, il programma istituzionalizzato di politiche per lo sviluppo delle Nazioni Unite, adottando la *Common African Position* redatta dal Comitato di alto livello *ad hoc*. I dati desunti dal Comitato a seguito delle consultazioni con i diversi attori impegnati per la crescita economica del Continente sono stati rielaborati nel documento appena menzionato. Ciò ha poi permesso di identificare una serie di obiettivi da raggiungere (in linea con il programma *Agenda*

Decision on the Establishment of an African Union Foundation for Voluntary Contributions Towards Financing the African Union.

[15] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 544 (XXIII), *Decision on the Budget of the African Union for the 2015 Financial Year*, in cui la Conferenza ha approvato un *budget* evidentemente deficitario per il funzionamento complessivo della struttura organica nell'anno seguente (par. 4), affidandosi semplicemente a un eventuale intervento ulteriore dei donatori internazionali (par. 6) e invitando gli Stati membri a versare i contributi arretrati (par. 7) e maggiori finanziamenti volontari (par. 5), benché si tratti di Stati notoriamente a ciò impossibilitati, perché afflitti da gravi problemi di povertà.

[16] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 495 (XXII), *Decision on the Report of the PRC Sub-Committee on Multilateral Cooperation with Respect to Africa's Strategic Partnerships*, paragrafi 1-4. I rapporti tra Giappone e Stati africani in materia di cooperazione allo sviluppo sono periodicamente definiti nell'ambito della Conferenza internazionale di Tokyo per lo sviluppo dell'Africa (*Tokyo International Conference for Africa's Development* – TICAD), inizialmente proposta dal Giappone nel 1993. Da allora, la TICAD è stata convocata con cadenza quinquennale, aprendosi alla partecipazione di altri Stati dell'Asia e di organizzazioni non governative, sotto gli auspici dell'Ufficio del Rappresentante speciale per l'Africa delle Nazioni Unite (*Office of the Special Adviser for Africa* – OSAA).

[17] *Ibidem*, paragrafi 5-9. L'*Africa-Arab Summit*, avviato a partire dal 2007, si tiene ogni tre anni nell'ambito dell'*Africa-Arab Partnership*.

[18] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 497 (XXII), *Decision on the Sustainability of the Pan-African E-Network*. Il progetto per la diffusione delle tecnologie digitali in Africa, noto come *Pan-African E-Network*, è finanziato dall'India nell'ambito del *Cooperation Framework*, adottato nel corso dell'*Africa-India Forum* del 2008 e rinnovato nel 2011.

2063, che nel 2014 era in fase di stesura[19]), tra cui primeggia l'eradicazione della povertà in ogni sua forma[20].

L'UA ha coinvolto nella campagna di ricerca di aiuti esterni anche la Nuova *partnership* per lo sviluppo africano (*New Partnership for Africa's Development* – NEPAD)[21], incaricata di proporre al G-7 e al G-20 progetti a tale scopo[22]. In ogni caso, l'UA non ha del tutto trascurato la cooperazione interafricana in ambito NEPAD. Infatti, la Conferenza ha approvato il nuovo piano strategico della NEPAD per il triennio seguente[23]. Essa, inoltre, ha preso atto dei risultati soddisfacenti della cooperazione interafricana nell'attuazione di alcuni programmi regionali specifici, come quelli rilevanti in materia di crescita infrastrutturale[24]. È stato, però, il Programma africano di sviluppo agricolo integrale (*Comprehensive Africa Agricultural Development Programme* – CAADP) ad aver raggiunto i più importanti obiettivi, tanto che il 2014 è stato dichiarato *Year of Agriculture and Food*

---

[19] Il programma *Agenda 2063*, al quale il Comitato di alto livello si è molto ispirato, è un ampio documento elaborato dalla Commissione dell'UA e dall'OSAA delle Nazioni Unite nel corso del 2014 (v. Conferenza dell'UA, decisione n. 511 (XXII), *Decision on the Progress Report of the Commission on the Development of the African Union Agenda 2063*). In tale documento, poi pubblicato nel 2015, sono tracciate le politiche che gli Stati africani dovrebbero seguire e gli obiettivi intermedi che essi dovrebbero raggiungere per garantire il pieno sviluppo del Continente nel lungo periodo (il programma *Agenda 2063* è consultabile *online*, sul sito dell'UA e su quello dell'OSAA, www.un.org/en/africa/osaa).

[20] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 503 (XXII), *Decision on the Common African Position on the Post-2015 Development Agenda*, e Conferenza dell'UA, decisione n. 504 (XXII), *Decision on African Development Goals*, entrambe confermate dalla successiva decisione n. 530 (XXIII), *Decision on the Report of the High Level Committee on the Post-2015 Development Agenda*. V. anche Conferenza dell'UA, decisione n. 518 (XXIII), *Decision on Post-2015 Development Agenda*, in cui essa ha delineato la strategia che gli Stati e gli altri attori istituzionali africani coinvolti dovrebbero seguire per favorire il recepimento della *Common African Position* nella *Post-2015 Development Agenda* delle Nazioni Unite (in relazione alla quale, v. il sito ufficiale del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, www.un.org/en/ecosoc). Poiché gli Stati africani intendono avere maggiore voce in capitolo per la definizione delle politiche di cooperazione allo sviluppo elaborate in seno alle Nazioni Unite, essi hanno sempre agito congiuntamente attraverso l'UA, allorché si è trattato di contribuire al dibattito sulla *Post-2015 Development Agenda*. A tal fine, l'UA aveva dapprima approvato il programma *Africa Post-2015* (v., da ultimo, Conferenza dell'UA, decisione n. 474 (XXI), *Decision on the African Common Position on the Post-2015 Development Agenda*, par. 6), istituendo in seguito un Comitato di alto livello, diretto dalla Presidente della Liberia, Ellen Johnson Sirleaf, con il mandato di redigere una posizione comune africana in tema si sviluppo da presentare alle Nazioni Unite; v. Conferenza dell'UA, decisione n. 474 (XXI), *Decision on the Establishement of the High Level Committee of Heads of State and Government on The Post 2015 Development Agenda*.

[21] La NEPAD, originariamente autonoma, è oggi integrata nella struttura dell'UA attraverso l'Agenzia per la pianificazione ed il coordinamento della NEPAD (*NEPAD Planning and Coordinating Agency* – NPCA) ed il Comitato di orientamento dei Capi di Stato e di Governo (*Heads of State and Government Orientation Committee* – HSGOC). In dottrina, v. più ampiamente KANNYO, *The New Partnership for Africa's Development (NEPAD)*, in YUSUF, OUGUERGOUZ (eds.), *The African Union: Legal and Institutional Framework. A Manual on the Pan-African Organization*, Leiden/Boston, 2012, 203 ss.

[22] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 540 (XXIII), cit., paragrafi 20-23.

[23] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 508 (XXII), *Decision on the Report of Heads of State and Government Orientation Committee (HSGOC) on NEPAD*, par. 4.

[24] *Ibidem*, par. 5 ss. Il Programma per lo sviluppo infrastrutturale in Africa (*Programme for Infrastructure Development in Africa* – PIDA) è collegato all'Iniziativa presidenziale per le infrastrutture d'eccellenza (*Presidential Infrastructure Champion Initiative* – PICI), ideata e presieduta dal Presidente sudafricano, Jacob Zuma (su cui, *ibidem*, paragrafi 7-12).

Security[25]. In ogni caso, gli Stati africani hanno dichiarato di voler continuare a profondere ulteriore impegno in detto settore. Essi, infatti, ritengono che lo sviluppo agricolo continentale costituisca l'arma più idonea a realizzare il Programma *Ending Hunger in Africa by 2025* e a combattere i preoccupanti dati sulla denutrizione in Africa[26], emersi dal recente *Cost of Hunger Study in Africa* condotto dalla Commissione dell'UA[27].

Per quel che attiene al commercio internazionale, la Conferenza ha insistito sulla necessità di una maggiore integrazione tra i mercati africani e sull'opportunità di una revisione strutturale delle politiche commerciali nazionali formalmente autarchiche. A tal proposito, essa ha reiterato agli Stati membri dell'UA l'invito ad attuare celermente la decisione istitutiva dell'Area Africana di Libero Scambio (*Continental Free Trade Area* – CFTA)[28] e ad evitare accordi bilaterali o ristretti in ambito commerciale con Stati non africani[29]. L'obiettivo ultimo sarebbe quello di realizzare gli *steps* del Trattato di Abuja del 3 giugno 1991, istitutivo della Comunità Economica Africana (*African Economic Community* – AEC)[30].

---

[25] *Ibidem*, par. 13 ss. Nello stesso senso, v. anche Conferenza dell'UA, decisione n. 540 (XXIII), *Decision on the Report of Heads of State and Government Orientation Committee (HSGOC) on NEPAD*, che ha approvato, in aggiunta, il Programma della NEPAD sul cambiamento climatico in agricoltura (*NEPAD Programme on Agricoltural Climate Change*).

[26] V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 1 (XXIII), *Malabo Declaration on Accelerated Agricultural Growth and Transformation for Shared Prosperity and Improved Livelihoods*. La dichiarazione di Malabo adotta le conclusioni raggiunte dalla precedente Conferenza dei Ministri dell'Agricoltura dell'UA, svoltasi ad Addis Abeba il 1° e 2 maggio 2014: ribadisce i principî alla base della CAADP; invita gli Stati a effettuare maggiori investimenti pubblici in agricoltura e a promuovere anche gli investimenti privati; riallinea gli obiettivi del Programma *Ending Hunger in Africa by 2025*; impegna alla realizzazione del Programma *Halving Poverty by the Year 2025, through Inclusive Agricultural Growth and Transformation*; rilancia il Programma *Boosting Intra-African Trade in Agricultural Commodities and Services*; si propone di salvaguardare le produzioni agricole dalla variabilità climatica; suggerisce agli Stati di confrontarsi circa i risultati raggiunti; richiede alla Commissione dell'UA il supporto necessario alla realizzazione degli obiettivi della politica agricola africana; coinvolge la NEPAD nell'azione per la definizione della politica agricola continentale. Alla dichiarazione di Malabo, appena sommariamente descritta, si ricollega anche la dichiarazione n. 4 (XXIII), *Declaration on Nutrition Security for Inclusive Economic Growth and Sustainable Development in Africa*, che si rivolge ai *partners* istituzionali, soprattutto talune agenzie o programmi delle Nazioni Unite.

[27] Tale studio, richiamato dalla dichiarazione di Malabo, evidenzia che la denutrizione è causa di arretramento economico, in quanto impedisce lo sviluppo fisico ed intellettuale di gran parte della popolazione africana, colpendo soprattutto donne e bambini. Invero, lo studio in oggetto, affiancandosi ai numerosi altri documenti prodotti sul punto nell'ambito dell'UA, e tutti ricordati nella dichiarazione di Malabo, nulla aggiunge a dati ben noti.

[28] La CFTA era stata istituita dalla Conferenza con decisione n. 394 (XVIII), *Decision on Boosting Intra-African Trade and Fast Tracking the Continental Free Trade Area*.

[29] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 505 (XXII), *Decision on the Report of High Level African Trade Committee on Trade Issues*, e Conferenza dell'UA, decisione n. 531 (XXIII), *Decision on the Report of High Level African Trade Committee on Trade Issues*. Attraverso dette decisioni, la Conferenza ha sostanzialmente approvato le raccomandazioni indirizzatele dal Comitato africano di alto livello sulle questioni commerciali (*High Level African Trade Committee* – HATC).

[30] Dell'AEC fanno parte tutti gli Stati africani con le eccezioni di Eritrea, Gibuti, Madagascar, Marocco, Somalia e Sudan del Sud. Essa si propone di incentivare lo sviluppo di buone relazioni economiche e commerciali tra gli Stati africani, col fine di creare un'unione economica e monetaria, sul modello europeo. Perché ciò possa accadere, l'AEC promuove la cooperazione economica sub-regionale. L'art. 88 del Trattato di Abuja stabilisce, quindi, la creazione di una serie di RECs, note anche come "pilastri" dell'AEC, alla quale sono legate da un apposito Protocollo, entrato in vigore il 25 febbraio 1998. Le RECs dell'AEC sono attualmente quattordici. Per maggiori approfondimenti sull'AEC, v.

In base al presupposto che il 90% circa dei traffici commerciali africani avviene via mare, l'UA ha varato nel 2014 una strategia marittima integrata (*2050 Africa's Integrated Maritime Strategy*), prevedendone la completa attuazione entro il 2050. La Conferenza si è detta consapevole che, in mancanza di un piano unitario per pattugliare e monitorare le coste, l'Africa perde miliardi di dollari di entrate ogni anno e rimane vulnerabile a una serie di attività criminali. La strategia dell'UA, dunque, si propone di intervenire per regolare le attività di pesca illegali, combattere il terrorismo marittimo e la pirateria, bloccare i traffici di droga, armi ed esseri umani. Essa, inoltre, intende rimediare all'assenza di navi e porti adeguati e fornire apparecchiature efficaci per la comunicazione interportuale. Infine, la strategia mira a indurre gli Stati alla ratifica degli strumenti giuridici internazionali rilevanti in materia di diritto del mare e a favorire la cooperazione nella gestione delle zone economiche esclusive. Si tratta di obiettivi che gli Stati dovrebbero realizzare, innanzitutto, a livello sub-regionale e, in seguito, anche continentale[31].

4. *Pace e sicurezza*.- Nel 2014, l'UA è stata impegnata in numerose situazioni di crisi, gestite attraverso la c.d. *African Peace and Security Architecture*, al cui apice è posto il Consiglio di Pace e Sicurezza (*Peace and Security Council* – PSC)[32].

