

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXX

2025

N. 2

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

INDICE

INTERVENTI

ENNIO TRIGGIANI – È ancora vivo lo «spirito di Messina»?.....185

ARTICOLI E SAGGI

FRANCESCO SEATZU – The New UN Convention on Cybercrime: Between Securing
Cyberspace and Undermining Fundamental Rights and Freedoms.....227
ANDREA CALIGIURI – Il regime giuridico dello spazio aereo sopra il territorio occupato del
Sahara occidentale.247
ELOISA M. B. BELLUCCI – Stato, moneta e criptovalute: il contributo delle Organizzazioni
internazionali all'esercizio della sovranità monetaria.....263
MARIACHIARA GIOVINAZZO – The Content of Obligation of Non-Recognition: Developments
and Challenges in the ICJ's Advisory Opinion on *Israeli Policies and Practices in the
Occupied Palestinian Territories*.....287
ADELAIDE FRANCESCA DANIELA LUMINARI – Ecocidio e Corte penale internazionale: un
nuovo crimine?.....313

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

PIA ACCONCI, AGOSTINA LATINO – L'approccio *One Health* nel sistema interamericano di
protezione dei diritti della persona, come garantito dalla Corte di San José.....343

OSSERVATORIO EUROPEO

FABRIZIO VISMARA – Le sanzioni economiche dell'Unione europea contro la Russia nel
regolamento n. 2024/1745.....369

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Nazioni Unite

Assemblea generale (77^a sessione), p. 387

QUESTIONI GIURIDICHE

1. Premessa, p. 387; 2. Principio della *rule of law* a livello interno e internazionale, p. 387 3. Portata e applicazione del principio di universalità della giurisdizione, p. 392; 4. Questioni legate ai lavori della Commissione del diritto internazionale, p. 395; 5. Altri temi in discussione, p. 403.

Ester Ferriello

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXX

2025

N. 2

QUARTERLY JOURNAL
OF THE ITALIAN SOCIETY FOR INTERNATIONAL ORGANIZATION

SUMMARY

INTERVENTIONS

ENNIO TRIGGIANI – Is the «Spirit of Messina» Still Alive?.....185

ARTICLES AND ESSAYS

FRANCESCO SEATZU – The New UN Convention on Cybercrime: Between Securing
Cyberspace and Undermining Fundamental Rights and Freedoms.....227
ANDREA CALIGIURI – The Legal Regime of the Airspace over the Occupied Territory of
Western Sahara.....247
ELOISA M.B. BELLUCCI – State, Money and Cryptocurrencies: The Contribution of
International Organizations to the Exercise of Monetary Sovereignty.....263
MARIACHIARA GIOVINAZZO – The Content of Obligation of Non-Recognition: Developments
and Challenges in the ICJ’s Advisory Opinion on *Israeli Policies and Practices in the
Occupied Palestinian Territories*.....287
ADELAIDE FRANCESCA DANIELA LUMINARI – Ecocide and the International Criminal Court: A
New Crime?.....313

HUMAN RIGHTS OBSERVATORY

PIA ACCONCI, AGOSTINA LATINO – The ‘One Health’ Approach within the Inter-American
System for Human Rights Protection, as Framed by the Court of San José.....343

EUROPEAN OBSERVATORY

FABRIZIO VISMARA – European Union Economic Sanctions Against Russia in Regulation no.
2024/1745.....369

SURVEYS

ACTIVITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

United Nations

General Assembly (77th session), p. 387

LEGAL ISSUES

1. Preliminary remarks, p. 387; 2. Internal and international *rule of law* principle, p. 387; 3. Scope and application of the principle of universality of jurisdiction, p. 392; 4. Issues related to the work of the International Law Commission, p. 395; 5. Other issues, p. 403.

Ester Ferriello

INTERVENTI

È ANCORA VIVO LO «SPIRITO DI MESSINA»?

ENNIO TRIGGIANI

SOMMARIO: 1. La Conferenza di Messina e il suo impulso al processo d'integrazione europea. – 2. L'evoluzione delle Comunità europee nel ridimensionamento dello «spirito di Messina» e il c.d. *deficit* democratico comunitario. La Convenzione quale nuova procedura per la revisione dei Trattati. – 3. Il ruolo, parziale, della cittadinanza dell'Unione nella partecipazione democratica. – 4. La Conferenza sul futuro dell'Europa come innovativa forma di ingegneria istituzionale: premessa per una reale partecipazione deliberativa? – 5. I risultati della Conferenza. – 6. L'Unione europea unica paladina dei valori fondamentali fissati nel secondo dopoguerra? Partecipazione dei cittadini quale fondamento per il rilancio.

1. Per le singolari vicende della storia il settimo decennale della Conferenza di Messina coincide con un momento delicatissimo per l'integrazione europea. Sono sotto gli occhi di tutti gli eventi che rischiano di provocare mutamenti radicali nelle prospettive e nel modo di essere del processo d'integrazione rendendo molto probabile che l'Unione non sia più uguale a quella che abbiamo conosciuto per circa settant'anni. È infatti in atto un rapido e decisivo cambiamento nell'assetto delle relazioni internazionali che richiama, entro certi limiti, quanto avvenuto negli anni che precedettero la celebre riunione dei sei governi nella Città di Antonello.

Tuttavia, sotto questo profilo l'analogia termina qui. Quel secondo dopoguerra si caratterizzava per le positive volontà di costruzione di nuovi assetti politici e di innovative strutture istituzionali. Pensiamo solo, su chiave universale, alle Nazioni Unite e alla relativa base "costituzionale" espressa dalla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 o alla liberalizzazione del commercio internazionale. Certo, non mancavano anche allora conflitti come in Corea, Indocina e in Medio Oriente, mentre in Europa il peso dello stivale sovietico si sarebbe manifestato in Ungheria. Inoltre, nella nostra Europa occidentale la presenza di statisti quali De Gasperi, Schuman, Adenauer, Spaak, Monnet assicurava una visione lungimirante della storia che invece oggi appare difficile individuare. Al contrario, il nostro quotidiano of-

fre scenari oscuri e pericolosi dettati da populismi e nazionalismi crescenti, una zoppia del sistema organizzativo internazionale, indebolito dalle scelte dell'amministrazione Trump, la crisi del tradizionale rapporto privilegiato tra USA ed Europa, una guerra proprio all'interno di questa ultima alimentata dal revanchismo russo di stampo sovietico, gli scambi commerciali trasformati da motore di coesione a fattore di scontro, un preoccupante disordine multipolare.

Tornando, quindi, al rapporto con gli anni della Conferenza di Messina lo sguardo ottimista e costruttivo caratteristico di quei tempi è rintracciabile oggi con gran difficoltà. In realtà, la creazione nel 1951 della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) da parte di Belgio, Francia Germania, Italia, Lussemburgo e Olanda era stato il primo passo in avanti verso quel «metodo comunitario» che avrebbe permesso la costruzione di un progetto innovativo, grazie a progressive cessioni di sovranità e maggioranze qualificate al posto della spesso paralizzante ricerca del consenso generale. Infatti, la prima articolazione istituzionale nel processo di integrazione europea, nell'ambito del Trattato CECA, esprimeva un alto grado di sovranazionalità, così segnando un'importante novità nella tradizionale struttura delle organizzazioni internazionali. L'Alta Autorità, composta da nove membri indipendenti¹ e autonoma dai singoli governi nazionali, esercitava sia il potere normativo, per di più a maggioranza, sia quello esecutivo, il tutto sotto il controllo di una Corte di giustizia. Invece, il Consiglio speciale dei ministri, composto dai rappresentanti degli Stati membri (e quindi espressione della loro sovranità), in generale vedeva limitate le proprie competenze all'emissione di pareri quando le decisioni da adottare riguardavano una materia che superava il ristretto ambito del mercato carbo siderurgico.

Un'Assemblea comune, composta da 78 parlamentari nazionali ma dotata di meri poteri di controllo, attribuiva una parvenza di legittimazione democratica e sicuramente attenuava i prevalenti profili tecnocratici desumibili dal complessivo assetto istituzionale in fondo astrattamente realizzato. Essa, anche grazie all'autorevolezza dei suoi componenti a partire dal Presidente De Gasperi, riuscì, comunque, ad

¹ Si trattava di un presidente e di otto membri ordinari (due per Italia, Repubblica Federale Tedesca e Francia, uno per gli altri Stati membri), nominati e scelti per la loro competenza professionale dagli stessi Stati e che a loro volta nominavano a maggioranza assoluta un nono individuo come presidente.

inventarsi spazi e strumenti di intervento significativi, costruendo i primi principi di controllo democratico del sistema².