MAGLIVERAS, NALDI, *The African Economic Community: Emancipation for African States or Yet Another Glorious Failure?*, in *North Carolina J Int. L Comm. Reg.*, 1999, 601 ss.; FRIMPONG-OPPONG, *The African Union, the African Economic Community and Africa's Regional Economic Communities: Untangling a Complex Web*, in *African JICL*, 2010, 92 ss.; MBENGUE, ILLY, *The African Economic Community*, in YUSUF, OUGUERGOUZ (eds.), *op. cit*., 187 ss.

[31] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 496 (XXII), *Decision on the Adoption and Implementation of the 2050 Africa's Integration Maritime Strategy (2050 AIM Strategy)*. Con particolare riferimento all'annoso problema della pirateria, e al suo impatto sullo sviluppo economico e commerciale di molti Stati africani, la Conferenza ha deciso di convocare un vertice *ad hoc* da tenersi nel 2015; v. Conferenza dell'UA, decisione n. 534 (XXIII), *Decision on Maritime Piracy*.

[32] Il PSC è divenuto organo principale dell'UA con il Protocollo di Durban del 2002 ed è operativo dal 2004. Esso ha come compito la promozione e il mantenimento di pace, sicurezza e stabilità in Africa. I metodi utilizzati a tal fine spaziano dalle attività di tipo preventivo (meccanismi di *early warning*), a quelle di *peace-making* (iniziative diplomatiche come buoni uffici, mediazione, conciliazione, commissioni di inchiesta), fino alle azioni di *peace-building* implicanti una ricostruzione post-conflitto. Il PSC ha, inoltre, un potere di impulso, in quanto raccomanda alla Conferenza le misure di intervento da adottare in situazioni di crisi. La XXII sessione della Conferenza ho eletto i dieci Stati che andranno a rappresentare per il prossimo biennio le cinque macroregioni africane in seno al PSC: Libia (Africa settentrionale); Gambia, Guinea Conakry e Niger (Africa occidentale); Etiopia e Tanzania (Africa orientale); Burundi e Ciad (Africa centrale); Namibia e Sudafrica (Africa meridionale); v. Conferenza dell'UA, decisione n. 507 (XXII), *Decision on Election of the Ten Members of the Peace and Security Council of the African Union*. È interessante evidenziare come, nella lista appena riportata, compaia anche la Libia, già nel 2014 teatro di cruenti conflitti e, quindi, obiettivamente inidonea a contribuire alla salvaguardia della pace e della sicurezza nel Continente.

Il PSC dovrebbe detenere il controllo sulla *African Standby Force* e sulla *Rapid Deployment Capability*. La prima dovrebbe essere una forza africana di intervento in situazioni di crisi, la cui realizzazione, inizialmente auspicata per il 2008, è stata poi posticipata al 2015. La seconda è stata prevista per intervenire in maniera assai rapida (entro quattordici giorni dalla relativa decisione) nei casi specifici di genocidio e gravi violazioni dei diritti dell'uomo, ma la sua istituzione non risulta ancora programmata. Sul sistema africano di sicurezza collettiva, v. ampiamente GUMEDZE, *The Peace and Security Council of the African Union, Its Relationship with the United Nations, the African Union and Sub-Regional Mechanisms*, Abo/Turku, 2011; nella dottrina italiana, v. anche CADIN, *Origine ed evoluzione del sistema di sicurezza collettiva dell'Unione africana*, in *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo*, www.federalismi.it, marzo 2010; CELLAMARE, *Sui rapporti tra NU e*

Allo stato attuale, l'azione del PSC è limitata alla facoltà di impiegare i contingenti dell'*African Capacity for Immediate Response to Crises*, istituita in via provvisoria[33]. L'obiettivo finale della c.d. *African Peace and Security Architecture* dovrebbe essere quello di rendere il Continente africano libero da ogni conflitto armato entro il 2020[34]. Come di seguito vedremo, però, tale obiettivo non appare facilmente raggiungibile[35].

Infatti, da un lato, è vero che l'UA ha partecipato con successo alla gestione di processi di transizione democratica, promossi in alcuni Stati in cui gravi disordini politici avevano in precedenza avuto luogo. In particolare, la Conferenza ha espresso soddisfazione per la pacificazione raggiunta in Tunisia, culminata con l'adozione della nuova Costituzione[36]. Essa ha anche ricordato i buoni risultati della missione dell'UA nel Sahel (*African Union Mission in Mali and the Sahel* – MISAHEL) e del c.d. *Nouakchott Process*, che in Mali ha condotto a un "cessate il fuoco" siglato il 23 maggio tra il Governo e i ribelli del Nord e, in seguito, alla Dichiarazione di Algeri del 14 giugno[37].

Tuttavia, dall'altro lato, è altresì chiaro che la maggior parte delle crisi, di cui l'UA si è occupata nel 2014, è ancora lontana da una soluzione definitiva. La Conferenza ha preso atto delle difficoltà incontrate, esprimendo preoccupazione e ponendo l'accento sulla gravità di taluni scenari. Dal punto di vista operativo, però, essa si è mostrata talvolta quasi immobile, non andando oltre la richiesta di maggiore sostegno agli Stati africani o la nomina di organismi *ad hoc*. Un fulgido esempio di tale situazione di stasi è fornito dal problema, ormai storico, dell'autodeterminazione del popolo sahrawi, che ha notoriamente condotto i rapporti tra l'UA e il Marocco a "incancrenirsi" nel corso del tempo[38]. Nonostante ciò, la

---

organizzazioni regionali per il mantenimento della pace in Africa, in *St. Int. Eur.*, 2014, 35 ss.; ID., *Le operazioni di* peacekeeping *delle organizzazioni regionali*, Bari, 2015, 38 ss.

[33] Al fine di risolvere la situazione di stallo, dovuta al protrarsi della tempistica necessaria all'istituzione dell'*African Standby Force* e della *Rapid Deployment Capability*, e grazie ai finanziamenti dell'Unione europea, la Conferenza dell'UA ha disposto nel 2013 la creazione dell'*African Capacity for Immediate Response to Crises*, che non ha carattere permanente, ma è composta da contingenti forniti volontariamente dagli Stati secondo le proprie possibilità; v. Conferenza dell'UA, decisione n. 489 (XXI), *Decision on the Establishment of an African Capacity for Immediate Response to Crises*. Le prime forze sono state fornite da dodici Stati membri dell'UA all'inizio del 2014, in maniera tale che la Conferenza ha poi potuto dichiarare operativa l'*African Capacity for Immediate Response to Crises* con decisione n. 515 (XXIII), *Decision on the Operationalisation of an African Capacity for Immediate Response to Crises*.

[34] V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 1 (XXI), *Declaration on the Report of the Peace and Security Council, on Its Activities and the State of Peace and Security in Africa*.

[35] In relazione alle attività dell'UA nelle situazioni di crisi che citeremo nel corso del presente paragrafo, ove non altrimenti indicato, faremo riferimento alle seguenti due decisioni della Conferenza dell'UA: la n. 501 (XXII), *Decision on the Report of the Peace and Security Council on Its Activities and the State of Peace and Security in Africa*, e la n. 501 (XXII), *Decision on the Report of the Peace and Security Council on Its Activities and the State of Peace and Security in Africa*. Entrambe sono state rese dalla Conferenza dell'UA nel 2014 in approvazione dei corrispondenti rapporti presentati dal PSC.

[36] Sulla situazione in Tunisia, v. specificamente Conferenza dell'UA, decisione n. 513 (XXII), *Decision on Tunisia's Democratic Transition*. In dottrina, v. ZANGHÌ, *Diritto internazionale e diritti umani nella recente Costituzione della Tunisia*, in *OIDU*, www.rivistaoidu.net, 2014, 304 ss.

[37] Sulla pregressa situazione in Mali, v. COUSTILLIERE, *Les limites et contraintes d'une opération militaire face aux conflits au Sahel*, in *Rev. Déf. Nat.*, 2015, 87 ss.

[38] Com'è noto, il 12 novembre 1984, il Marocco effettuò il recesso dall'allora Organizzazione per l'Unità africana, proprio per protesta contro l'apertura nei confronti della Repubblica Araba Democratica

Conferenza nel 2014 ha solo nominato Joaquim Chissano, *ex* Presidente del Mozambico, quale *special adviser* per la questione, con l'incarico, invero circoscritto, di lavorare congiuntamente alle Nazioni Unite, al fine di prendere contatti con il Marocco[39]. Ancor più grave è la quasi inazione dell'UA nell'ambito della nota crisi libica. Il Paese nordafricano è, infatti, insabbiato in una forte instabilità che vede contrapposti due Governi e due Parlamenti, e che foraggia l'avanzata di vari gruppi ribelli di fondamentalisti islamici[40]. Anche in questo caso, oltre ad esprimere un'effimera soddisfazione per le elezioni legislative del 25 giugno, la Conferenza ha semplicemente investito Mohamed Dileita, *ex* premier di Gibuti, quale *special envoy* e ha annunciato, durante un incontro *ad hoc* tenutosi a margine della XXIII sessione, la creazione di un Comitato ministeriale dell'UA per il supporto alla transizione libica[41].

Nell'arco di tempo esaminato, l'UA ha agito operativamente soltanto nell'ambito delle crisi in corso nella Repubblica Centrafricana, nel Corno d'Africa e nella regione sudanese. Nella Repubblica Centrafricana, allo scopo di porre un argine agli attacchi perpetrati dalle milizie Anti-Balaka contro le minoranze musulmane, la Conferenza dell'UA ha istituito una nuova missione di pace a guida africana (*Mission intrenationale de soutien à la Centrafrique sous counduite africaine* – MISCA), con l'intento di favorirne la successiva trasformazione in un'operazione di *peacekeeping* delle Nazioni Unite. In proposito, la risoluzione 2134 (2014) del Consiglio di Sicurezza lascerebbe ben sperare[42]. A causa della delicatezza della situazione, l'UA ha altresì auspicato interventi integrativi esterni. Così, a seguito di un accordo raggiunto in seno al Consiglio Affari esteri, l'Unione Europea ha deciso di avviare un'operazione militare in Repubblica Centrafricana (*Force opérationnelle de l'Union européenne en République Centrafricaine* – EUFOR RCA), che si è affiancata alla missione francese *Sangaris*[43]. Gli obiettivi principali da perseguire nel Paese, secondo la Conferenza dell'UA, dovrebbero essere l'indizione di nuove elezioni democratiche e il pieno disarmo delle milizie ribelli, nei cui confronti essa ha richiesto alle Nazioni Unite di varare sanzioni mirate.

Nell'area politicamente instabile del Corno d'Africa, l'UA ha avviato diverse iniziative per giungere a una composizione delle fratture esistenti tra Etiopia ed Eritrea e tra Eritrea e Gibuti, ma l'esito non sembra confortante. In Somalia, invece, l'UA ha potuto prolungare e rafforzare la sua missione (*African Union Mission in Somalia* – AMISOM), grazie ai contributi delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea. È stato così possibile sottrarre alcune aree al controllo dei miliziani di Al-

---

Sahrawi, che è oggi membro dell'UA; da quel momento in poi, il Marocco ha scelto di non entrare a far parte dell'UA, né di ratificare alcuno strumento elaborato sotto la sua egida.

[39] La bibliografia sulla questione del Sahara occidentale è assai vasta; v. per tutti OUALI, *Le conflit du Sahara au regard du droit international*, Bruxelles, 2015.

[40] Con riferimento ai fatti libici del 2014, v. il resoconto di VARVELLI, *Un piano per la Libia*, in *Ispi Policy Brief*, www.ispionline.it, ottobre 2014.

[41] V. il Comunicato stampa *African Union Support to Lybia*, consultabile *online* sul sito dell'UA.

[42] V. Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 2134 del 28 gennaio 2014. Tutte le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza sono consultabili *online* sul sito ufficiale delle Nazioni Unite, www.un.org.

[43] V. il Comunicato stampa della 3288ª sessione del Consiglio Affari esteri dell'Unione Europea, tenutasi il 20 gennaio 2014, 16-20; il documento è disponibile *online* sul sito www.consilium.europa.eu.

Shabaab. Inoltre, nuove elezioni federali sono state ottimisticamente programmate per il 2016. Nonostante i progressi appena elencati, la Conferenza ha comunque ammesso la persistenza di serie difficoltà inerenti alla gestione della questione somala e ha, dunque, ribadito la necessità di maggiore supporto tecnico, politico, finanziario e militare da parte dell'intera Comunità internazionale[44].

Quanto alla regione sudanese, la Conferenza dell'UA ha lanciato l'allarme per il grave disastro umanitario in corso nel Sudan del Sud a causa della guerra civile, ripresa dopo il mancato rispetto degli accordi sulla cessazione delle ostilità del 23 gennaio e del 9 maggio 2014, stipulati sotto gli auspici dell'UA, dell'Autorità intergovernativa per lo sviluppo (*Inter-Governmental Authority for Development* – IGAD) e delle Nazioni Unite[45]. Essa ha, dunque, esteso il mandato della Commissione d'inchiesta dell'UA (*African Union Commission on Inquiry on South Sudan* – AUCISS)[46], apprezzando il parallelo incremento delle risorse a disposizione della missione delle Nazioni Unite (*United Nations Mission to South Sudan* – UNMISS)[47]. Per ciò che concerne il Sudan, la Conferenza ha investito il Presidente del Ciad, Idriss Déby, del compito di negoziare un nuovo piano per l'annoso problema del Darfur, mostrandosi però impossibilitata ad agire in altre due nuove aree di crisi: il Nilo Blu e il Kordofan del Sud. Infine, in merito ai rapporti tra Sudan e Sudan del Sud, sin dal 2011 l'UA aveva incaricato un apposito Comitato (*African Union High Level Implementation Panel on Sudan* – AUHIP) di attenuare le divergenze tra i due Paesi nella gestione delle risorse petroliere localizzate nelle aree di confine. Gli sforzi dell'AUHIP hanno condotto a un nuovo incontro tra i rappresentanti dei due Stati ad Addis Abeba, dal 31 maggio al 3 giugno.