L'ulteriore novità di rilievo risiedeva nel rapporto diretto che si instaurava tra la Comunità e gli individui, poiché venivano già allora imposti degli obblighi non solo agli Stati membri, ma anche alle persone fisiche e giuridiche, fornendo così le prime basi per la futura nascita della cittadinanza europea. Cominciava, cioè, a delinarsi un ordinamento giuridico del tutto autonomo rispetto a quelli statali dotato di un proprio organo giurisdizionale, la già menzionata Corte di giustizia.

L'attribuzione di tale centralità all'organo sovranazionale si collocava, d'altronde, in un momento storico ancora caratterizzato da una grande tensione verso il superamento della sovranità assoluta, fonte di immani tragedie negli anni precedenti, e del tradizionale diaframma esistente fra gli Stati. Non solo. Gli iniziali timori di un'invasione sovietica, probabilmente attraverso la Germania occidentale, pose il problema di un controllato riarmo tedesco che Jean Monnet tradusse nella creazione di un esercito europeo; questo sarebbe stato composto da sei divisioni, comunque sotto il comando della NATO, gestito da un ministro europeo della difesa, con annesse istituzioni (sostanzialmente ricalcanti quelle della CECA) (c.d. *piano Pleven*, dal primo ministro francese René Pleven). Su queste premesse il 27 maggio 1952, restituendo alla Germania occidentale la piena sovranità nazionale, con grande intuito visionario venne firmato a Parigi il trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED), il cui art. 38 prevedeva che l'Assemblea allargata della CECA si costituisse in Assemblea costituente per elaborare lo statuto della Comunità politica europea (CPE), organismo politico incaricato di controllare l'esercito europeo. Il progetto di Trattato istitutivo della CPE prevedeva la formazione di istituzioni sovranazionali come il Consiglio esecutivo europeo, il Parlamento (bicamerale con una camera eletta a suffragio universale diretto), la Corte di giustizia e il Consiglio economico e sociale. Le competenze della Comunità avrebbero riguardato la politica estera, l'applicazione del Trattato CED³ e la progressiva realizzazione di un mercato comune.

² In proposito v. S. GUERRIERI, *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea comune della CECA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Bologna, 2016.

³ Discorso di De Gasperi a Strasburgo il 10 dicembre 1951, per la creazione di una forza di difesa europea: «È assolutamente necessario che trovi nei nostri Paesi la collaborazione di

Ci si è soffermati nel ricordare il sistema istituzionale disegnato per sottolinearne l'assoluta novità nel quadro delle relazioni internazionali e il grado avanzatissimo prospettato nel processo d'integrazione. Tuttavia, sia la CPE che la CED, come si sa, non videro mai la luce dopo che il 30 agosto 1954 l'Assemblea nazionale francese rigettò il Trattato (mediante un espediente procedurale)⁴ grazie agli oppositori della sinistra che non volevano il riarmo della Germania. Così, nell'estate 1954 la strada della diretta unificazione politica dell'Europa, che pareva solidamente avviata, svanì. D'altronde, in parte il progetto era forse troppo ambizioso senza considerare l'avvenuta attenuazione dei rischi di un nuovo conflitto mondiale anche a seguito della morte di Stalin.

Come è noto, il fallimento di CDE e CPE rischiò di far crollare l'intero progetto della costruzione europea ma, come spesso avvenuto nel corso dei decenni, la crisi finì per produrre nuove opportunità (e ne abbiamo l'esempio più recente a seguito della pandemia). Si cominciò allora a pensare di imboccare una strada nuova, cioè quella dell'unificazione economica, che non avrebbe posto fin dall'inizio il problema del trasferimento di sovranità a un sistema compiutamente federale, su cui si era incagliato il progetto CED-CEP con il rinvio a tempi migliori dell'unificazione politica. Proprio un'iniziativa italiana portò al rilancio con la decisiva Conferenza (1-3 giugno 1955), tenuta a Messina e Taormina in omaggio al nostro ministro degli esteri Gaetano Martino⁵; questa, pur fra mille difficoltà e contrasti, si sbloccò in dirittura d'arrivo con l'adozione di una risoluzione con cui i sei Paesi membri enunciarono una serie di principi e di intenti a base dei lavori di un comitato tecnico intergovernativo *ad hoc*, incaricato di

tutte le forze democratiche e ridesti nello stesso tempo in tutti i nostri amici, particolarmente in America, la fede nei destini dell'Europa».

⁴ Gollisti, comunisti, nazionalisti, circa metà dei socialisti e una parte dei repubblicani si schierarono contro la ratifica. Tra le cause della mancata approvazione vi è sicuramente la morte di Stalin, che attenuò momentaneamente il conflitto fra URSS e Occidente capitalista; importantissima parte nella questione ebbero poi i problemi interni della Francia: la guerra in Indocina (che stava andando malissimo) e l'impossibilità, per i nazionalisti interni, di accettare il riarmo tedesco.

⁵ Quando nel 1955 il ministro degli Esteri olandese Joan Williem Beyen inviò, a nome del Benelux, un memorandum ai governi italiano, francese e tedesco, in cui proponeva una conferenza specifica per dare vita ai primi strumenti dell'integrazione economica europea, il ministro degli Esteri italiano Gaetano Martino pensò subito a organizzarla nella sua Messina.

preparare un «rapporto generale»⁶ da presentarsi ad una Conferenza intergovernativa al fine di redigere un nuovo trattato.

Si trattava, comunque, di un “processo intergovernativo ma a guida tecnocratica”, con un gruppo limitato di esperti, nominati dai governi e dalle istituzioni europee, con un «coordinatore politico» di grande personalità come Paul Henri Spaak. Questi, fra il 1950 e il 1954, era stato presidente del Movimento europeo ed aveva quindi promosso, assieme a Spinelli, la battaglia per la CEP, svolgendo, tra l’altro, il ruolo cruciale di presidente dell’Assemblea *ad hoc*. Agli esperti era affidato il compito di studiare la fattibilità dei due progetti presentati, cioè «la creazione di un’organizzazione comune per lo sviluppo pacifico dell’energia atomica e (...) l’istituzione di un mercato comune, da realizzare per tappe, mediante la riduzione progressiva delle limitazioni quantitative e l’unificazione dei regimi doganali». La classica conferenza intergovernativa, in altri termini, sarebbe dovuta intervenire solo nel momento finale per fare propria la bozza di Accordo così elaborata.

La questione in discussione era se si dovesse puntare su “un’integrazione economica verticale”, cioè in un settore ristretto sul modello della CECA, o invece “orizzontale”, cioè riguardante l’economia nel suo complesso. La prima indicazione proveniva da Monnet, il quale giudicava troppo ambizioso il disegno di una integrazione economica complessiva e presentò il progetto dell’Euratom, che riteneva più accettabile da parte del governo francese (anche perché esso aspirava all’armamento atomico nazionale). L’idea del “mercato comune” aveva, invece, come principali sostenitori lo stesso Spaak, nonché Willelm Beyen e Joseph Bech (Ministri degli esteri rispettivamente di Belgio, Olanda e Lussemburgo), il cui *memorandum* fu accolto positivamente dai governi tedesco e italiano. Ebbene, a Messina, pur non lasciando cadere la proposta di Monnet, prevalse la decisione di identificare nella creazione di un mercato comune la via funzionale all’integrazione economica interstatale.

Tutti i Ministri degli Affari esteri degli Stati membri della CECA, riuniti in una Conferenza a Venezia nel maggio 1956⁷ – e certamente

⁶ *Resolution adopted by the Ministers of Foreign Affairs of the Member States of the ECSC at their meeting at Messina*, 3 giugno 1955, par. II.4. Cfr. L. PANELLA (a cura di), *Le sfide dell’Unione europea a 60 anni dalla Conferenza di Messina*, Napoli, 2016.