Oltre a situazioni interne o geograficamente circoscritte, durante il 2014, l'UA si è occupata del problema del terrorismo di stampo religioso, trasversale rispetto all'intero Continente. La Conferenza ha condannato gli attacchi compiuti da gruppi integralisti islamici nel Sahel, nel Corno d'Africa e in Kenya; ha espresso viva preoccupazione per la costante presenza di bande armate afferenti al *Lord's Resistance Army* nell'Africa centrale; ha deplorato gli attentati e i rapimenti operati in Nigeria dai ribelli musulmani di Boko Haram. Su quest'ultimo punto, in particolare, la Conferenza ha richiesto una maggiore cooperazione degli Stati africani da raggiungersi in seno al PSC, anche al fine di istituire una *task force* regionale di risposta a Boko Haram, le cui azioni condurranno prevedibilmente ad una pericolosa instabilità dell'intera regione del lago Ciad[48]. Più in generale, essa ha

---

[44] Sulle vicende somale la bibliografia esistente è ampia. V., PONTECORVO, *Armed Conflicts in Somalia under International Law*, Napoli, 2012; nonché PUSTORINO, *Failed States and International Law. The Impact of UN Practice on Somalia in Respect of Fundamental Rules of International Law*, in *GYIL*, 2011, 727 ss., e GIORGETTI, *Using International Law in Somalia's Post Conflict Reconstruction*, in *Colum. J Trans. L*, 2014, 48 ss.

[45] Ricordiamo che il Sudan del Sud ha ottenuto l'indipendenza dal Sudan a seguito dello svolgimento di un *referendum* nel gennaio 2011, divenendo, il 15 agosto seguente, il cinquantaquattresimo Stato membro dell'UA; in argomento, v. ZECCA, *L'accesso del Sud Sudan all'indipendenza. Analisi e problemi aperti*, in questa *Rivista*, 2013, 687 ss.

[46] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 535 (XXIII), *Decision on the Interim Report of the African Union Commission on South Sudan*.

[47] V. Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione n. 2155 del 27 maggio 2014 e risoluzione n. 2187 del 25 novembre 2014.

[48] In argomento, v. CIMIOTTA, *L'azione di contrasto agli atti di terrorismo perpetrati da Boko Haram nei rapporti tra Nazioni Unite, organizzazioni regionali e subregionali*, in *SIDIBlog*, www.sidi-

invitato gli Stati, che non lo avessero ancora fatto, a ratificare con urgenza gli strumenti giuridici internazionali stipulati per la lotta al terrorismo, primi fra tutti la Convenzione di Algeri del 1999 e il Protocollo a essa allegato del 2004, quest'ultimo finalmente entrato in vigore il 26 febbraio 2014.

5. *Giustizia internazionale penale*.- Negli ultimi anni, l'UA ha costantemente espresso malcontento per il supposto accanimento della giustizia internazionale penale nei confronti degli Stati africani[49]. Questi ultimi hanno sempre preferito agire attraverso l'UA, al fine di mostrarsi unanimi nella critica ai meccanismi del diritto internazionale penale, asseritamente politicizzati e asserviti agli interessi degli Stati occidentali[50]. In particolare, nel 2014 ha continuato a destare preoccupazioni l'attivismo africano della Corte penale internazionale (CPI), eloquentemente definita in dottrina come "Corte penale africana"[51].

Nell'anno in esame, la Conferenza dell'UA si è interessata ancora ai procedimenti in corso davanti alla CPI contro Uhuru Kenyatta e William Ruto; come si ricorderà, in séguito a un'indagine aperta d'ufficio dal Procuratore, il Presidente e il Vicepresidente del Kenya erano stati imputati per i crimini commessi nell'ambito

---

isil.org/sidiblog, febbraio 2015; MUSSO, *La violenza di Boko Haram in Nigeria e la credibilità del sistema africano di sicurezza collettiva*, ivi, gennaio 2015; SAMPSON, *Between Boko Haram and the Joint Task Force: Assessing the Dilemma of Counter-Terrorism and Human Rights in Northern Nigeria*, in *Jou. Afr. L*, 2015, 25 ss.

[49] Limitandoci al 2013, ricordiamo la decisione della Conferenza dell'UA n. 482 (XXI), *Decision on International Jurisdiction, Justice and the International Criminal Court (ICC)*, e la decisione della Conferenza dell'UA n. 1 (ottobre 2013), *Decision on Africa's Relationship with the International Criminal Court (ICC)*, quest'ultima approvata nel corso della sessione straordinaria del 12 ottobre, convocata *ad hoc*.

[50] In tal senso, v. recentemente GEVERS, *International Criminal Law and Individualism. An African Perspective*, in SCHWÖBEL (ed.), *Critical Approaches to International Criminal Law. An Introduction*, Abingdon, 2014, 221 ss.

[51] In particolare, CIMIOTTA, *Corte penale internazionale e accettazione della giurisdizione da parte della Palestina: incompetenza o subalternità al Consiglio di sicurezza?*, in *DUDI*, 2012, 685 ss., dopo essersi occupato della dichiarazione del 22 gennaio 2009 con cui l'Autorità Nazionale Palestinese ha accettato *ex* art. 12, par. 3, dello Statuto di Roma, l'esercizio della giurisdizione della CPI per i crimini perpetrati sul proprio territorio a partire dal 2002, e dopo aver criticato la conseguente nota del 3 aprile 2012 con cui la Procura si è dichiarata incompetente a decidere sull'ammissibilità di detta dichiarazione, conclude definendo l'organo in parola come "Corte penale africana". Tale Corte, secondo l'autore, sarebbe poco propensa a occuparsi dei crimini commessi al di fuori del Continente africano, a cominciare dal Medio Oriente, ove è tuttora in corso uno dei conflitti più duraturi della storia contemporanea, durante il quale crimini ben noti e documentati sono stati posti in essere. Egli, dunque, prende atto del fatto che, a dispetto della retorica imperante sulla sua pretesa indipendenza, «l'attività – e soprattutto l'inattività – della Corte, piaccia o no, è condizionata da considerazioni di natura politica, prim'ancora che all'esigenza di promuovere la giustizia internazionale penale» (per la citazione, v. 693). Sul punto, v. brevemente anche CIMIOTTA, *L'istituzione in Senegal delle Camere straordinarie africane*, in *RDI*, 2013, 861 ss., 880-882. La propensione della CPI a trattare esclusivamente situazioni africane è stata sottolineata anche da altri autori, tra cui ci limitiamo a ricordare TRIPONEL, PEARSON, *African States and the International Criminal Court: A Silent Revolution in International Criminal Law*, in *Jou. L Soc. Chall.*, 2010, 65 ss.; KEPPLER, *Managing Setbacks for the International Criminal Court in Africa?*, in *Jou. Afr. L*, 2012, 1 ss.; UDOMBANA, *Who Blinks First? The International Criminal Court, the African Union and the Problematic of International Criminal Justice*, in MALUWA (ed.), *Law, Politics and Rights. Essays in Memory of Kader Asmal*, Leiden/Boston, 2014, 92 ss.

dei disordini postelettorali verificatisi in quel Paese nel dicembre 2007[52]. La Conferenza, inoltre, si è nuovamente soffermata sul procedimento attivato dalla CPI, su richiesta del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, contro Omar al-Bashir, Presidente del Sudan, Stato non parte dello Statuto di Roma[53].

In sintesi, la Conferenza non ha apprezzato che il Consiglio di Sicurezza non abbia nemmeno discusso la proposta dell'UA di sospendere i due procedimenti *ex* art. 16 dello Statuto di Roma[54]. Essa ha lamentato «the sense of lack of consideration of a whole continent» e ha sottolineato come l'azione della CPI minacci la pace, la sicurezza e la stabilità in Africa, violando finanche la dignità e la sovranità di taluni Stati[55]. Di conseguenza, è stato deciso che gli Stati africani parti dello Statuto di Roma propongano pertinenti emendamenti a tale Statuto in virtù del suo art. 121[56]. Inoltre, è stato riaffermato il più generale impegno di tutti gli Stati africani ad opporsi congiuntamente all'azione politicizzata della CPI[57]. Nondimeno, quanto a Kenyatta, segnaliamo che l'UA ha ottenuto successivamente una prima inaspettata vittoria, allorquando le accuse formalizzate nei confronti del Presidente keniota sono state ritirate, con comunicato del 5 dicembre, in quanto le prove raccolte non sono state reputate tali da dimostrarne la responsabilità oltre ogni ragionevole dubbio[58].

In ogni caso, durante la sessione di gennaio, la Conferenza aveva già imposto un'accelerazione dei tempi per l'adozione del progetto di Protocollo sulla Sezione competente in materia di diritto internazionale penale, da inserire in seno alla futura Corte Africana di Giustizia e dei Diritti dell'Uomo[59]. Ciò ha condotto all'adozione del suddetto progetto di Protocollo durante la seguente sessione di giugno[60].

---

[52] Per un resoconto fino alle metà del 2014 delle reazioni dell'UA ai procedimenti condotti davanti alla CPI contro Kenyatta e Ruto, v. SWART, *In the Eye of the Storm: The Kenyatta Case and the Dispute between the African Union and the International Criminal Court*, in *African YIHL*, 2014, 133 ss.

[53] Si può dire che l'ostilità dell'Africa verso la CPI abbia avuto origine proprio a causa del caso riguardante Omar al-Bashir. In argomento, v. il denso studio di CIMIOTTA, *Immunità personali dei Capi di Stato dalla giurisdizione della Corte penale internazionale e responsabilità statale per gravi illeciti internazionali*, in *RDI*, 2011, 1083 ss.

[54] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 493 (XXII), *Decision on the Progress Report of the Commission on the Implementation of the Decisions on the International Criminal Court*.

[55] *Ibidem*, paragrafi 8-9.

[56] *Ibidem*, paragrafi 10-12.

[57] *Ibidem*.

[58] Per approfondimenti sul punto, rinviamo a GERVASI, *Corte penale internazionale. Attività della Corte nel 2013-2014*, in questa *Rivista*, 638-639.

[59] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 493 (XXIII), cit., par. 13. Il Protocollo sulla Sezione penale africana costituisce un emendamento al Protocollo di Sharm el-Sheikh del 1° luglio 2008, che dispone la fusione tra la Corte Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli e la Corte di Giustizia dell'UA in una nuova Corte Africana unica; detto Protocollo è stato finora ratificato soltanto da cinque Stati: Benin, Burkina Faso, Congo Brazzaville, Libia e Mali. Sulla nuova Corte Africana unica, v. BARSAC, *La Cour africaine de justice et des droits de l'homme*, Parigi, 2012; v. anche KANE, MOTALA, *The Creation of a New Court of Justice and Human Rights*, in EVANS, MURRAY (eds.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights: the System in Practice, 1986-2006*[2], Cambridge, 2008, 406 ss.; WELDEHAIMANOT, *Unlocking the African Court of Justice and Human Rights*, in *JAIL*, 2009, 167 ss. Sulla Sezione penale africana, v. invece BHOKE, *Towards a Criminal Chamber in the African Court of Justice and Human Rights*, in *Jou. Int. Crim. Just.*, 2011, 1067 ss.; ABASS, *The Proposed International Criminal Jurisdiction for the African Court: Some Problematic Aspects*, in *NILR*, 2013, 27 ss.

[60] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 528 (XXII), cit., par. 2. Abbiamo già fatto cenno alla ratifica del Protocollo in discorso nel par. 1.

Comunque, i tempi per l'istituzione della nuova Corte africana unica e della sua Sezione penale saranno, con molta probabilità, lunghi. Tuttavia, si possono immaginare sin d'ora rilevanti problemi di coordinamento giuridico tra la Sezione penale africana e la CPI. Più ampiamente, sembra che il progetto autonomista africano possa minacciare – adesso seriamente – l'operatività della CPI, che rischia così di perdere gli assidui "clienti" africani[61].

6. *Tutela dei diritti dell'uomo: l'attività della Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*.- Nel corso del 2014, la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (d'ora in avanti: Commissione), la cui composizione non è mutata rispetto al 2013, ha tenuto una sessione ordinaria e due straordinarie[62]. Come da prassi, una seconda sessione ordinaria si sarebbe dovuta svolgere in ottobre. Sembra che il Niger, che avrebbe dovuto ospitare tale sessione, ne abbia proposto ed ottenuto il rinvio *sine die*, a causa della diffusione dell'epidemia di ebola nell'Africa occidentale[63]. Tutto ciò sarebbe avvenuto in base a contatti tra gli Stati parti della Carta africana, senza alcun comunicato ufficiale da parte della Commissione stessa, a testimonianza dell'indifferenza che sembra talvolta contraddistinguere gli Stati rispetto agli aspetti organizzativi dell'attività della Commissione[64].

Durante il periodo considerato, nell'esercizio del suo mandato di protezione dei diritti enunciati dalla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (d'ora in avanti: Carta africana), la Commissione si è occupata di una serie di comunicazioni individuali presentate *ex* art. 55 della Carta africana. Essa ha portato a termine l'esame di alcuni soltanto fra i casi trattati, rendendone noti gli esiti dopo aver ottenuto la pertinente autorizzazione della Conferenza dell'UA[65]. In questa sede, ci soffermeremo soltanto su tali casi[66].

Nel rapporto finale reso nell'affare dei *Difensori dei diritti dell'uomo*, la Commissione ha accertato la violazione da parte del Sudan degli articoli 1, 5, 6, 9, 10, 12, 15 e 16 della Carta africana, a causa delle torture e degli arresti arbitrari subìti da tre attivisti per i diritti dell'uomo, accusati dalle autorità sudanesi di aver collaborato con la CPI nell'ambito del procedimento contro il Presidente Omar al-Bashir. La Commissione ha invitato il Sudan a pagare un equo indennizzo alle vittime; ad avviare un'indagine interna, al fine di arrestare e processare gli esecutori

---

[61] Tali questioni sono individuate anche da MAGLIVERAS, NALDI, *The African Court of Justice and Human Rights: A Judicial Curate's Egg*, in *IOLR*, 2012, 383 ss., 445-446.

[62] La XV sessione straordinaria della Commissione ha avuto luogo dal 7 al 14 marzo presso la sede ufficiale di Banjul, nel Gambia; la LV sessione ordinaria si è tenuta dal 28 aprile al 12 maggio a Luanda, in Angola; la XVI sessione straordinaria è stata organizzata dal 20 al 29 luglio a Kigali, in Ruanda. Le sessioni della Commissione dovrebbero tenersi a Banjul, nella sua sede ufficiale; tuttavia, sin dalla fine degli anni '80, si è venuta formando l'abitudine di organizzare periodicamente sessioni nelle varie regioni africane, a rotazione, al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica in merito all'attività della Commissione.

[63] Sulla crisi determinata dall'epidemia di ebola, v. *infra*, par. 10.

[64] In mancanza di comunicati ufficiali, v. le notizie riportate da SIPALLA, *Love in a Time of Ebola: Africa Deserves a Human Rights Determination*, in *Afric Law*, www.africlaw.com, novembre 2014.

[65] A norma dell'art. 59, par. 2, della Carta africana, le pronunce della Commissione africana inerenti a comunicazioni individuali possono essere pubblicate soltanto dopo la previa autorizzazione della Conferenza dell'UA.

[66] Tutti gli atti della Commissione africana che menzioneremo d'ora in avanti sono consultabili *online*, sul sito *web* ufficiale della Commissione, www.achpr.org.

materiali degli atti di tortura; a ripristinare i conti correnti bancari delle vittime; a riferire sulle misure adottate per attuare le summenzionate raccomandazioni[67].

Pur non essendo stata infine iscritta al ruolo, si collega all'azione della CPI in Africa anche la comunicazione sull'affare del *Presidente e Vicepresidente del Kenya*. La ricorrente aveva accusato il Kenya di aver violato numerosi diritti del Presidente, Uhuru Kenyatta, e del Vicepresidente, William Ruto, nella misura in cui alcune pubbliche autorità nazionali avevano verosimilmente accettato che la CPI avviasse un procedimento nei confronti di essi. Decidendo di non iscrivere al ruolo la comunicazione in oggetto[68], la Commissione ha richiamato la discrezionalità attribuitale dall'art. 55 della Carta africana circa la scelta dei casi di cui occuparsi[69]. Peraltro, la dichiarazione resa in proposito ha lasciato intendere che la comunicazione non avrebbe comunque superato l'esame di ammissibilità, in ragione del linguaggio inappropriato utilizzato[70]. Detta comunicazione induce a ipotizzare che, talvolta, tentativi di strumentalizzazione della Commissione siano operati dagli Stati, forse anche con la complicità di organizzazioni non governative, per la gestione di mere questioni politiche.

La Commissione ha dichiarato non ammissibile la comunicazione presentata a proposito dell'affare del *Rapimento di un sospetto terrorista*, riguardante il supposto coinvolgimento di Gibuti nel primo caso africano di *extraordinary rendition*[71]. Il ricorrente, cittadino yemenita, sosteneva di essere stato prelevato con la forza dalla sua abitazione in Tanzania e di essere stato trasportato in un luogo di detenzione situato sul territorio di Gibuti, ma gestito dagli Stati Uniti d'America. Affinché una

---

[67] V. Commissione africana, comunicazione n. 379/09, *Monim Elgak, Osman Hummeida and Amir Suliman (represented by FIDH and OMCT) v. The Sudan*, rapporto del 14 marzo 2014. Sull'evoluzione della prassi della Commissione in merito ai rimedi raccomandati per le violazioni dei diritti dell'uomo riscontrate, v. BEKKER, *The African Commission on Human and Peoples' Rights and Remedies for Human Rights Violations*, in *HRLR*, 2013, 499 ss.

[68] V. Commissione africana, comunicazione n. 464/14, *Uhuru Kenyatta and William Ruto (represented by Innocence Project Africa) v. Kenya*, dichiarazione di non iscrizione al ruolo del 14 marzo 2014.

[69] A norma dell'art. 55, par. 1, della Carta africana, la Commissione «shall indicate which communications should be considered». Tale disposizione lascia supporre – per le sole comunicazioni individuali – la previsione di una fase preliminare e ulteriore rispetto all'esame della competenza e dell'ammissibilità da parte della Commissione. Dal tenore letterale dell'art. 55, par. 1, si intuisce come detta fase preliminare dovrebbe consistere in una valutazione discrezionale operata dalla Commissione ai fini dell'iscrizione al ruolo ("be considered") delle comunicazioni individuali a essa pervenute. In riferimento all'art. 55, par. 1, della Carta africana, METOU, *Article 55*, in KAMTO (sous la direction de), *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le Protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme*, Bruxelles, 2011, 1008 ss., parla dunque di «faculté qu'il accorde aux membres de la Commission de demander à prendre connaissance d'une communication ou non» (1018) e conclude che «[e]n définitive, c'est la Commission elle-même qui décide de sa saisine sur les communications au titre de l'article 55 de la Charte» (1022).

[70] V. l'art. 56, par. 3, della Carta africana, secondo cui, ai fini dell'ammissibilità, una comunicazione individuale non deve contenere espressioni oltraggiose o ingiuriose contro lo Stato accusato, le sue istituzioni o quelle dell'UA.

[71] Sul fenomeno delle *extraordinary renditions* nel diritto internazionale, v. *ex multis*, CARELLA, *Nominalismo e lotta al terrorismo internazionale. Il caso delle* Extraordinary Renditions, in GARGIULO, VITUCCI (a cura di), *La tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo*, Napoli, 2009, 339 ss., e in VENTURINI, BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale.* Liber *Fausto Pocar*, Milano, 2009, vol. I, 111 ss.; NAPOLETANO, Extraordinary Renditions*, tortura, sparizioni forzate e "diritto alla verità". Alcune riflessioni sul caso* El-Masri, in *DUDI*, 2013, 331 ss.; CARPANELLI, Extraordinary Renditions *e diritti umani. Alcune riflessioni sul caso* Abu Omar, ivi, 315 ss.

comunicazione sia ammissibile ai sensi dell'art. 56, par. 2, della Carta africana, la Commissione solitamente esige, *inter alia*, che la giurisdizione territoriale dello Stato convenuto sia comprovata in maniera evidente («conclusively substantiated») rispetto alla violazione denunciata[72]. Ebbene, nel caso di specie, la Commissione ha accolto gli argomenti di Gibuti, secondo cui le prove presentate non erano sufficienti a dimostrare che la vittima, nell'arco di tempo rilevante, si fosse trovata effettivamente sotto la sua giurisdizione territoriale[73].

La Commissione ha portato a termine l'esame del caso *Tsatsu Tsikata*, concernente l'*ex* direttore della Ghana National Petroleum Corporation, accusato di aver provocato un ingente danno erariale al suo Stato di appartenenza. Il ricorrente aveva subìto tre complessi processi a livello nazionale ed era stato infine condannato a scontare una pena detentiva. Egli si era poi rivolto alla Commissione, asserendo che il Ghana avesse violato la Carta africana, in quanto i giudici interni avrebbero applicato una legge penale non in vigore all'epoca dei fatti (art. 7, par. 2), senza concedergli la possibilità di difendersi per mezzo di un avvocato di sua scelta (art. 7, par. 1, lett. c). Inoltre, Tsikata riteneva che il Governo di Accra non avesse rispettato l'obbligo di garantire l'indipendenza del potere giudiziario, a causa di una decisione improvvisa con cui aveva imposto il mutamento della composizione del collegio giudicante in appello (art. 26). La Commissione, in base ad un esame della legislazione ghanese, e tenuto conto di casi analoghi risolti dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo[74], ha dichiarato lo Stato convenuto responsabile soltanto per la violazione dell'art. 26 della Carta africana, invitandolo ad assicurare in futuro l'indipendenza del potere giudiziario; essa ha altresì evidenziato come la propria pronuncia di accertamento costituisse in sé già un sufficiente rimedio per il ricorrente[75]. Il caso in esame assume rilievo nella misura in cui la Commissione si è

---

[72] L'art. 56, par. 2, della Carta africana inserisce tra i criteri di ammissibilità delle comunicazioni individuali la compatibilità delle stesse comunicazioni con l'Atto costitutivo dell'UA e con la Carta africana. Ebbene, secondo la prassi della Commissione, la compatibilità di una comunicazione con la Carta africana è soddisfatta, laddove sia possibile dimostrare inequivocabilmente la giurisdizione materiale, personale, temporale e territoriale dello Stato convenuto rispetto alla violazione lamentata. V., in proposito, le argomentazioni in precedenza esposte dalla Commissione nel rapporto sulla comunicazione n. 306/05, *Samuel T. Muzerengwa and 110 Others v. Zimbabwe*, del 3 marzo 2011, par. 58 ss.

[73] V. Commissione africana, comunicazione n. 383/10, *Mohammed Abdullah Saleh Al-Asad v. Djibouti*, dichiarazione di non ammissibilità del 12 maggio 2014. Il 2 dicembre seguente, un'organizzazione non governativa statunitense ha presentato alla Commissione una richiesta di riesame del caso, alla luce di nuove prove della cui esistenza non era dato in precedenza sapere. La domanda di riesame è stata presentata *ex* art. 107, par. 4, del Regolamento di procedura della Commissione, secondo il quale: «[i]f the Commission has declared a Communication inadmissible this decision may be reviewed at a later date, upon the submission of new evidence, contained in a written request to the Commission by the author». Tale richiesta, ancora pendente davanti alla Commissione, è consultabile *online*, sul sito del Center for Human Rights and Global Justice, www.chrgj.org.

[74] La Commissione africana si riferisce costantemente nei suoi rapporti finali alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, riconoscendole una notevole autorità; v. in argomento LAMBERT-ABDELGAWAD, *Le rayonnement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à l'égard de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Analyse empirique des références à la Cour européenne dans le communications de la Commission africaine*, in COHEN-JONATHAN, FLAUSS (sous la direction de), *Le rayonnement international de la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 2005, 139 ss.

[75] V. Commissione africana, comunicazione n. 322/06, *Tsatsu Tsikata v. Ghana*, rapporto del 12 maggio 2014.

confrontata con l'art. 26, cioè una delle due disposizioni della Carta africana che impongono doveri direttamente a carico degli Stati[76].

Tra le altre comunicazioni il cui esame è stato concluso dalla Commissione nel corso del 2014, ricordiamo quella inerente al caso della *Revoca della cittadinanza del Lesotho*, dichiarata non ammissibile a causa del mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, previsto *ex* art. 56, par. 5, della Carta africana[77]. Rileva, inoltre, il caso delle *Elezioni suppletive in Camerun*, cancellato dal ruolo per *défaut d'intérêt* (espressione usata dalla Commissione) da parte dei ricorrenti, secondo una prassi non prevista normativamente, ma ormai abbastanza consolidata[78]. Infine, la Commissione non ha accolto la domanda di riesame della dichiarazione di non ammissibilità della comunicazione sul caso *Bakweri Land Claims Committee*[79], dichiarando che «it is evident that the Complainant has not presented new evidence or compelling reasons to warrant a review of the Commission's decision»[80].

Durante la sessione straordinaria di Banjul, la Commissione ha reso le osservazioni conclusive sui rapporti periodici presentati da Camerun e Gabon circa l'attuazione nazionale della Carta africana. Nel corso della sessione ordinaria di Luanda, la Commissione ha anche esaminato i rapporti periodici di Liberia, Mozambico e Repubblica Araba Democratica Sahrawi, rispetto ai quali essa non ha però approvato le osservazioni conclusive. A norma dell'art. 62 della Carta africana, tali rapporti dovrebbero essere prodotti con cadenza biennale. Tuttavia, il mancato rispetto delle scadenze temporali da parte degli Stati africani è ormai noto: il rapporto della Liberia, ad esempio, copre il periodo 1982-2012 ed è il primo che tale Paese abbia mai presentato; analogamente, il rapporto del Gabon va dal 1986 al 2013. Segnaliamo, infine, che sette Stati non hanno ancora mai presentato alcun rapporto periodico[81].

Nel periodo considerato, la Commissione ha adottato risoluzioni direttamente indirizzate a Stati ove essa aveva individuato violazioni gravi e massicce della Carta

---

[76] In tal senso, v. in precedenza Commissione africana, comunicazione n. 334/06, *Egyptian Initiative for Personal Rights and Interights v. Egypt*, rapporto del 1° marzo 2011. Oltre all'art. 26 della Carta africana, anche il precedente art. 25 prevede un dovere degli Stati, inerente alla promozione e all'insegnamento dei diritti dell'uomo. È significativo che gli artt. 25 e 26 non siano contenuti nel capitolo secondo della parte prima della Carta africana, intitolato ai doveri, bensì alla fine del capitolo primo della parte prima, dedicato ai diritti.