⁷ La Conferenza dei ministri degli esteri della CECA, svoltasi a Venezia il 29 e 30 maggio, decise il passaggio alla fase diplomatica vera e propria, convocando a Bruxelles per il 26 giugno una conferenza intergovernativa per la stipulazione e la redazione dei futuri trattati. Occorre valutare il significato concreto dell’accordo raggiunto con l’opportunità di passare

sollecitati dal fallimento della CED –, fecero proprio il *Rapporto Spaak* e incaricarono una conferenza intergovernativa, nuovamente posta sotto l'egida di Spaak, di redigere un trattato. I negoziati diplomatici da un lato superarono i tentativi del Regno Unito di sabotare l'iniziativa⁸, dall'altro avanzarono rapidamente portando alla conclusione dei due nuovi Trattati istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom), entrambi firmati a Roma il 25 marzo 1957. Si deve quindi, pur con notevoli limiti e ritardi, alla Conferenza di Messina sia l'aver determinato la stesura dei nuovi Accordi sia l'aver posto le basi per il progetto di un'Europa Federalista ipotizzata da Ernesto Rossi, Altiero Spinelli ed Eugenio Colorni nel celebre Manifesto nato nella piccola isola di Ventotene. La Conferenza fu, pertanto, in grado di avviare il processo in grado di espandere il raggio d'azione della CECA – condividendone Corte di giustizia e Assemblea comune – e di rilanciare il progetto d'integrazione europeo tramite i due Trattati, funzionalmente e istituzionalmente collegati a quello di Parigi, ma nei quali erano assenti forme di democrazia partecipativa⁹.

L'insieme delle tre Comunità, all'inizio dotate di istituzioni almeno in parte separate, costituì un indubbio salto di qualità registrato in particolare con il notevole ampliamento della competenza *ratione materiae* della CEE grazie al coordinamento delle politiche economiche nei tre grandi ambiti quali trasporti, agricoltura e commercio estero. Venne altresì instaurato il Mercato comune europeo fondato sulla libertà di circolazione dei quattro fattori produttivi (merci, servizi, capitali, lavoro). Naturalmente, fu previsto un decennio per realizzare progressivamente le novità introdotte (l'unione doganale si perfezionò nel 1968).

Soffermandoci, in sintesi, sui profili istituzionali si ebbe, invece, una decisa retromarcia considerato che l'esercizio del potere legislativo venne sottratto all'istituzione sovranazionale, la Commissione (la vecchia Alta autorità), per restituirla a quella intergovernativa, il Consiglio dei ministri, per di più chiamato ad assumere le proprie decisioni all'unanimità. L'Assemblea parlamentare, sempre formata in se-

al negoziato diplomatico dalla fase tecnica che troppo a lungo si era diluita, malgrado le rapide previsioni di Messina.

⁸ Si veda M. SCHAAD, *Plan G – A 'Counterblast'? British Policy Towards the Messina Countries, 1956*, in *Contemporary European History*, 1998, 39 ss.

⁹ Si veda J.M. PALAYRET, *Les décideurs français et allemands face aux questions institutionnelles dans la négociation des traités de Rome 1955-1957*, in M.T. BITSCH (ed.), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes*, Bruxelles, 2001, 105 ss.

condo grado da membri dei Parlamenti nazionali, continuava a svolgere una mera funzione consultiva. A partire dal 1° luglio 1967 si ebbe comunque la «fusione degli esecutivi» con un solo Consiglio dei ministri e con l'assorbimento, non funzionale ma personale, dell'Alta autorità in una Commissione unica. Pertanto, le tre Comunità rimanevano distinte¹⁰, ciascuna con le proprie competenze, però operavano attraverso istituzioni comuni.

Il processo decisionale europeo ha conosciuto, tuttavia, una progressiva “verticalizzazione” di natura intergovernativa, avviata con l'emergere, inizialmente come prassi, dei vertici periodici dei capi di Stato o di governo, concepiti come istanza superiore rispetto alle istituzioni comunitarie. Tale prassi è stata formalmente consacrata con l'Atto unico del 1986, che ha istituzionalizzato il Consiglio europeo, progressivamente rafforzato nei successivi Trattati fino a diventare¹¹, con il Trattato di Lisbona, una vera e propria istituzione dell'Unione.

2. L'assetto istituzionale realizzato nei decenni di vita dell'integrazione europea è stato in realtà funzionale a una logica prevalentemente economica; in altri termini, gli Stati membri hanno continuato ad affrontare le sfide problematiche che via via sorgevano dall'evolversi della comunità internazionale con strumenti spesso obsoleti e parzialmente inadeguati a rispondere con efficacia alle complesse domande poste dalla società contemporanea. In particolare, il solido legame economico costruito attraverso le Comunità europee sulle fondamenta del circuito intergovernativo è rimasto per troppo tempo privo della diretta legittimazione democratica dei cittadini.

C'è da evidenziare che lo “spirito di Messina”, come abbiamo ricordato, era altro. La soluzione politica trovata, concretizzatasi con i due Trattati CEE ed EURATOM, risultava l'unica possibile nel contesto dell'epoca una volta ridimensionate le ambizioni sovranazionali con l'allontanarsi degli anni della guerra. Ma aveva ribadito Gaetano Martino: «Noi ci riunimmo a Messina per l'operazione del “rilancio europeo” perché il Trattato istitutivo della Comunità Europea di Dife-

¹⁰ La CECA, unica per la quale era previsto un termine in 50 anni, si è estinta nel 2002 per venire assorbita nella Comunità europea. Sulla CECA v. fra gli altri J. MONNET, *Mémoires*, Paris, 1976; A. ISONI, *L'Alta Autorità del carbone e dell'acciaio. Alle origini di una istituzione pubblica*, Lecce, 2006; F. FAURI, *L'Unione Europea. Una storia economica*, Bologna, 2017; G. LASCHI, *Storia dell'integrazione europea*, Firenze, 2021.

¹¹ Per il contributo degli studiosi italiani, prevalentemente sotto il profilo giuridico, alla fase iniziale del processo d'integrazione v. G. CAGGIANO, *La dottrina italiana nella fase costituente dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, 441 ss.

sa era stato respinto dal Parlamento francese e quindi era tramontata la possibilità, che pareva offerta da quel Trattato, della diretta integrazione politica dell'Europa. Il Mercato comune, l'EURATOM, nella nostra mente non erano altro che mezzi, strumenti per una futura integrazione politica». Pertanto, la costruzione economica avrebbe dovuto rappresentare nient'altro che lo strumento per condurre l'Europa alla sua unificazione politica.

Certo, nel corso degli anni l'integrazione ha registrato non solo il perfezionamento del mercato comune (divenuto unico e poi interno), tuttavia ancora non privo di importanti ostacoli nella circolazione¹², ma anche l'acquisizione di nuove e importanti competenze; ci si riferisce alla politica ambientale, giustizia e affari interni, alle prime basi di una politica estera (l'articolazione in tre pilastri di Maastricht) oltre alla "rivoluzionaria" unione monetaria (tuttavia orba dell'unione economica e fiscale). In altri termini, quella che è poi diventata l'Unione europea ha assunto progressivamente competenze più ampie con un'indispensabile connotazione più politica per la quale, del resto, erano già ben evidenti i presupposti. Si pensi solo alla citata nascita di un ordinamento giuridico autonomo, consolidato grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia, fondato sull'esistenza di un sistema legislativo vincolante e per di più prevalente in caso di contrasto con le norme nazionali, nonché ad un assetto giurisdizionale al quale i giudici nazionali debbono attenersi.

Una maggiore connotazione politica è certamente riconducibile all'evoluzione del ruolo del Parlamento europeo, ma solo entro certi limiti. Infatti, sappiamo che la progressiva "esportazione" di poteri normativi dai livelli nazionali a quello comunitario, inizialmente, non trovava corrispondenza nell'istituzione tradizionalmente deputata allo svolgimento di tale funzione e cioè quella parlamentare. Pur "santificato" dall'elezione diretta (1978) grazie all'intensa attività politica di Altiero Spinelli, il Parlamento europeo ha sempre stentato a vedersi riconosciuti i conseguenziali poteri se non attraverso faticose tappe successive. Il metodo federalista auspicato dallo stesso Spinelli trovava sempre ostacoli dalla prevalenza del metodo funzionalista di Monnet e da quello, compresente, confederale di Charles de Gaulle. È sempre stato il Consiglio (dei ministri), con il successivo rafforzamen-

¹² Li segnala in maniera approfondita Enrico Letta nel suo Rapporto sul mercato unico presentato al Consiglio europeo il 18 aprile 2024 intitolato *Much more than a market. Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*.

to introdotto attraverso la nascita del Consiglio europeo (dei Capi di Stato e di governo), a porsi in primo piano quale diretta proiezione della natura intergovernativa ancora alla base dell'intero sistema; e questo è fondato, è sempre bene ricordarlo, su di una fonte giuridica convenzionale.