[77] V. Commissione africana, comunicazione n. 435/12, *Eyob B. Asemie v. Kingdom of Lesotho*, dichiarazione di non ammissibilità del 29 luglio 2014.

[78] V. Commissione africana, comunicazione n. 290/04, 390/10, *Aboubakar Abba v. Cameroon*, dichiarazione di cancellazione dal ruolo del 29 luglio 2014.

[79] La comunicazione n. 260/02, *Bakweri Land Claims Committee (BLCC) v. Cameroon*, era già stata dichiarata non ammissibile, per il mancato rispetto della regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, con dichiarazione della Commissione del 7 dicembre 2004. La domanda di riesame di tale dichiarazione di non ammissibilità era stata presentata a norma del già menzionato art. 107, par. 4, del Regolamento di procedura della Commissione (v. *supra*, nota 73).

[80] V. Commissione africana, comunicazione n. 260/02[R], *Bakweri Land Claims Committee (BLCC) v. Cameroon*, dichiarazione di cancellazione dal ruolo del 24 luglio 2013; la citazione è al par. 22.

[81] Nel 2014, risulta che non siano mai pervenuti alla Commissione africana i rapporti periodici di Eritrea, Guinea Bissau, Guinea Equatoriale, Sao Tome e Principe, Somalia, Sudan del Sud e Unione delle Comore.

africana[82]. La Commissione ha reso anche risoluzioni su temi a carattere trasversale, quali: il cambiamento climatico[83]; il terrorismo[84]; la tutela dell'orientamento sessuale[85]; il diritto a manifestare pacificamente[86]; la situazione delle donne e dei bambini nei conflitti armati[87]; i diritti delle persone affette da AIDS[88]; la salvaguardia delle popolazioni indigene[89]; il divieto dei matrimoni infantili[90].

La Commissione ha compiuto visite e attività promozionali in Angola, Gabon, Ruanda e Uganda. Essa ha conferito lo *status* di osservatore a numerose organizzazioni non governative, africane e non[91]. La Commissione ha approvato tutti i rapporti dei meccanismi speciali, dei *working groups* e degli *special rapporteurs* da essa istituiti nel corso del tempo. La Commissione ha anche continuato a lavorare sulle *Guidelines on Conditions of Police Custody and Pre-Trial Detention in Africa* e sul progetto di Protocollo sul diritto alla nazionalità. Infine, si è svolto a Kigali, in Ruanda, dal 16 al 19 luglio, il terzo *meeting* di coordinamento tra la Commissione e la Corte africana.

7. Segue: *l'attività del Comitato africano di esperti sui diritti e il benessere del bambino*.- Nel 2014, il Comitato africano di esperti sui diritti e il benessere del bambino (d'ora in avanti: Comitato) si è riunito tre volte, sempre nella sede ufficiale di Addis Abeba[92]. Durante la sessione di dicembre, la nigeriana Sidikou Aissatou Alassane Moulaye è stata eletta quale nuovo Presidente, mentre l'etiope Benyam Dawit Mezmur e il burundese Joseph Ndayisenga hanno assunto la carica di Vicepresidenti.

Nell'ambito dell'attività di protezione, durante il periodo esaminato, il Comitato ha emesso soltanto il rapporto finale sul caso dei *Talibés in Senegal*. La

---

[82] Si tratta di Nigeria, Repubblica Centrafricana, Somalia e Sudan del Sud (XV sessione straordinaria di Banjul); Repubblica Araba Democratica Sahraui e Repubblica Democratica del Congo (LV sessione ordinaria di Luanda); Egitto, Somalia e Swaziland (XVI sessione straordinaria di Kigali).

[83] V. Commissione africana, risoluzione n. 271, *Resolution on Climate Change in Africa*, del 12 maggio 2014.

[84] V. Commissione africana, risoluzione n. 274, *Resolution on the Drafting of Guidelines on Human Rights and the Fight against Terrorism*, e risoluzione n. 276, *Resolution on Terrorist Acts in Africa*, entrambe del 12 maggio 2014.

[85] V. Commissione africana, risoluzione n. 275, *Resolution on Protection against Violence and Other Human Rights Violations against Persons on the Basis of Their Real or Imputed Sexual Orientation or Gender Identity*, del 12 maggio 2104.

[86] V. Commissione africana, risoluzione n. 281, *Resolution on the Right to Peaceful Demonstrations*, del 12 maggio 2014.

[87] V. Commissione africana, risoluzione n. 283, *Resolution on the Situation of Women and Children in Armed Conflict*, del 12 maggio 2014.

[88] V. Commissione africana, risoluzione n. 290, *Resolution on the Need to Conduct a Study on HIV, the Law and Human Rights*, del 29 luglio 2014.

[89] V. Commissione africana, risoluzione n. 291, *Resolution on the UN World Conference on Indigenous Peoples*, del 29 luglio 2014.

[90] V. Commissione africana, risoluzione n. 292, *Resolution on the Need to Conduct a Study on Child Marriage in Africa*, del 29 luglio 2014.

[91] Secondo quanto si legge sul sito *web* della Commissione africana, le organizzazioni non governative che detengono lo *status* di osservatore presso di essa sono oggi 478; tale *status* abilita le organizzazioni non governative a presentare ricorsi anche alla Corte africana, ai sensi dell'art. 5, par. 3, del suo Protocollo istitutivo.

[92] La XXIII sessione ordinaria del Comitato si è tenuta dal 9 al 19 aprile; la I sessione straordinaria ha avuto luogo dal 7 all'11 ottobre; la XXIV sessione ordinaria è stata convocata dall'1 al 6 dicembre.

pertinente comunicazione, presentata da due organizzazioni non governative, verteva sulla violazione di numerose disposizioni della Carta africana sui diritti e il benessere del bambino (d'ora in avanti: Carta sul bambino), compiuta a danno di alcuni minori sottratti ai propri genitori per essere impiegati in attività di accattonaggio nei centri urbani senegalesi. Le ricorrenti lamentavano l'incapacità del Senegal di risolvere la situazione con adeguati rimedi nazionali. Il Comitato ha accertato la responsabilità dello Stato convenuto e ha raccomandato dettagliate misure da intraprendere per la riparazione delle violazioni constatate[93].

In aggiunta, durante la sessione di dicembre, il Comitato ha avviato l'esame della comunicazione sull'affare dei *Bambini affetti da albinismo*, anch'essa presentata da un'organizzazione non governativa. Il caso riguarda il trattamento in Tanzania dei bambini albini, vittime di violazioni dei loro diritti a causa di credenze tribali[94].

Segnaliamo che nel 2014 è stato finalmente pubblicato il rapporto del Comitato attinente al caso della *Violazione dei diritti dei bambini nel Nord dell'Uganda*. Nel rapporto, reso l'anno precedente, il Comitato aveva riscontrato la violazione da parte dello Stato convenuto dell'art. 22 della Carta sul bambino, che vieta il reclutamento e l'impiego dei minori nei conflitti armati, raccomandando taluni rimedi[95].

Il Comitato ha attuato il suo mandato promozionale, impegnandosi in attività di sensibilizzazione per la ratifica della Carta sul bambino da parte di tutti gli Stati africani[96]. Esso, inoltre, ha cooperato con l'UA nella campagna contro i matrimoni infantili[97] e nella strategia per la protezione dei diritti dei bambini con disabilità[98]. Il Comitato ha anche deciso l'invio di missioni d'inchiesta nella Repubblica Centrafricana e nel Sudan del Sud, per verificare la situazione dei diritti dei minori minacciati dai conflitti interni in corso nei due Paesi[99]. Esso, inoltre, ha emesso le osservazioni conclusive inerenti ai rapporti periodici di Etiopia, Guinea Conakry, Kenya, Liberia, Mozambico e Sudafrica. Infine, è stato reso il secondo commento

---

[93] V. Comitato africano, comunicazione n. 001/12, *Centre for Human Rights (University of Pretoria) and La rencontre africaine pour la defense des droits de l'homme (Senegal) v. Senegal*, rapporto del 15 aprile 2014. Tutti gli atti posti in essere dal Comitato africano sono consultabili *online*, sul sito *web* www.acerwc.org.

[94] V. Comitato africano, comunicazione n. 001/13, *Under the Same Sun (UTSS) v. Tanzania*.

[95] V. Comitato africano, comunicazione n. 001/05, *Michelo Hunsungule and Others (on Behalf of Children from North Uganda) v. Uganda*, rapporto del 19 aprile 2013.

[96] La Carta sul bambino è stata firmata da tutti gli Stati membri dell'UA ma non conta ancora, ad oggi, le ratifiche di Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Repubblica Araba Democratica Sahrawi, Sao Tome e Principe, Somalia, Sudan del Sud e Tunisia. V. Comitato africano, *Report on the Campaign for the Universal Ratification and Reporting on the ACRWC and Way Forward*, del 19 aprile 2014.

[97] V. Comitato africano, risoluzione n. 17, *Presentation on the African Union Campaign on Ending Child Marriage*, del 19 aprile 2014. Nel corso della I sessione straordinaria, il Comitato ha nominato Fatima Delladj Sebaa come *special rapporteur* sui matrimoni infantili: v. risoluzione n. 9, *Appointment of a Special Rapporteur on Child Marriage*, dell'11 aprile 2014. Nell'ambito della XXIV sessione ordinaria, il Comitato ne ha poi adottato il programma d'azione: v. risoluzione n. 7, *Presentation and Adoption of the Program of the AU Rapporteur on Ending Child Marriage*, del 6 dicembre 2014.

[98] V. Comitato africano, risoluzione n. 29, *Presentation and Discussion on Strategy to Promote and Protect the Rights of Children with Disabilities*, del 19 aprile 2014.

[99] V. Comitato africano, risoluzione n. 12, *Discussion on the Situation of Children in Central Africa Republic and South Sudan*, del 19 aprile 2014, e risoluzione n. 13, *Presentation and Adoption of the South Sudan Advocacy Mission Report*, del 6 dicembre 2014.

generale del Comitato, a proposito dell'art. 6 della Carta sul bambino, riguardante il diritto alla registrazione alla nascita, al nome e alla nazionalità[100].

8. Segue: *l'attività della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*.- Nel 2014, la Conferenza dell'UA ha rinnovato il mandato del giudice ivoriano Sylvain Oré e ha confermato la nomina, avvenuta in seno al Consiglio esecutivo, del tunisino Rafâa Ben Achour, dell'ugandese Solomy Balungi Bossa e del mozambicano Angelo Vasco Matusse come nuovi giudici della Corte Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli (d'ora in avanti: Corte)[101]. Il tanzaniano Augustino Ramadhani e la nigeriana Elsie Thompson sono stati eletti, rispettivamente, Presidente e Vicepresidente. La Repubblica Araba Democratica Sahrawi è divenuta il ventisettesimo Stato parte del Protocollo di Ouagadougou, istitutivo della Corte[102].

Per quel che concerne l'attività di protezione dei diritti dell'uomo, la Corte si è pronunciata nel merito del caso *Zongo*, riguardante l'assassinio di quattro giornalisti burkinabé. I ricorrenti ritenevano che le autorità nazionali non avessero agito con la dovuta diligenza nel ricercare e perseguire gli autori degli omicidi e accusavano i giudici interni di non aver ammesso per motivi politici le azioni giudiziarie conseguentemente intraprese. Essi, pertanto, ritenevano che il Burkina Faso avesse violato una serie di disposizioni della Carta africana e del Trattato istitutivo della Comunità Economica degli Stati dell'Africa occidentale (*Economic Community of Western African States* – ECOWAS). La Corte ha accertato la responsabilità dello Stato convenuto per la sola violazione degli articoli 7 e 9, par. 2, della Carta africana, inerenti rispettivamente al diritto all'equo processo e alla libertà d'espressione, e dell'art. 66, par. 2, lett. c), del Trattato ECOWAS, posto a tutela dei diritti dei giornalisti. Essa ha poi richiesto ai ricorrenti di produrre la documentazione utile a consentirle di pronunciarsi in un secondo momento sulle riparazioni[103]. La sentenza in discorso, da un lato, desta interesse perché la Corte ha fornito un'interpretazione dettagliata delle nozioni di "equo processo" e di "libertà d'espressione" contenute nella Carta africana; dall'altro, rileva in ragione di una prima definizione

[100] V. Comitato africano, *General Comment on Article 6 of the African Charter on the Rights and Welfare of the Child: Right to Birth Registration, Name and Nationality*, del 19 aprile 2014.

[101] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 541 (XXIII), *Decision on the Election of Judges of the African Court of Human and Peoples' Rights*.

[102] Si apprende dal sito *web* dell'UA che la Repubblica Araba Democratica Sahrawi ha depositato, il 27 gennaio 2014, lo strumento di adesione al Protocollo di Ouagadougou. Oggi, partecipano alla Corte africana: Algeria, Burkina Faso, Burundi, Congo Brazzaville, Costa d'Avorio, Gabon, Gambia, Ghana, Kenya, Lesotho, Libia, Malawi, Mali, Mauritania, Mauritius, Mozambico, Niger, Nigeria, Ruanda, Repubblica Araba Democratica Sahrawi, Senegal, Sudafrica, Tanzania, Togo, Tunisia, Uganda e Unione delle Comore. Inoltre, sette Stati hanno prodotto, *ex* art. 34, par. 6, del Protocollo, la dichiarazione di accettazione della competenza della Corte per i ricorsi individuali: Burkina Faso, Costa d'Avorio, Ghana, Malawi, Mali, Ruanda e Tanzania.

[103] V. Corte africana, ricorso n. 013/11, *Beneficiaries of Late Norbert Zongo, Abdoulaye Nikiema* alias *Ablassé, Ernest Zongo and Blaise Ilboudo and The Burkinabé Human and Peoples' Rights Mouvement v. Burkina Faso*, sentenza del 28 marzo 2014; alla sentenza, è allegata la dichiarazione congiunta dei giudici Aba, Guisse, Niyungeko e Ouguergouz. Tutti le decisioni, sentenze e dichiarazioni della Corte africana sono consultabili *online* sul sito ufficiale della Corte, african-court.org.

del termine oltre il quale, a causa dell'eccessiva durata dei procedimenti giurisdizionali interni, il principio del previo esaurimento non opera[104].

La Corte ha anche portato a termine l'esame del caso *Konaté*, su cui aveva già pronunciato nel 2013 un'ordinanza sulle misure provvisorie[105]. Tale caso ricorda l'appena descritto affare *Zongo*, poiché anch'esso era stato originato dal ricorso dell'editore di un settimanale che lamentava la violazione della libertà d'espressione, ancora una volta da parte del Burkina Faso. Infatti, a causa di un'inchiesta giornalistica che aveva avuto ripercussioni politiche, il ricorrente era stato condannato a un anno di detenzione per diffamazione. Nella sentenza resa dalla Corte, il Burkina Faso è stato giudicato responsabile, per la seconda volta nello stesso anno, della violazione dell'art. 9, par. 2, della Carta africana e dell'art. 66, par. 2, lett. c), del Trattato ECOWAS e, in aggiunta, dell'art. 19 del Patto delle Nazioni Unite del 1966 sui diritti civili e politici. La Corte ha dunque imposto allo Stato convenuto un rimedio strutturale, consistente nella riforma della legislazione nazionale in tema di libertà d'espressione, ordinandogli di riferire in proposito entro due anni[106].

La Corte ha emesso, *ex* art. 27, par. 1, del Protocollo di Ouagadougou, la decisione sulle riparazioni conseguenti alla sentenza resa nel giugno 2013 nell'affare *Tanganyika Law Society*[107]. La questione delle riparazioni era stata posposta rispetto alla sentenza di merito, affinché uno fra i ricorrenti originari, il reverendo Mtikila, avendolo previamente richiesto, potesse presentare pertinenti osservazioni in proposito. Nella decisione, la Corte ha giudicato le prove fornite dal ricorrente come non sufficientemente convincenti del rapporto tra i danni subìti e il risarcimento pecuniario suggerito, che non è stato dunque concesso. In base alle memorie prodotte in tale occasione dalla Tanzania, la Corte ha potuto altresì incidentalmente appurare la perseverante inottemperanza di quel Paese alla sentenza del 2013. Nella medesima decisione sulle riparazioni, essa ha dunque ordinato *motu proprio* allo Stato convenuto di pubblicare, entro sei mesi, la versione in inglese e la traduzione in kiswahili della sentenza del 2013 nella gazzetta ufficiale, su un quotidiano nazionale e su un sito *web* istituzionale accessibile per almeno un anno, e di riferire circa l'attuazione della stessa sentenza non oltre il termine di giugno 2015[108].

La Corte ha dichiarato non ammissibili i ricorsi inerenti al caso *Chacha*[109] e al caso dei *Dipendenti della East African Commission*[110], a causa del mancato previo

---

[104] Per la classificazione del "ritardo irragionevole di giustizia" tra le eccezioni alla regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne in materia di tutela dei diritti dell'uomo, v. per tutti, PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Torino, 2004, 182-184.

[105] V. Corte africana, ricorso 004/13, *Lohé Issa Konaté v. Burkina Faso*, ordinanza del 4 ottobre 2013.

[106] V. Corte africana, ricorso 004/13, *Lohé Issa Konaté v. Burkina Faso*, sentenza del 5 dicembre 2014; alla sentenza, è allegata la dichiarazione congiunta della Presidente Akuffo, del Vicepresidente Ngoepe e dei giudici Tambala e Thompson. In commento, v. ABBIATE, *Diffamazione e libertà di espressione: la recente sentenza* Lohé Issa Konaté v. Burkina Faso *della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*, in *Forum Costituzionale*, www.forumcostituzionale.it, febbraio 2015.

[107] V. Corte africana, ricorsi n. 009&011/11, *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre and Reverend Mtikila v. Tanzania*, sentenza del 14 giugno 2013. In commento, ci sia consentito rinviare a PASCALE, *Carta africana ed elettorato passivo: la prima sentenza di merito della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*, in *DUDI*, 2014, 208 ss.

[108] V. Corte africana, ricorso n. 011/11, *Reverend Mtikila v. Tanzania*, decisione del 13 giugno 2014.

[109] V. Corte africana, ricorso n. 002/13, *Peter Joseph Chacha v. Tanzania*, decisione del 28 marzo 2014; alla decisione sono allegate l'opinione dissidente resa congiuntamente dalla Presidente Akuffo e

esaurimento dei rimedi interni[111]. Allo stesso modo, essa non ha accolto le domande di interpretazione e di riesame del caso *Mkandawire*, precedentemente dichiarato non ammissibile per il medesimo motivo appena accennato[112].

In base alla richiesta presentata dallo stesso Comitato africano, la Corte ha reso il suo primo parere consultivo, su *La posizione del Comitato africano di esperti per i diritti e il benessere del bambino rispetto alla Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*. In sintesi, la Corte era stata chiamata a stabilire se il Comitato africano potesse adirla in via consultiva, a norma dell'art. 4, par. 1, del suo Protocollo istitutivo, e se potesse proporle ricorsi in qualità di organizzazione intergovernativa africana, in virtù dell'art. 5, par. 1, lett. e), del medesimo Protocollo. La Corte ha dichiarato – secondo argomentazioni invero non ineccepibili – il carattere di organo dell'UA del Comitato africano e, quindi, la facoltà di quest'ultimo di proporle domande consultive. Nel parere è, però, correttamente evidenziato come il Comitato africano non possa essere classificato nella categoria delle organizzazioni intergovernative africane, pur essendo «highly desirable» che esso ricorra comunque alla Corte in via contenziosa. In tale auspicio, la Corte si è conformata alle osservazioni di taluni soggetti, pervenute durante la procedura di esame della richiesta di parere[113].

---

dai giudici Kioko e Thompson, l'opinione dissidente del giudice Ouguergouz e l'opinione concorrente del Vicepresidente Ngoepe. Si trattava di un caso di privazione della libertà del ricorrente, posta in essere dalla Tanzania in violazione dei suoi diritti fondamentali. Il ricorso è stato dichiarato non ammissibile con una maggioranza di sei giudici su dieci (il giudice Ramadhani era stato escluso dalla trattazione del caso, *ex* art. 22 del Protocollo di Ouagadougou, essendo cittadino dello Stato convenuto). In sintesi, i quattro giudici dissidenti, hanno ritenuto che il ricorrente non si fosse trovato nella posizione di soddisfare il principio del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, che dunque non avrebbe dovuto assumere rilievo come condizione di ricevibilità nel caso di specie. In aggiunta, il giudice Ouguergouz ha contestato alla stessa Corte africana di non aver assicurato il rispetto del principio della parità delle armi fra le parti durante il procedimento da essa condotto, avendo evidentemente propeso a favore dello Stato convenuto.

[110] V. Corte africana, ricorso n. 001/12, *Franck David Omary and Others v. Tanzania*, decisione del 28 marzo 2014; alla decisione è allegata l'opinione concorrente del giudice Ouguergouz. Il caso riguardava la mancata corresponsione, ai dipendenti della *East African Commission*, non più operativa dal 1984, della pensione e di altri *benefits* oggetto di diritti acquisiti.

[111] V. l'art. 34, par. 4, del Regolamento di procedura della Corte africana, consultabile *online* sul sito della Corte.

[112] V. Corte africana, ricorso n. 003/11[R], *Urban Mkandawire v. Malawi*, decisione del 28 marzo 2014; alla decisione sono allegate le opinioni concorrenti dei giudici Niyungeko ed Ouguergouz. Il ricorrente aveva presentato le richieste di interpretazione e di riesame della precedente dichiarazione di non ammissibilità a norma dell'art. 28, paragrafi 3 e 4, del Protocollo di Ouagadougou. La Corte ha rigettato la richiesta di interpretazione, in quanto una tale richiesta può essere avanzata soltanto in relazione a sentenze di merito e, nel caso di specie, era stata resa una sentenza di non ammissibilità (v. Corte africana, ricorso n. 003/11, *Urban Mkandawire v. Malawi*, sentenza del 21 giugno 2013; fino a poco tempo fa, la Corte utilizzava il termine "judgment" anche per quelle determinazioni finali di non ammissibilità che sarebbe stato più corretto definire "decision"). La Corte ha altresì respinto la domanda di riesame, dal momento che le nuove prove addotte dal ricorrente erano evidentemente a lui già note sin dall'epoca del primo ricorso; inoltre, essa ha rilevato come i riferimenti contenuti nella domanda di riesame fossero non accurati o, addirittura, erronei rispetto alla precedente decisione di non ammissibilità.

[113] V. Corte africana, richiesta n. 002/13, *Request for an Advisory Opinion by the the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child on the Standing of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child before the African Court on Human and Peoples' Rights*, parere consultivo del 5 dicembre 2014. Durante il procedimento di esame della richiesta di parere, la Corte ha ricevuto le osservazioni di Gabon, Kenya e Senegal, della Commissione africana e di numerose organizzazioni non governative. In argomento, v. le notazioni critiche di ASTA, *La partecipazione ai pro-*

Quanto all'attività promozionale, la Corte ha compiuto a novembre 2014 una visita di sensibilizzazione in Etiopia, dove ha tenuto incontri con i rappresentanti delle istituzioni nazionali e della società civile; nel conseguente comunicato stampa, essa ha evidenziato come l'Etiopia, pur essendo lo Stato di sede dell'UA, non abbia ancora ratificato il Protocollo di Ouagadougou[114]. La Corte ha, inoltre, pubblicato un c.d. *Legal Aid Scheme*, al fine di mettere a disposizione di eventuali ricorrenti indigenti i mezzi idonei ad agire per la tutela giurisdizionale dei propri diritti, prevedendo finanche rimborsi per le spese di viaggio e pubblicando una lista di consulenti cui rivolgersi *pro bono*[115].

9. *Politiche di genere, lotta all'AIDS e questioni climatiche*.- L'UA ha dato un peso crescente al ruolo della donna nella società africana[116]. La Conferenza, infatti, ha dedicato alla donna il decennio 2011-2021: ogni anno, essa approfondirà un tema specificamente connesso con la promozione dei diritti della donna africana[117]. Per quel che concerne il 2014, la Conferenza ha trattato il problema della mortalità materna, molto sentito in un Continente in cui spesso mancano risorse sanitarie adeguate. Nelle more della piena attuazione dell'ormai storico Piano d'azione di Maputo per la riduzione accelerata della mortalità materna in Africa, la Conferenza ha dichiarato il proprio impegno a definire una *road map* per favorire l'accesso universale a strutture ospedaliere per le donne africane in stato di gravidanza, invitando i donatori internazionali a consolidare i contributi a tal fine[118].

Nel 2014, l'UA ha continuato a condurre la battaglia contro la diffusione dell'AIDS, principalmente attraverso il Comitato per l'AIDS (*Aids Watch Africa Action Committee of Heads of State and Government* – AWA), cui compete l'attivazione, entro la fine del 2015, della *road map* sul tema *Shared Responsibility and Global Solidarity for AIDS, Tuberculosis (TB) and Malaria Response in Africa*. Gli Stati che vantano le *best practices* nel settore sono stati iteratamente invitati a formare il personale medico e paramedico di altri Stati. Le multinazionali farmaceutiche sono state, invece, esortate ad agire in base al *Pharmaceutical Manufacturing Plan for Africa*, che garantisce una serie di vantaggi fiscali in cambio di una maggiore accessibilità ai farmaci in Africa[119].

---

cedimenti consultivi davanti alle giurisdizioni internazionali: un'ipotesi di graduazione, in *OIDU*, www.rivistaoidu.net, 2015, p. 475 ss., pp. 483, 489-490.

[114] V. il Comunicato stampa *Sensitization Visit to Ethiopia – 19-20 November 2014*.

[115] V. il documento *Legal Aid Policy for the African Court on Human and Peoples' Rights 2014 - 2015*. Tale documento è stato adottato dalla Corte in conformità con l'art. 10, par. 2, del suo Protocollo istitutivo, secondo cui «[a]ny party to a case shall be entitled to be represented by a legal representative of the party's choice. Free legal representation may be provided where the interests of justice so require».

[116] Ricordiamo che nel 2005 era entrato in vigore il Protocollo alla Carta africana sui diritti della donna in Africa, adottato il 1° luglio 2003; in proposito, v. per tutti DEL VECCHIO, *La tutela dei diritti delle donne nelle convenzioni internazionali*, in VASSALLI DI DACHENHAUSEN (a cura di), *Il contributo di Luigi Sico agli studi di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2011, 315 ss., 323-326.

[117] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 333 (XVI), *Decision on the Continental Launch of the African Women's Decade*.

[118] V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 2 (XXIII), *Declaration on Ending Preventable Child and Maternal Deaths in Africa*. V. anche la precedente decisione della Conferenza dell'UA, n. 494 (XXII), *Decision on Progress on Maternal New Born and Child Health (MNCH)*.