D'altronde, è inutile negare che, rispetto alle non teoriche aspettative, il mancato pieno salto di qualità in senso politico del processo d'integrazione trova una delle sue cause nello scarso radicamento democratico che lo ha caratterizzato fino ad oggi. Le palesi contraddizioni inerenti al sistema hanno portato per anni a discutere, non senza ragione, del c.d. *deficit* democratico, suo vizio di origine, proprio a causa della insufficiente presenza nell'articolazione istituzionale "comunitaria"¹³ di un adeguato livello di garanzie democratiche che ne avvalorassero la legittimazione. D'altronde è nell'esercizio dei poteri l'essenza della sovranità e, quindi, si veniva a porre, allo stesso tempo, una questione relativa a come la stessa individuazione della sovranità si determinasse nel quadro dell'integrazione europea.

Era ovvio che i primi profili di maggiore legittimazione democratica si determinassero attraverso l'attribuzione di più significativi poteri al Parlamento europeo. Infatti, con il Trattato di Maastricht del 1992 si aprì una nuova fase nell'evoluzione del suo ruolo¹⁴ grazie all'introduzione della procedura di codecisione in alcuni ambiti legislativi e all'estensione della procedura di cooperazione ad altri. Il Parlamento acquisì per la prima volta un ruolo iniziale di co-legislatore, nonché il potere di approvare in via definitiva la composizione della Commissione, affermando così una forma di controllo politico sull'esecutivo dell'Unione. Riformando la procedura di codecisione ed estendendola alla maggior parte degli ambiti legislativi, il Trattato di

¹³ Uso il termine comunitario "fra virgolette" per comodità, e preferenza personale, in quanto, in realtà, il termine dovrebbe essere desueto a seguito della sostituzione di «Comunità» con «Unione» nel Trattato di Lisbona.

¹⁴ Nel Progetto di Trattato per la creazione dell'Unione europea, fortemente voluto da Spinelli e approvato a larga maggioranza dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984, era indicata una riforma complessiva delle istituzioni comunitarie, molte delle quali introdotte nei successivi Trattati. Si pensi alle decisioni a maggioranza nel Consiglio dei ministri e al potere di codecisione del Parlamento europeo in tutti i settori legislativi concernenti il completamento del mercato interno e l'Unione economica e monetaria rendendo l'Assemblea punta di diamante del sistema; alla cittadinanza europea; ai diritti fondamentali come base dell'intero sistema. In proposito v., fra gli altri, R.A. CANGELOSI, *Dal progetto del Trattato Spinelli All'Atto unico europeo*, Milano, 1987; S. PISTONE, *A trent'anni dal Progetto Spinelli: un'iniziativa parlamentare a favore di una Costituzione federale europea*, in *La Cittadinanza Europea*, 2014, 37 ss.

Amsterdam del 1997 attribui al Parlamento un più ampio ruolo di co-legislatore ponendolo su un piano di crescente anche se non completa parità con il Consiglio. La nomina del Presidente della Commissione fu sottoposta all'approvazione del Parlamento, i cui poteri di controllo sull'esecutivo furono così rafforzati. Il Trattato di Nizza del 2001 ha poi ulteriormente ampliato l'ambito di applicazione della procedura di codecisione; i poteri legislativi e di controllo del Parlamento europeo sono stati rafforzati e il voto a maggioranza qualificata è stato esteso a più settori in seno al Consiglio. Ma a Nizza molti problemi di natura istituzionale rimasero irrisolti tanto da indurre presto il Consiglio europeo con la Dichiarazione di Laeken (14-15 dicembre 2001) a istituire un organo straordinario e all'epoca temporaneo, la Convenzione sul futuro dell'Europa al fine di preparare la redazione di un nuovo Trattato¹⁵. Dalla bozza frutto dei relativi lavori si giunse – nella Conferenza intergovernativa (CIG) appositamente convocata – con varie modifiche al progetto originale, confluito nel Trattato di Roma che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato dagli Stati dell'Unione il 29 ottobre 2004.

Ebbene, è importante sottolineare come un nuovo momento decisivo nel processo d'integrazione si è avuto attraverso il ricorso ad una “seconda forma di innovativa ingegneria istituzionale” in una logica “maggiormente partecipativa”. A Messina era stata superata la tradizionale prassi del negoziato meramente diplomatico grazie a un processo sempre intergovernativo ma a guida tecnocratica con un gruppo limitato di esperti. Con la Conferenza intergovernativa abbiamo, a sua volta, un processo interistituzionale molto “più inclusivo”, con rappresentanti nazionali ed europei, membri della società civile, esponenti diplomatici. Va ricordato, comunque, il ruolo che Paul-Henri Spaak e Valéry Giscard d'Estaing con Giuliano Amato hanno avuto, rispettivamente, nel dirigere, il primo, la Conferenza di Messina, gli altri, la

¹⁵ Presidente della Convenzione è stato Valéry Giscard d'Estaing, con i due vicepresidenti sono stati Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene. Essa era composta da 15 rappresentanti dei governi dei Paesi membri (uno per Stato), 13 dei governi dei Paesi candidati all'adesione (quelli entrati nel 2004 e quelli previsti per il 2007 e il 2010), 30 dei parlamenti nazionali dei Paesi membri (due per Stato), 26 dei parlamenti nazionali dei Paesi candidati (due per Stato), 16 del Parlamento europeo, 2 della Commissione europea. Osservatori senza diritto di voto sono stati 3 rappresentanti del Comitato economico e sociale, 6 del Comitato delle regioni, 3 delle parti sociali e il Mediatore europeo.

Convenzione sul futuro dell'Europa, conducendo queste avventure in direzioni che hanno superato le aspettative¹⁶.

La mancata entrata in vigore del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa del 2004 non sminuisce, evidentemente, l'importanza del risultato qualitativo raggiunto, però sempre sottoposto alle “forche caudine” della unanimità delle ratifiche statali, né ha impedito la riproposizione, nel Trattato di Lisbona del 2007, ad esempio, dell'ulteriore rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo verso la progressiva ma ancora incompleta democratizzazione¹⁷. Infatti, l'art. 14, par. 1, del TUE, letto insieme al successivo art. 16, par. 1, evidenzia un altro passo avanti nel “riequilibrio di poteri” tra l'Assemblea e il Consiglio, contemplando un “esercizio congiunto di funzioni” e non consentendo, per le relative materie, alcuna prevaricazione di una istituzione sull'altra. Ma da questa procedura legislativa ordinaria sono escluse materie decisive quali la politica estera e di sicurezza nonché di difesa comune, l'adozione del quadro finanziario pluriennale dell'Unione, l'armonizzazione fiscale (imposte dirette), la sicurezza sociale e la protezione sociale, gli aspetti transfrontalieri del diritto di famiglia. Esse, infatti, rimangono nella esclusiva prerogativa del Consiglio per di più, di frequente, con l'ulteriore limite dato dal vincolo dell'unanimità.

Non possiamo in questa sede soffermarci in termini analitici sui pur indubbi progressi determinatisi, con la riforma del 2007 nel quadro democratico istituzionale dell'Unione¹⁸; ma non può non segnalarsi la conferma con Lisbona della tradizionale esclusione del Parlamento dalla fase, di estrema importanza, della “iniziativa legislativa”, riservata espressamente alla Commissione (art. 17 TUE)¹⁹. Questa è,

¹⁶ Si veda V. MARTIN DE LA TORRE, *L'Europa raccontata dai padri fondatori*, Soveria Mannelli, 2019.

¹⁷ Va ricordato che sin dal 1980 la Corte di giustizia aveva affermato che il potere del Parlamento europeo «costituisce un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale voluto dal Trattato. Esso riflette, sia pure limitatamente, sul piano della Comunità, un fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa» (sentenza del 29 ottobre 1980, causa 138/79, *Roquette Frères c. Consiglio*).

¹⁸ In proposito v. F. MARTINES, *La funzione d'iniziativa della Commissione nel processo legislativo dell'Unione europea*, Napoli, 2019.