[119] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 545 (XXIII), *Decision on the Report of the AIDS Watch Africa (AWA)*. Per quel che concerne la cooperazione tra l'UA e l'OMS, sviluppata sulla base di vertici

L'UA ha manifestato interesse anche per le questioni climatiche. In tale ambito, essa ha agito principalmente attraverso la Conferenza sul cambiamento climatico (*Conference of African Heads of States and Government on Climate Change* – CAHOSCC). In primo luogo, la CAHOSCC ha svolto i negoziati che hanno portato alla Dichiarazione di Oran sulla diffusione della *green economy* in Africa. Secondo tale Dichiarazione, nella misura in cui non incide sul cambiamento climatico, la *green economy* potrebbe costituire un'ottima pratica da cui partire per l'attuazione nel Continente di politiche agricole basate sui principî dello sviluppo sostenibile e della lotta alla desertificazione[120]. In secondo luogo, la CAHOSCC ha esercitato una funzione di coordinamento tra gli Stati africani in vista dei più importanti consessi internazionali in tema di cambiamento climatico[121]. Infine, essa ha disposto l'istituzione di centri di ricerca sulle questioni climatiche e l'attuazione di una serie di programmi per la sensibilizzazione sul tema, chiaramente appellandosi agli indispensabili contributi dei donatori internazionali[122]. Le attività della CAHOSCC qui menzionate sono state tutte approvate dalla Conferenza dell'UA.

10. *Epidemia di ebola in Africa occidentale*.- Benché l'epidemia di ebola abbia iniziato a diffondersi tra Guinea Conakry, Liberia e Sierra Leone a partire da febbraio 2014, è noto come l'allerta mediatica internazionale sia scattata soltanto il 29 luglio seguente[123]. Prima di quella data, soltanto l'OMS aveva già iniziato a lavorare per evitare che il *virus* si diffondesse ulteriormente, mentre le organizzazione regionali africane erano rimaste quasi del tutto inerti.

Come accennato nell'introduzione, l'UA è poi intervenuta sulla questione dell'epidemia di ebola convocando una sessione straordinaria del Consiglio esecutivo, che ha avuto luogo l'8 settembre. Il Consiglio esecutivo ha deciso l'istituzione del-

---

biennali, v. più specificamente Conferenza dell'UA, decisione n. 506 (XXII), *Decision on the Biennal Joint AU/WHO Conference on the African Union Ministers of Health*.

[120] V. la *Oran Declaration on Africa's Commitment to Accelerate Its Green Economy Plans*, del 23 febbraio 2014, consultabile *online* sul sito dell'UA e sul sito del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, www.unep.org. Sul tema della lotta alla desertificazione, v. anche la decisione n. 492 (XXII), *Decision on Enhancing the Implementation of the United Nations Convention to Combat Desertification in Africa*, in cui la Conferenza dell'UA ha esortato gli Stati africani a procedere speditamente alla ratifica dell'apposita Convenzione delle Nazioni Unite. Più ampiamente, a proposito di *green economy* e sviluppo sostenibile nel diritto internazionale, v. ACCONCI, *La "Green Economy" e la realizzazione dei diritti dell'uomo alla base dello sviluppo sostenibile*, in *DUDI*, 2012, 587 ss.

[121] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 514 (XXII), *Decision on the Warsaw Climate Change Conference and Africa's Preparation for the Twentieth Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (COP 20/CMP 10)*, e decisione n. 538 (XXIII), *Decision on the High Level Work Programme on Climate Change Action in Africa (WPCCA) and Preparations for the Global Climate Change Events in 2014*.

[122] V. Conferenza dell'UA, decisione n. 538 (XXIII), cit., par. 12.

[123] Come riportato da numerose fonti giornalistiche, il 29 luglio 2014 l'OMS ha diffuso la notizia della morte di un cittadino liberiano naturalizzato statunitense, collassato qualche giorno prima nell'aeroporto nigeriano di Lagos, dove era giunto dopo un aver viaggiato in diverse capitali della regione. Questo episodio, unito all'infezione contratta in Africa da operatori sanitari o missionari poi trasportati in alcuni Paesi occidentali (Germania, Spagna, Stati Uniti) per essere curati, ha generato un certo allarmismo. In particolare, il 6 ottobre, il contagio del *virus* da parte di un'infermiera spagnola, che aveva assistito un religioso ammalatosi in Liberia, ma poi curato a Madrid, ha costituito il primo caso conclamato di trasmissione dell'ebola in Europa. Per un commento a tali vicende, v. CALCHI NOVATI, *Emergenza Ebola: il virus, l'Africa e noi*, in *Ispi Commentaries*, www.ispionline.it, ottobre 2014, e PASCALE, *Ebola come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale*, ivi, settembre 2014.

l'*African Union Support to the Ebola Outbreak in West Africa* (ASEOWA), una missione di assistenza ai Paesi colpiti dal *virus*, composta di militari e civili e operativa dal 17 settembre[124]. Nella stessa decisione, il Consiglio esecutivo ha dichiarato di apprezzare l'azione dell'OMS e gli aiuti inviati da Stati non africani ed attori istituzionali esterni, auspicando però maggiori e più incisivi interventi della Comunità internazionale[125]. Gli Stati africani hanno inoltre optato per la rimozione dei blocchi alle frontiere e per il ripristino dei collegamenti aerei, soprattutto al fine di favorire la ripresa economica dei Paesi colpiti dall'epidemia, a vantaggio dei quali è stato disposto anche l'invio di risorse finanziarie[126]. Il Consiglio esecutivo ha pure stabilito la celere istituzione del Centro per il controllo e la prevenzione delle epidemie (*African Centre for Disease Control and Prevention* – ACDCP)[127], previsto da una precedente decisione della Conferenza dell'UA[128]. Infine, è stata varata una cooperazione tra gli Stati per lo scambio di informazioni in materia sanitaria[129].

Com'è noto, dopo l'UA, anche le Nazioni Unite hanno avviato un'azione internazionale di contrasto all'epidemia di ebola in Africa occidentale. Il Consiglio di Sicurezza, nella risoluzione 2177 (2014) del 18 settembre, ha dichiarato che «the Ebola outbreak in Africa constitutes a threat to international peace and security» e ha richiesto urgentemente a tutti gli Stati membri di fornire aiuto e assistenza[130]. Tale risoluzione segue alla 2176 (2014), che aveva esteso fino alla fine del 2014 il mandato della preesistente *United Nations Mission for Liberia* (UNMIL). A detta missione, è stata affiancata la *United Nations Mission for Ebola Emergency Response* (UNMEER), la prima missione "sanitaria" delle Nazioni Unite, condotta in cooperazione con l'UA e con l'ECOWAS[131].

GIUSEPPE PASCALE

---

[124] V. Consiglio esecutivo, decisione n. 1 (XVI), *Decision on the Ebola Virus Desease (EVD) Outbreak*", par. 5.

[125] *Ibidem*, par. 6 ss.

[126] *Ibidem*, par. 10, punto ii) ss.

[127] *Ibidem*, par. 10, punto viii).

[128] Il Centro per il controllo e la prevenzione delle epidemie era stato previsto dalla decisione della Conferenza dell'UA n. 499 (XXII), *Decision on the Establishment of the African Centre for Disease Control and Prevention (ACDCP)*.

[129] V. Consiglio esecutivo, decisione n. 1 (XVI), cit., par. 11.

[130] La citazione è tratta dal quinto paragrafo dei *consideranda* della risoluzione menzionata ne testo. Sul ruolo delle Nazioni Unite nell'ambito dell'epidemia di ebola in Africa occidentale, v. più ampiamente ACCONCI, *The Reaction to the Ebola Epidemic within the United Nations Framework: What Next for the World Health Organization?*, in *Max Planck YUNL*, 2014, 405 ss.; BALMOND, *Le Conseil de sécurité et la crise d'Ebola: entre gestion de la paix et pilotage de la gouvernance globale*, in *QIL*, www.qil-qdi.org, 2014, 5 ss.; BURCI, *Ebola, the Security Council and the Securitization of Public Health*, ivi, 27 ss.

[131] Nonostante abbia un ruolo in UNMEER, l'ECOWAS ha anche agito nella direzione di favorire un coordinamento autonomo tra i Ministeri della salute dei paesi coinvolti e ha creato un centro sub-regionale di assistenza tecnico-sanitaria, con sede in Guinea; v. PASCALE, *Ebola come minaccia alla pace*, cit., 2.

RECENSIONI

ENNIO TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Cacucci, Bari, 2015, pp. XIV-265.

Esce per i tipi della celebrata casa editrice pugliese una recente raccolta di studi su temi di diritto dell'Unione Europea a firma del Prof. Ennio Triggiani. L'opera si segnala non solo per il suo taglio affatto peculiare (si tratta di una raccolta organica di "spunti e riflessioni", come indica il titolo), ma anche per i molti stimoli intellettuali che è in grado di suscitare.

Nei primi due capitoli, che denominare *introduttivi* sarebbe riduttivo, viene tracciato un quadro del tutto esauriente della storia recente e della struttura istituzionale (resa peraltro particolarmente articolata a seguito delle riforme di Lisbona, si veda ad esempio il rilanciato ruolo dei parlamenti nazionali) del progetto di integrazione europea. Peraltro, giungendo alla constatazione di come «[…] l'asimmetria nei rapporti tra politica e mercato sia aumentata con una pericolosa e progressiva rinuncia al modello sociale che dovrebbe costituire un fondamentale aspetto identitario dell'Unione» (così p. 35), il Triggiani svela il criterio ispiratore e il filo conduttore del proprio lavoro, inerenti proprio all'esigenza di illustrare l'intreccio inestricabile che esiste, lungo il processo di integrazione europea, tra progetto ideale (ricavabile dalle norme di carattere generale del Trattato sull'Unione Europea) e sua concreta attuazione mediante singole politiche e relativi strumenti giuridici.

I tre quarti dell'opera si immergono in un'analisi di quello che nei classici manuali del settore viene definito come il diritto *materiale* dell'Unione. Anche qui, i dati di novità derivano dall'approccio seguito dall'A. e dalla scelta dei temi. Si tratta, in effetti, di una "carrellata" degli ambiti in cui il diritto dell'Unione è riuscito ad intervenire, nel corso della storia recente, con forse maggiore incisività e, in ogni caso, si tratta di quelle materie che assumono indubbiamente una rilevanza che potremmo definire "biunivoca", ossia tanto nella prospettiva del rafforzamento del processo di integrazione in sé, quanto nella prospettiva del (sempre auspicabile) progresso economico-sociale dei Paesi membri dell'Unione stessa. Per quanto riguarda la disciplina concernente quello che è noto come il c.d. "mercato interno", il Triggiani esamina temi riguardanti le "quattro libertà" fondamentali, la creazione dell'Unione economica e monetaria (UEM) e il diritto della concorrenza.

Per evidenti motivi di spazio e anche alla luce delle maggiori aporie emerse e portate a conoscenza dell'opinione pubblica in tempi recenti, è da ritenere degno di particolare nota il capitolo relativo all'UEM. L'analisi è aggiornatissima ed offre un'accurata ricostruzione allo stesso tempo dell'impianto istituzionale di tale ambito di intervento dell'Unione e delle vicende politiche e giuridiche connesse alla crisi economica che ha attraversato quasi tutti i Paesi del continente europeo e l'Unione stessa a partire (per chi non lo ricordasse) dalla fine del 2007. Sottolineando come, tra le altre componenti dell'UEM, il c.d. *Fiscal Compact* – che tuttavia si configura in tutto come un accordo internazionale stipulato *a latere* del quadro giuridico e istituzionale fissato dai Trattati – imporrà al nostro Paese un più stringente controllo

per quanto riguarda il rispetto del "famigerato" rapporto tra *deficit* e PIL a partire proprio dal 2016, l'Autore non lesina critiche ad un progetto di Unione economica, fiscale e creditizia che procede a fatica anche in quanto il progetto di Unione *politica* stenta a trovare concreta attuazione. Risulta quindi coerente con questo percorso d'analisi constatare come in tempi recenti si sia registrata una «netta perdita di gestione democratica non solo delle questioni economiche […] ma anche di quelle sociali» (cfr. p. 200).

Il filo conduttore della sostanziale crisi d'identità del progetto europeo – crisi che coincide con una scarsa visione delle prospettive che con esso si vogliono realmente perseguire – emerge proprio dall'analisi delle modalità con cui nell'Unione sono difesi, accanto a quelli economici, i diritti sociali (cui il Triggiani dedica infatti un apposito capitolo). Rispetto a questo tema, l'Autore invoca la messa in campo di diversi strumenti che pure il sistema dei Trattati (almeno "sulla carta") offre, ivi incluse quelle norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione che sanciscono diversi tipi e gradi di tutela di una serie di diritti sociali fondamentali che devono essere tutti letti alla luce della (e ricondotti alla) difesa della dignità della persona, consacrata all'art. 1 della Carta. Riportare al centro del confronto non solo le questioni economiche e monetarie, ma, per l'appunto (ed esattamente accanto a tali questioni), quelle sociali e del lavoro, può significare il rilancio del progetto di integrazione europea come prospettiva realmente partecipata e politicamente sostenibile. Conclude quindi l'Autore che il processo di definizione dell'identità europea può passare solo attraverso «la progressiva elaborazione e concretizzazione del modello sociale europeo» (cfr. p. 201) che già Jacques Delors, all'inizio degli anni novanta del secolo scorso, aveva indicato come autentico motore del progetto di Unione Europea.