¹⁹ Sul deficit democratico connotato al monopolio dell'iniziativa della Commissione, v. R. MASTROIANNI, *L'iniziativa legislativa nel processo legislativo comunitario tra deficit democratico ed equilibrio interistituzionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, 2002, 433 ss., in particolare 437. Cfr. altresì U. VILLANI, *Considerazioni sulla democratizzazione dell'Unione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, 217

dunque, ancora considerata “motore” (quasi) esclusivo dell’integrazione svolgendo un ruolo sicuramente indispensabile alla nascita della CEE – quando il potere legislativo era per forza di cose concentrato nelle mani del Consiglio e, di conseguenza, degli Stati membri –, ma sicuramente datato alla luce del successivo sviluppo del processo di integrazione. È solo presente il meno significativo meccanismo della “iniziativa sull’iniziativa” per cui, a maggioranza dei membri che lo compongono, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l’elaborazione di un atto dell’Unione ai fini dell’attuazione del Trattato (art. 225 TFUE). La disposizione prevede solo un obbligo di motivazione a carico della Commissione qualora questa non ritenga di seguire l’impulso proveniente dal Parlamento: «Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo».

3. È comunque evidente che un’Assemblea parlamentare priva del potere di iniziativa legislativa risulta tuttora lontana dalle prerogative tipiche degli organismi maggiormente rappresentativi dei cittadini. Né appare sufficiente a colmare tale lacuna la pre-iniziativa legislativa affidata all’istituto del “diritto di iniziativa dei cittadini” dell’Unione²⁰: questi, in numero di almeno un milione e aventi la cittadinanza di almeno un quarto degli Stati membri, possono invitare la Commissione, nell’ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali ritengono necessario un atto giuridico UE ai fini dell’attuazione dei Trattati. La disciplina di tale iniziativa è contenuta nel regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, più volte modificato. Il diritto di iniziativa dei cittadini europei si esaurisce con la richiesta di presentare una proposta di un atto rivolta alla Commissione che deve esporre le sue conclusioni giuridiche e politiche al riguardo, l’eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso; essa gode peraltro, come mostra la prassi, di un ampio potere discrezionale nella decisione sull’accoglimento

ss.; E. TRIGGIANI, *Deficit democratico o di sovranità? Il rebus politico-istituzionale dell’Unione europea*, *ivi*, 219 ss.

²⁰ Si v. R. MASTROIANNI, A. MAFFEO (a cura di), *L’iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, 2015, A. SANTINI, *L’iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell’Unione?*, Napoli, 2019; nonché A. DAMATO, *In tema di diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, t. I, Bari, 2017, 425 ss.

dell'iniziativa e sull'azione da intraprendere, pur restando soggetta al controllo della Corte di giustizia.

Eppure un'ultima novità interessante introdotta a Lisbona è data dalla circostanza, importante almeno simbolicamente, di aver indicato che il Parlamento europeo è composto non più, come recitava il Trattato delle Comunità europee, dai «rappresentanti dei popoli degli Stati» bensì dai «rappresentati dei cittadini» UE (art. 14, par. 2, TUE) e che la cittadinanza dell'Unione non è più complementare ma «si aggiunge alla cittadinanza nazionale» (art. 20, par. 1, TFUE), evidenziando la prospettiva di una vera e propria “seconda cittadinanza” e quindi la relativa autonomia di *status*. L'istituzione della “cittadinanza dell'Unione” ha peraltro aperto la porta verso scenari certamente più significativi rispetto ad una costruzione più partecipata e democratica dell'assetto istituzionale europeo.

Già sappiamo che il riconoscimento ai cittadini europei di un ampio catalogo di diritti direttamente ostensibili dinanzi ad un giudice è una caratteristica che differenzia l'UE da gran parte delle organizzazioni intergovernative e che la accomuna, piuttosto, agli Stati. In ordine alla loro tutela la Corte di giustizia, contrariamente alle Corti supreme federali, non ha per ora il potere di annullare le norme interne in contrasto con il diritto dell'Unione; tuttavia, il primato del diritto “comunitario” – sancito dalla costante giurisprudenza della Corte di giustizia e dalla Dichiarazione n. 17 allegata al Trattato – produce rigorosi vincoli sia sulla legislazione che sulla giurisprudenza degli Stati membri. Ma il particolare protagonismo della persona fisica nel sistema dell'UE è rafforzato dall'attribuzione ad essa, sul presupposto dell'appartenenza ad uno Stato membro, proprio della cittadinanza europea, vero e proprio *status* giuridico di una seconda cittadinanza, per la prima volta non riferita ad uno Stato sovrano²¹. Esso si forgia sul fondamento della dignità della persona quale cemento dell'integrazione delle diverse identità unificate dal comune progetto di sviluppo. In altri termini, più cittadini in senso pieno che consumatori.

D'altronde, la Corte di giustizia già ai tempi della sentenza *Micheletti*²² affermò che la cittadinanza europea non deve esser conside-

²¹ Lo *status* di cittadino dell'Unione costituisce quello fondamentale dei cittadini degli Stati membri (v., in tal senso, le sentenze della Corte di giustizia del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, EU:C:2001:458, punto 31; del 18 gennaio 2022, causa C-118/20, *Wiener Landesregierung*, EU:C:2022:34, punti 38 e 58, nonché del 5 settembre 2023, causa C-689/21, *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, punti 29 e 38).

²² Corte di giustizia, sentenza del 7 luglio 1992, causa C-369/90, *Mario Vicente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria*.

rata come un riflesso passivo della cittadinanza nazionale, ma come un istituto giuridico dal quale derivano diritti e garanzie propriamente europei. La Corte ha inoltre mostrato in più di un'occasione di voler superare situazioni puramente interne agli ordinamenti nazionali, costituenti ambiti materiali generalmente sottratti alla sua giurisdizione. E così sappiamo che un'interpretazione estensiva dell'elemento transfrontaliero ha consentito di attrarre nell'ambito applicativo del diritto comunitarie materie a questo tradizionalmente sottratte; si pensi, esemplificativamente, alle note sentenze *Zhu e Chen*²³, *Rottmann*²⁴ *Zambrano*²⁵, *Mc Charty*²⁶. Con la recentissima sentenza su *Malta*²⁷, la Corte ha ribadito, anche con qualche forzatura, che l'attribuzione della cittadinanza nazionale, pur trattandosi di una competenza esclusiva degli Stati membri, deve essere esercitata nel rispetto del diritto UE in quanto produttiva di effetti all'interno del suo ordinamento. In altri termini, il diritto dell'Unione non sostituisce il diritto nazionale nella disciplina della cittadinanza, ma impone limiti funzionali al suo esercizio. Essa non può essere oggetto di commercializzazione in quanto le norme che la regolano figurano tra le disposizioni fondamentali dei Trattati che, inserendosi nel quadro del sistema peculiare dell'Unione, sono strutturate in modo da contribuire alla realizzazione del processo di integrazione che costituisce la ragion d'essere dell'Unione stessa e fanno quindi parte integrante del suo quadro costituzionale (punto 91).

Per la Corte, il «legame genuino» può consistere in elementi di residenza stabile, integrazione linguistica e culturale, vincoli familiari o partecipazione alla vita sociale dello Stato membro ma, là dove tale legame manchi, la cittadinanza nazionale rischia di diventare un canale surrettizio per ottenere i benefici che discendono dalla cittadinanza europea²⁸. A tal riguardo, esercitando i diritti politici loro conferiti da-

²³ Corte di giustizia (GS), sentenza del 19 ottobre 2004, causa C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department*.

²⁴ Corte di giustizia, sentenza del 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Rottmann c. Freistaat Bayern*.

²⁵ Corte di giustizia, sentenza dell'8 marzo 2011, causa C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi*.

²⁶ Corte di giustizia, sentenza del 5 maggio 2011, causa C-434/09, *Shirley McCarthy c. Secretary of State for the Home Department*.

²⁷ Corte di giustizia (GS), sentenza del 29 aprile 2025, causa C-181/23, *Commissione europea c. Repubblica di Malta*. V, in chiave parzialmente critica, il recentissimo commento di U. VILLANI, *La Corte di giustizia dinanzi alla "cittadinanza (di Malta) in vendita"*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025, n. 2, 1 ss.

²⁸ Si tratta del descritto diritto di presentare un'iniziativa dei cittadini, di quelli di presentare petizioni al Parlamento, di ricorrere al Mediatore, diritto di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle sue lingue ufficiali, nonché del diritto di voto ed

gli articoli 10 e 11 TUE e concretizzati negli articoli 20, 22 e 24 TFUE, i cittadini dell'Unione partecipano direttamente alla vita democratica dell'Unione. Infatti, il suo funzionamento si fonda sulla "democrazia rappresentativa", la quale concretizza il valore della democrazia che costituisce, ex art. 2 TUE, uno dei valori sui quali l'Unione si fonda (punti 88 e 89). Inoltre, secondo la Corte, la cittadinanza dell'Unione rappresenta una delle principali espressioni del principio di solidarietà, fondamento stesso del processo di integrazione europea. Essa è quindi parte integrante dell'identità dell'UE, intesa come ordinamento giuridico peculiare, accettato dagli Stati membri sulla base del principio di reciprocità e nel rispetto di quello di leale cooperazione.

La potenziale "centralità" di tale istituto giuridico, sotto un profilo non solo simbolico ma sostanziale, è, quindi, riferibile all'evoluzione dell'intero processo di integrazione europea. Infatti, la complessa realtà che si tenta tra mille difficoltà di costruire non può certamente essere la riedizione, su scala più vasta, dello Stato come l'abbiamo concepito e vissuto fino ad oggi e che, fra l'altro, ha anche prodotto disastri enormi. Appare pertanto un grave limite la permanente carenza di efficaci strumenti di partecipazione democratica che siano realmente in grado di avvicinare, materialmente e politicamente, le istituzioni dell'Unione ai cittadini²⁹. Certo non mancano alcune norme che si richiamano alle caratteristiche democratiche che dovrebbero essere impresse nelle istituzioni "comunitarie". Si ricorda, anzitutto, l'art. 10, par. 3, TUE per il quale «ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione», partendo dalla sua espressione diretta nel Parlamento europeo (par. 1). E l'art. 165, par. 2, TFUE stabilisce la base per un'azione dell'Unione europea intesa a promuovere la partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'Europa. Tali disposizioni sono rafforzate dall'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che assicura il diritto alla libertà di associazione e il diritto alla libertà di riunione; quindi, anche il diritto delle persone di riunirsi in gruppi o strutture organizzate

A tale forma di "democrazia partecipativa" si affiancano le ulteriori modalità indicate dall'art. 11 TUE, in base al quale le istituzioni,

eleggibilità alle elezioni al Parlamento e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui i cittadini risiedono, alle stesse condizioni dei suoi cittadini.

²⁹ In materia v. A. SANTINI, *op. cit.* Cfr. altresì G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, 37 ss.

anzitutto, danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di fare conoscere e di scambiare pubblicamente le proprie opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione; in secondo luogo, è prescritto che sia assicurato un dialogo aperto, trasparente e regolare tra le istituzioni europee e le associazioni rappresentative e la società civile; infine la Commissione, allo scopo di assicurare la trasparenza delle azioni dell'Unione, procede ad ampie consultazioni delle parti interessate³⁰.

Tali varie forme di democrazia partecipativa sono complementari alle modalità con le quali si manifesta la “democrazia rappresentativa” di cui all'art. 10 TUE³¹, incentrate ovviamente sulla elezione diretta del Parlamento europeo. Ma essa si concretizza anche attraverso i “partiti politici” organizzati a livello (auspicato) europeo, anche se questi ultimi operano per ora solo nei gruppi parlamentari dello stesso³². Infatti, è facile riscontrare la debolezza del sistema politico-partitico europeo, a causa della scarsa vitalità del relativo sistema di istituzioni intermedie, nonostante tale richiamo al ruolo dei partiti politici a livello “comunitario”. Tale ruolo è però oggi pressoché inesistente per mancanza della loro ristrutturazione su base continentale e non è certo favorito dalla mancanza di liste elettorali transnazionali nelle elezioni del Parlamento europeo; queste andrebbero più decisamente “europeizzate” per almeno attenuarne la frequente dipendenza dalla sommatoria di logiche politiche nazionali in esso presenti³³.

Certo, è inutile nascondersi che tale obiettivo si scontra con l'indubbia crisi da anni esistente in Italia (ma non solo) della forma

³⁰ Si segnala l'interessante raccomandazione 2023/2836 della Commissione del 12 dicembre 2023 sulla promozione del coinvolgimento e della partecipazione effettiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche.

³¹ «Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa» (par. 1).

³² Per un'interessante analisi in proposito cfr. J.C. SIRVENT, *El parlamento europeo y el déficit de partidos políticos: el protagonismo de los grupos políticos*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, 2009, 363 ss. Tale denominazione è peraltro non più presente nel TUE mentre compariva quale titolo dell'art. I-47 del Trattato del 2004. La scomparsa della titolazione ha, forse involontariamente, cancellato la denominazione.

³³ Sul tema cfr. O. PORCHIA, *Partiti politici europei*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, vol. VII, 2014, 795 ss.; I. INGRAVALLO, *L'incerto statuto dei partiti politici europei*, in P. NESI, P. GARGIULO (a cura di), *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione*, Napoli, 2015, 211 ss.; ID., *Il (modesto) contributo dei partiti europei alla definizione del profilo democratico rappresentativo dell'Unione*, in *I Post di AISDUE*, Sezione “Convegni annuali e interinali” n. 8, 2019; M.E. BARTOLONI, *Il principio democratico rappresentativo nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Il deficit democratico dell'UE è una premessa necessaria?*, in *Annali AISDUE*, 2020, 183 ss.

tradizionale di partito acuita dal divario sempre più ampio tra l'esercizio del potere da parte di un partito dei territori (Comune, Regione), accentrato e personalizzato, e un modello di partito indebolito e appesantito dal contrasto fra correnti e sottocorrenti. E si spera che in futuro la proiezione sovranazionale dell'organizzazione partitica possa contribuire a rifondarne natura e capacità operativa anche alla luce della rivoluzione digitale.

La contraddizione di agire con strumenti insufficienti in quanto inadeguati non è quindi stata superata, a mio avviso, anche per l'assenza di una significativa spinta popolare costruita sull'effettivo interesse dei cittadini per la vita dell'Unione, rendendo così evanescente un pieno controllo democratico con il rischio di una sua progressiva attenuazione. Al di là delle responsabilità imputabili alle stesse istituzioni dell'Unione, è plausibile che l'abitudine ad eleggere "direttamente" i propri rappresentanti governativi a livello locale, regionale e nazionale, ma solo parzialmente a livello europeo, abbia progressivamente allontanato noi tutti da istituzioni sentite, da un lato, inutilmente invasive nonché poco influenti sulle scelte strategiche di sviluppo e, dall'altro, difficilmente controllabili e poco trasparenti. Inoltre, la moltiplicazione dei processi decisionali con la creazione di un vero e proprio labirinto deliberativo ne riduce la trasparenza evidenziando un profilo di criticità rilevante soprattutto in un ordinamento che vede persone fisiche e giuridiche co-protagoniste dirette dello stesso.

Certo, ogni cittadino acquisirebbe maggiore consapevolezza dell'esistenza stessa e dell'importanza della propria valenza europea se fosse istituito, ad esempio, uno strumento importante di partecipazione quale il *referendum* "su scala europea"³⁴. In proposito, nella Risoluzione sul parlamentarismo, la cittadinanza europea e la democrazia del Parlamento europeo si precisa che «la possibilità di modificare i trattati dell'UE per consentire referendum a livello dell'UE su questioni fondamentali che inneschino cambiamenti di paradigma nelle

³⁴ Tale strumento è previsto dal progetto del Parlamento con l'aggiunta di un nuovo paragrafo (4 *ter*) all'art. 11 TUE per cui: «Il Parlamento europeo, a maggioranza dei membri che lo compongono, può presentare al Consiglio europeo una proposta di referendum europeo (...). Se il Consiglio europeo adotta a maggioranza semplice una decisione a favore del referendum proposto, la Commissione ne organizza uno. Tutti i referendum europei sono organizzati nello stesso giorno in tutta l'Unione. Il referendum si considera approvato se la maggioranza degli elettori a livello dell'UE, e a livello nazionale nella maggioranza degli Stati membri, voti a favore. Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati (2022/2051(INL)).

azioni e nelle politiche dell'Unione, come la riforma dei trattati dell'UE; sottolinea, in tale contesto, che il risultato del referendum dovrebbe essere adottato solo in presenza di una doppia maggioranza a favore, che rappresenti la maggioranza degli Stati membri e la maggioranza degli elettori che si sono espressi»³⁵. Si tratterebbe di un risultato sicuramente democratico, ma anche simbolicamente rilevante nella espressione del legame esistente fra i diversi popoli europei unificati dal comune progetto politico. Sappiamo invece che tale strumento ad oggi è stato utilizzato, rispetto al processo d'integrazione, solo in chiave nazionale e con esiti spesso negativi in ordine, ad esempio, alla ratifica dei Trattati (Maastricht, Nizza) o all'adozione del Trattato che istituiva la Costituzione europea³⁶.