Lo stesso spirito critico, e non solamente ricostruttivo, ispira l'indagine concernente le politiche a tutela dell'ambiente. Nell'esaminare tale settore, l'A. non dimentica di sottolineare il ruolo particolarmente propulsivo svolto dal giudice di un altro ordinamento, quello fondato sulla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (meglio nota come CEDU), che, pur nell'assenza in tale Convenzione di alcun riferimento alla tutela ambientale, ha ripetutamente ritenuto riconducibile ad altre voci di tutela (ad es. diritto alla vita, art. 2 CEDU) quella specificamente inerente alla necessità che ciascun individuo viva in un ambiente salubre, ciò che evidentemente configura un corrispondente e specifico obbligo in capo a ciascun Paese parte di quella Convenzione[1]. D'altronde, la tutela dell'ambiente pervade di sé oramai diversi ambiti del diritto dell'Unione, come dimostra anche il recente impegno della Commissione Europea in tale direzione anche tramite l'attuazione della politica in tema di aiuti di Stato alle imprese (politica che contempla, per l'appunto, che gli aiuti che perseguano finalità di protezione dell'ambiente siano compatibili alla luce del divieto generale sancito dai Trattati). Occorre tuttavia constatare come, sotto un altro punto di vista, il contenuto generico della norma della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione proprio in materia di tutela dell'ambiente (art. 37) rischi di apparire un *flatus vocis* rispetto alla crescente esigenza che anche nell'ordinamento giuridico creato dai Trattati, oltre che

[1] Simili considerazioni sono state svolte in altra sede anche da chi scrive, cfr. RIZZO, *L'affermazione di una politica ambientale dell'Unione europea. Dall'Atto unico europeo al trattato di Lisbona*, in GIUFFRIDA (a cura di), *Diritto europeo dell'ambiente*, Torino, 2012, segnatamente 21 ss.

in quelli dei singoli Stati membri, il diritto ad un ambiente salubre venga riconosciuto quale vero e proprio diritto della persona umana.

Accanto a un'indagine dei settori che definiremmo "tradizionali" del diritto dell'Unione Europea, guidata da un innovativo spirito critico che ha come filo conduttore il modello di integrazione europea che si vorrebbe (o si sarebbe voluto) portare idealmente a compimento, il volume si arricchisce con l'analisi di un tema raramente affrontato in altri manuali o saggi della materia. Si tratta del capitolo concernente la tutela dei beni culturali, voce che come noto ha suscitato un progressivo interesse, tanto a livello delle Nazioni Unite, quanto nel diritto ginevrino e in seno al Consiglio d'Europa. L'Autore quindi esamina gli strumenti e le modalità con cui i beni culturali (inclusa la protezione della *diversità culturale*) sono tutelati a livello internazionale (anche in seno ad enti come l'UNIDROIT) ed europeo (nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea tale tutela si ricava *expressis verbis* nell'art. 36, che elenca le limitazioni ammesse, a certe condizioni, al principio generale della libera circolazione delle merci).

Anche all'esito di tale analisi, tuttavia, non manca una nota (opportunamente) critica. Essa è particolarmente rivolta alla situazione riguardante i Paesi in via di sviluppo: nota infatti l'A. che «l'enorme squilibrio nella distribuzione del reddito mondiale non è in grado di utilizzare sia individualmente sia collettivamente i benefici connessi con i beni culturali» (cfr. p. 238). In quest'ottica di maggiore ampiezza, il volume si conclude quindi con la lungimirante osservazione secondo la quale, se si è giunti a riconoscere l'esistenza *in abstracto* di un diritto umano fondamentale ai beni culturali, la tutela piena ed effettiva, cioè *in concreto*, di tale diritto resta di là dall'essersi realizzata: quando e se ciò avverrà, l'ordinamento internazionale sarà riuscito a mettere in pratica quel modello di *diritto internazionale dal volto umano* (cfr. p. 239) da più parti e da tempo invocato.

Il volume qui presentato non si limita, insomma, ad un'accurata illustrazione del funzionamento di alcune politiche dell'Unione, ma propone altresì con spirito critico riflessioni in qualche modo inedite intorno a questo appassionante ambito di studi, lasciando trasparire qui e là (e con toni più o meno accesi) il condivisibile timore che le sfide poste da una contemporaneità sempre più complessa e proteiforme stiano mettendo in serio pericolo l'intero progetto europeo avviato nella seconda metà del "secolo breve".

Alfredo Rizzo

I COLLABORATORI DEL PRESENTE FASCICOLO

Per la sezione *Articoli e Saggi*:

ENRICO MILANO – Professore associato di Diritto internazionale – Università degli Studi di Verona.

Per la sezione *Osservatorio Europeo*:

ALFREDO RIZZO – Già *Jean Monnet Chair* – Università per stranieri di Perugia. Docente di Diritto dell'Unione Europea – Università degli Studi della Calabria.

Per la sezione *Osservatorio Diritti Umani*:

SABRINA VANNUCCINI – Dottore di ricerca in Diritto internazionale e dell'Unione Europea – Università degli Studi di Firenze.

Per la sezione *Note e Commenti*:

PIERO PENNETTA – Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Salerno.

Per la sezione *Rassegne*:

DANIELE AMOROSO – Ricercatore di Diritto internazionale – Università degli Studi di Napoli "Federico II".
LUIGI D'ETTORRE – Dottorando in Multi-level governance: analisi critica dell'azione pubblica e delle sue trasformazioni – Università degli Studi di Teramo.
MARIO GERVASI – Dottorando in Diritto internazionale e dell'Unione Europea – Università degli Studi di Roma "Sapienza".
GIUSEPPE PASCALE – Assegnista di ricerca di Diritto internazionale – Università degli Studi di Bergamo.

Per la sezione *Recensioni*:

ALFREDO RIZZO – Già *Jean Monnet Chair* – Università per stranieri di Perugia. Docente di Diritto dell'Unione Europea – Università degli Studi della Calabria.

Alla redazione del presente fascicolo ha collaborato il Professor Ivan Ingravallo.

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXX 2015

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

INDICE SOMMARIO

INTERVENTI

GIOVAN BATTISTA VERDERAME – Il discorso del Presidente egiziano Al-Sisi all'Università Al-Azhar de Il Cairo e il terrorismo islamista: è inevitabile lo "scontro di civiltà"? 3
FRANCO FRATTINI – The Yalta Treaty seen from the perspective of today's changing world…….…….....171
UMBERTO LEANZA– Conflitti armati interni e regionalizzazione delle guerre civili.....349

ARTICOLI E SAGGI

ATTILA TANZI– Un difficile dialogo tra Corte Internazionale di Giustizia e Corte Costituzionale 13
ANTONINO ALÌ – La risposta della Comunità internazionale al fenomeno dei *foreign terrorist fighters* 181
LUDOVICA CHIUSSI – Food for thought on the right to food 355
ENRICO MILANO – La Bosnia-Erzegovina a venti anni da Dayton: un sintetico bilancio.....509

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

La dimensione umana del patrimonio culturale nel diritto internazionale: identità e diritti culturali – *Luigia Bersani* 37
Regolamento Dublino e principio di non-refoulement, *the neverending story*: il caso *Tarakhel c. Svizzera – Giulia Vicini* 203
L'esposizione in pubblico dei simboli religiosi individuali: la pronuncia sul caso *S:A:S. v. France*, ennesima *chance* persa per Strasburgo? – *Salvo Emanuele Leotta*.....389
Significant issues of juvenile justice in the Americas with a special focus on the use of the penalty of life in prison against adolescent offenders – *Sabrina Vannuccini*.....549

OSSERVATORIO EUROPEO

Prime riflessioni sulla *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) – *Federico Di Dario*.....59
I partiti politici europei: una ricostruzione del quadro normativo – *Luigi D'Ettorre* 83
Autonomia o controllo esterno? Il dilemma dell'adesione dell'UE alla CEDU alla luce del parere 2/13 – *Valeria Di Comite*.....223

Note sul diritto dell'Unione Europea in materia di controlli alle frontiere, asilo, riconoscimento di *status* e protezione sussidiaria – *Alfredo Rizzo* 529

NOTE E COMMENTI

Quo vadis peace-keeping? La compatibilità dell'*Intervention Brigade* in Congo con i principi regolanti le operazioni di pace – *Marco Longobardo, Federica Violi* 245
The *Haiti Cholera* Case and UN's Immunity from Civil Jurisdiction: Nothing New Under the Sun – *Andrea Insolia* 359
Brevi note su alcune nuove espressioni del regionalismo africano – *Piero Pennetta* 577

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONIINTERNAZIONALI

Nazioni Unite

Assemblea Generale (69ª sessione, 2014), p. 107

QUESTIONI POLITICHE E DECOLONIZZAZIONE
1. Premessa, p. 107; 2. Situazione in Afghanistan, p. 107; 3. Situazione in Medio Oriente: la questione della Palestina, p. 108; 4. Conflitti e commercio dei diamanti, p. 113; 5. Decolonizzazione, p. 113.

Maria Vittoria Zecca

Assemblea Generale (68ª sessione2013, 69ª Sessione 2014), p. 273

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

Alberto Miglio

Assemblea Generale (69ª sessione, 2014), p. 285

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

Maria Vittoria Zecca

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

Giulia Viturale

Assemblea Generale (68ª sessione), p. 437

QUESTIONI GIURIDICHE
1. Premessa, p. 437; 2. Portata ed applicazione del principio di universalità della giurisdizione, p. 437; 3. Misure per l'eliminazione del terrorismo, p. 440; 4. Questioni legate ai lavori della Commissione del Diritto Internazionale, p. 442; 5. Altri temi in discussione, p. 451.

Daniele Amoroso

Assemblea Generale (69ª sessione), p. 585

QUESTIONI GIURIDICHE
1. Premessa, p. 585; 2. Portata ed applicazione del principio di universalità della giurisdizione, p. 585; 3. Misure per l'eliminazione del terrorismo internazionale, p. 588; 4. Questioni legate ai lavori della Commissione del Diritto Internazionale, p. 590; 5. Altri temi in discussione, p. 594.

Daniele Amoroso

Consiglio di Sicurezza (gennaio-marzo 2014), p. 117

1. Misure in risposta alle minacce alla pace e alla sicurezza internazionale provocate dagli atti terroristici, p. 117; 2. Repubblica Centrafricana: estensione e rafforzamento del mandato BINUCA e altre misure, p. 117; 3. Estensione del mandato dell'UNFICYP a Cipro, p. 118; 4. Situazione nella Repubblica Democratica del Congo, p. 119; 5. Situazione in Burundi, p. 121; 6. Rapporti del Segretario Generale sul Sudan e sul Sud Sudan, p. 122; 7. Situazione umanitaria in Siria, p. 123; 8. Rinnovo del mandato del Panel di Esperti per la Corea del Nord, p. 123; 9. Conferma e integrazione dell'embargo di armi alla Somalia, p. 124; 10. Situazione in Libia, p. 124; 11. Estensione del mandato UNAMA in Afghanistan, p. 126; 12. La situazione nello Yemen, p. 127; 13. I bambini nel contesto dei conflitti armati, p. 128.

Luigi D'Ettorre

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

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

Luigi D'Ettorre

Consiglio di Sicurezza (luglio-dicembre 2014), p. 599

1. Considerazioni introduttive, p. 599; 2. Questioni procedurali e relative al funzionamento dei Tribunali penali internazionali, p. 599; 3. Il rinnovo dei mandati delle *peacekeeping*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi, p. 600; 4. Il rinnovo dei mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti e individui, p. 601; 5. Caso dell'abbattimento del volo in Ucraina, p. 603; 6. Le organizzazioni regionali e subregionali e le operazioni di *peacekeeping*, p. 603; 7. Situazione umanitaria in Siria, p. 604; 8. Caso ebola in alcuni Paesi dell'Africa occidentale, p. 605; 9. Situazione in Afghanistan, p. 606; 10. *Situazione in Libia*, p. 606; 11. Protezione dei civili nei conflitti armati, p. 607; 12. Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale, p. 608; 13. Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale causate da atti terroristici, p. 610; 14. La prevenzione dei conflitti nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, p. 611; 15. Minacce alla pace e alla

sicurezza internazionale causate da atti terroristici, in particolare dei *foreign terrorist fighters*, p. 612; 16. La dimensione di polizia delle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, p. 614.

Luigi D'Ettorre

Consiglio dei diritti umani

REVISIONE PERIODICA UNIVERSALE II CICLO: L'ESAME DELL'ITALIA
1. Premessa, p. 455; 2. UPR I ciclo: il primo esame dell'Italia, p. 456; 3. UPR II ciclo: il rapporto nazionale dell'Italia, p. 456; 4. UPR II ciclo: le raccomandazioni degli Stati e l'*outcome report*, p. 459; 5. UPR II ciclo: la risposta dell'Italia e la decisione sull'*outcome report*, p. 461; 6. Qualche osservazione conclusiva, p. 462.

Chiara T. Antoniazzi

Istituti Specializzati delle Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali

Organizzazione Internazionale del Lavoro

Le attività dell'OIL nel 2013-2014, p. 131

Federica Morrone

Organizzazioni regionali in America Latina e nei Caraibi ed in Asia-Pacifico

Attività nel 2014, p. 141

Piero Pennetta, Elisa Tino

Organizzazioni delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura

L'attività della FAO nel 2014, p. 325

Elisabetta Mottese

United Nations Environment Programme (UNEP)

L'attività dell'UNEP nel biennio 2013-2014, p. 465

Mario Gervasi

Organizzazioni regionali nell'Africa sub-sahariana

L'attività nel 2014-2015, p. 489

Piero Pennetta, Elisa Tino

Corte Penale Internazionale

Attività della Corte nel biennio 2013-2014, p. 617

Mario Gervasi

Unione Africana

L'attività dell'UA nel 2014, p. 643

Giuseppe Pascale

RECENSIONI

FASC. 2
ROBERTO VIRZO, IVAN INGRAVALLO (edited by), *Evolutions in the Law of International Organizations*, Leiden-Boston, Brill/Martinus Nijhoff, 2015, pp. XXVI-547.
(*Pietro Gargiulo*)

FASC. 4
ENNIO TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, Cacucci, 2015, pp. XIV-265.
(*Alfredo Rizzo*)