Le proposte di modifica dei Trattati presentate dal Parlamento europeo costituiscono, nel complesso, un contributo fondamentale rispetto ad una necessaria valorizzazione dell'apporto dei cittadini europei nella riqualificazione democratica e partecipativa del sistema UE³⁷. Ma, come vedremo in seguito, esistono forti dubbi sulla concreta possibilità di raggiungere questo risultato.

In anni più recenti, sono stati sperimentati a livello europeo anche altri strumenti democratici, più simili alla Conferenza sul futuro dell'Europa, di cui stiamo per parlare, come ad esempio i “dialoghi” e le “consultazioni dei cittadini”. I primi, avviati dalla Commissione Barroso e poi ripresi da quella Juncker, sono stati degli incontri prevalentemente di natura informativa, articolati in sessione di domande e risposte, che hanno dato un contributo, seppur limitato, al dibattito sulle prospettive future dell'Unione. I secondi, invece, concepiti come un'iniziativa più strutturata, sia a livello nazionale che transnazionale, hanno avuto una funzione puramente consultiva, non riuscendo a legarsi in modo funzionale al processo decisionale europeo.

Maggiore incidenza dovrebbe avere, infine, il ruolo delle parti sociali riconosciuto e promosso dall'art. 152 TFUE nel rispetto della lo-

³⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 14 settembre 2023 sul parlamentarismo, la cittadinanza europea e la democrazia (2023/2017(INI)).

³⁶ L'istituto del *referendum* europeo è inoltre contenuto nella misura 2 della proposta 38 della CoFE. Sulle varie proposte si tornerà in seguito. Sul *referendum* europeo v. di recente R. CASTALDI, *La proposta di un referendum europeo e il rafforzamento della democrazia europea*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna on line*, 2023, LXXX ss.

³⁷ Cfr. di recente F. MARTINES, *Le proposte di modifica dei Trattati presentate dal Parlamento europeo*, in A. ADINOLFI, N. LAZZERINI (a cura di), *Una Unione di cittadini. La costruzione della cittadinanza europea attraverso la partecipazione e la formazione*, Torino, 2023, 77 ss.

ro autonomia, componente essenziale sia nell'elaborazione normativa, sia come partecipazione democratica³⁸.

4. Nella ricerca di una urgente – ma parlando di Unione europea si fa per dire – quanto necessaria riforma nonché implementazione del relativo quadro normativo, si è fatto ricorso ad un'ulteriore e significativa forma di “ingegneria istituzionale”, non a caso ampliandone la qualità partecipativa e democratica rispetto alla Convenzione istituita nel 2001. Si tratta della Conferenza sul futuro dell'Europa (CoFE). L'iniziativa risale a diversi anni fa sulla base di una originaria proposta dal Presidente francese Emmanuel Macron nella primavera 2019, prima delle elezioni per il Parlamento europeo e dell'allora previsto recesso del Regno Unito dall'Unione; il piano per la Conferenza era stato fatto proprio dalla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen nei suoi Orientamenti politici presentati dinnanzi al Parlamento europeo nell'estate 2019. Successivamente, una serie di Stati membri dell'UE (soprattutto la Francia e la Germania congiuntamente, e l'Italia), nonché le istituzioni europee, avevano in un modo o nell'altro sostenuto l'idea di una Conferenza sul futuro dell'Europa nell'inverno 2019-2020. Tuttavia, l'esplosione della pandemia di Covid-19 nella primavera 2020 aveva ritardato il processo, inizialmente previsto per il 9 maggio 2020. Come è noto, solo il 10 marzo 2021 i Presidenti di Parlamento europeo, Commissione e Consiglio dell'Unione firmarono una Dichiarazione comune sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa, per riflettere su come riprendere il cammino dell'integrazione³⁹.

Va anzitutto sottolineato che la Conferenza non rientra né nella previsione né nella logica dell'art. 48 TUE, non essendo nata per produrre direttamente una formulazione per la modifica dei Trattati esistenti. D'altronde, abbiamo già sottolineato la debolezza del sistema dei partiti politici europei, oggi pressoché inesistente per mancanza della loro ristrutturazione su base continentale. Ci troviamo di fronte, quindi, ad una “terza modalità”, almeno potenziale, per giungere al risultato di una modifica dei Trattati vigenti. Certo, le precedenti Conferenza di Messina e Convenzione sul futuro dell'Europa hanno comun-

³⁸ Cfr. R. PALLADINO, *L'“autonomia” del dialogo sociale nel Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, 149 ss.; in generale v. per tutti P. GARGIULO (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea. Quale modello sociale europeo?*, Napoli, 2011.

³⁹ Sulla CoFE v., fra gli altri, R. PALLADINO, *Equilibrio istituzionale e modelli di partecipazione democratica. Considerazioni in vista della Conferenza sull'Europa*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 363 ss., e il *Focus La Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Diritto pubblico europeo, Rassegna on line*, 2023, n. 1.

que rappresentato punti di svolta storici nel processo d'integrazione europea, cambiando le dinamiche politiche delle negoziazioni internazionali attraverso nuovi metodi di ingegneria istituzionale⁴⁰. Abbiamo visto che la risoluzione di Messina adottò un nuovo percorso istituendo un comitato intergovernativo *ad hoc*, incaricato di preparare un «rapporto generale»⁴¹ da presentarsi ad una Conferenza intergovernativa, al fine di redigere un nuovo trattato⁴². A sua volta la Convenzione – assicurando una rappresentanza delle istituzioni europee (Parlamento e Commissione), dei parlamenti e dei governi nazionali – garantisce un metodo non più solo intergovernativo ma più partecipato e trasparente. Questa, come oggi disciplinata dall'art. 48 TUE, una volta convocata dal Presidente del Consiglio europeo esamina i progetti di modifica e adotta per consenso, cioè senza una votazione formale, una raccomandazione, contenente il testo proposto, diretta a una Conferenza⁴³. In entrambi i casi, peraltro, gli Stati membri sono riusciti a superare i limiti imposti dal sistema considerato che, da un lato, la Conferenza di Messina si sviluppava al di fuori della CECA e, dall'altro, la Convenzione introduceva una vera innovazione formale nel quadro del Trattato.

Pertanto, la Conferenza di Messina e la Convenzione sul Futuro dell'Europa costituiscono, ad ogni modo, un importante riferimento per meglio comprendere portata e significato della CoFE nonché i relativi limiti⁴⁴. La Conferenza, peraltro, concreta un dispositivo democratico riconducibile al principio secondo il quale «ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione», investendo direttamente i cittadini europei e favorendo un miglior bilanciamento tra rappresentazione e diretta partecipazione democratica⁴⁵. Certo, si

⁴⁰ Si veda K. LENAERT, M DESOMER, *New Models of Constitution-Making in Europe: The Quest for Legitimacy?*, in *Common Market Law Review*, 2002, 1217 ss.

⁴¹ *Resolution adopted by the Ministers of Foreign Affairs*, cit., par. II.4.

⁴² Si veda P.H. LAURENT, *Paul-Henri Spaak and the Diplomatic Origins of the Common Market, 1955-1956*, in *Political Science Quarterly*, 1970, 373 ss.

⁴³ Cfr. D. PANKE, *More Arguing than Bargaining? The Institutional Designs of the European Convention and Intergovernmental Conferences Compared*, in *European Integration*, 2006, 357 ss.

⁴⁴ V. le analitiche considerazioni di F. FABBRINI, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, Centro studi sul Federalismo, *Research Paper*, giugno 2021. In materia v. anche P. CRAIG, *The Lisbon Treaty: Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford, 2010. Sui rapporti tra Convenzione europea e CoFE v. in particolare N. VEROLA, F. GHERSINI, *Dalla Conferenza sul futuro dell'Europa alla Convenzione. Sfide e prospettive per una nuova UE*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, 2023, XXXII ss.

⁴⁵ Si veda anche art. 11, par. 1, TUE: «Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare

pone l'interrogativo se essa riuscirà a sua volta a produrre risultati concreti sulla base del lavoro intenso svolto e delle concrete proposte formulate (sulle quali torneremo). Per rispondere a tale quesito anzitutto è bene verificare i punti di forza e di debolezza della CoFE oltre al contesto politico generale in cui si sono collocati i suoi lavori. Un contesto che per la Conferenza di Messina e la Convenzione sul futuro dell'Europa non aveva invece consentito vere forme di democrazia partecipativa. Ma questo "supporto" di base potrà essere sufficiente⁴⁶?

Riguardo ai punti di forza, in un mondo ideale correttamente funzionante sul piano dei valori democratici un processo di consultazione tra cittadini e istituzioni di tale portata dovrebbe essere considerato un riferimento ineludibile riguardo al successivo e non tardivo processo decisionario. Comunque, nel caso della CoFE, pur non parlando di una classica consultazione popolare di significativo livello quantitativo⁴⁷, siamo sempre dinanzi a un primo vero esperimento di coinvolgimento della cittadinanza europea che si manifesta come "attiva" e "propositiva", dovendo in astratto costituire fonte primaria di autorità e legittimazione dell'Unione. Ricordiamo che per un anno i cittadini hanno avuto l'opportunità di condividere e discutere raccomandazioni tra di loro e con rappresentanti dell'UE, politici eletti a livello nazionale, regionale e locale, rappresentanti delle parti sociali e rappresentanti della società civile. La piattaforma digitale multilingue è stata il centro nevralgico della CoFE, offrendo a tutti i cittadini la possibilità di condividere idee e presentare contributi in una qualsiasi delle 24 lingue ufficiali dell'UE.

Un elemento centrale della CoFE sono stati, inoltre, i *panel* europei di 800 cittadini, selezionati in modo casuale, provenienti da ogni contesto e ogni angolo dell'UE e rappresentativi della diversità sociologica della stessa. I partecipanti, dopo aver considerato i contributi raccolti sulla piattaforma digitale, hanno formulato le loro raccomandazioni in sessione plenaria della Conferenza. Molti Stati membri dell'UE hanno organizzato *panel* nazionali costituiti da cittadini sele-

pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione». V. L. TEMPESTI, *L'Europa dei (molti) cittadini: esperienza e prospettive democratiche della Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, 2024, 42.

⁴⁶ Per una sintesi completa per composizione, lavori e risultati della CoFE v. *Conferenza sul futuro dell'Europa. Relazione sul risultato finale. Maggio 2022*.

⁴⁷ La partecipazione è stata discreta, registrando circa 19.000 proposte da circa 50.000 utenti unici in tutta l'UE. a maggio 2022 la piattaforma aveva ricevuto quasi 5 milioni di visitatori unici e i 50 000 utenti attivi avevano partecipato a 18 000 dibattiti e oltre 6 500 eventi registrati (dati della Commissione europea).

zionati in modo casuale sulla base degli stessi principi per un buon processo di deliberazione dei panel europei di cittadini. Per di più, la qualità del lavoro svolto vede i relativi risultati non molto lontani dalla base «tecnica» caratterizzante a suo tempo il gruppo di lavoro del citato Comitato Spaak. Inoltre, gli Stati membri hanno contribuito ai lavori attraverso un'ampia gamma di altri eventi e iniziative, in linea con le proprie specificità nazionali.

Le risultanze sono state poi dibattute dalla Plenaria, composta da rappresentanti di tutte le componenti della CoFE: le tre istituzioni europee, i parlamenti nazionali, e i cittadini⁴⁸. Compito della Plenaria è stato quello di fungere da raccordo tra la voce dei cittadini e il Comitato esecutivo, organo collegiale composto da rappresentanti delle tre istituzioni politiche ma senza una partecipazione diretta dei cittadini⁴⁹. Esso è stato incaricato di supervisionare i lavori della Conferenza e di stilare il Rapporto conclusivo, decidendo le raccomandazioni sottoporre ai Presidenti del parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea. Pertanto, il lavoro nella Plenaria, la settimana conclusa a sua volta con l'approvazione delle raccomandazioni per *consensus*, pone la Conferenza nell'alveo della tradizionale democrazia rappresentativa, mentre il passaggio dalla Plenaria al Comitato esecutivo segna la formalizzazione delle proposte della CoFE attraverso i meccanismi tradizionali del negoziato interistituzionale europeo. Non dimentichiamo, inoltre, che la fase finale della Conferenza è stata comunque condizionata dalla compressione in un solo anno di un lavoro ambizioso inizialmente previsto per durare più di due anni⁵⁰. In altri termini la Conferenza, grazie al suo metodo innovativo che fa ricorso alla partecipazione diffusa della cittadinanza europea tramite una piattaforma internet, si è proposta di applicare, per la prima volta nella storia delle istituzioni europee, un modello di democrazia parteci-

⁴⁸ La Plenaria era composta da 108 parlamentari nazionali (4 per ogni Stato membro), 54 rappresentanti dei governi, 108 membri del Parlamento Europeo, 108 cittadini (80 rappresentanti dei panel, uno per Stato membro per gli eventi nazionali; 8 della società civile); rappresentanti del Comitato delle Regioni, del Comitato economico e sociale, delle parti sociali e della società civile per un totale di 376 membri.

⁴⁹ Più in particolare, la composizione di tale organo è di tre rappresentanti e quattro osservatori per ciascuna istituzione (Parlamento, Consiglio e Commissione), cui partecipano come osservatori la presidenza della COSAC (la Conferenza delle Commissioni affari europei dei parlamenti nazionali), e, su invito, altri organismi e agenzie europee nonché Comitato delle Regioni, Comitato economico e sociale europeo e le parti sociali. La Presidenza collegiale è esercitata dai Presidenti delle tre istituzioni.

⁵⁰ Il piano iniziale era che la Conferenza cominciasse nel marzo 2020 (Presidenza tedesca del Consiglio UE) per concludersi nel primo semestre 2022 (Presidenza francese).

va che favorisce l'intervento diretto e la partecipazione dei cittadini al processo decisionale. Si tratta di un modello democratico che presuppone il profilo partecipativo, senza intermediazione, dei cittadini in una o più fasi per l'elaborazione di uno o più progetti di legge e per l'amministrazione della cosa pubblica⁵¹.

5. La Conferenza si è chiusa con una cerimonia tenutasi il 9 maggio 2022 nella fase finale della Presidenza di turno francese. In tale occasione, i tre Presidenti hanno ricevuto un Rapporto finale contenente 49 Proposte, divise nei nove temi (o *cluster*) e articolate in 326 misure individuali⁵². Ci troviamo di fronte, quindi, a un documento corposo che si pone in maniera diversa in funzione dell'impatto che tali proposte determinano sul quadro normativo vigente. Questi i nove temi: cambiamento climatico e ambiente; salute; un'economia più forte, giustizia sociale e occupazione; l'UE nel mondo; valori e diritti, stato di diritto, sicurezza; trasformazione digitale; democrazia europea; migrazione; istruzione, cultura, gioventù e sport.

Come emerge dalla Relazione finale le priorità individuate sono il conseguimento delle transizioni verde e digitale, il rafforzamento della resilienza dell'Europa e del suo contratto sociale, affrontando allo stesso tempo le disuguaglianze e facendo dell'Unione un'economia equa, sostenibile, innovativa e competitiva che non lascia indietro nessuno. «Gli sviluppi geopolitici verificatisi in concomitanza con la Conferenza, e in particolare la guerra di aggressione russa contro l'Ucraina, hanno inoltre messo in luce la necessità che l'UE diventi più assertiva, assumendo un ruolo di primo piano a livello mondiale nel promuovere i suoi valori e le sue norme in un mondo sempre più instabile».

Non sorprende che il seguito dato ai lavori della Conferenza risulti insoddisfacente. In particolare, il Consiglio europeo del 23-24 giu-

⁵¹ Cfr. P. SEVERINO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa. Prospettive di un modello di partecipazione da valorizzare (e perfezionare)*, in *Quaderni Costituzionali*, 2022, 167 ss. Si segnalano inoltre, generalmente in chiave critica B. GUASTAFERRO, *Dalla Conferenza sul futuro dell'Europa al confronto istituzionale sulla revisione*, ivi, 923 ss.; P. FOIS, *La Conferenza sul futuro dell'Europa una riforma dei Trattati "incentrata sui cittadini"?*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2022, 31 ss.; F. RASPADORI, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le colonne d'Ercole della lontananza dei cittadini*, in *Quaderni AISDUE*, 2022; L. GIANNITI, *Prime riflessioni attorno alla Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, 2023, XVI ss.; A.M. ROMITO, *La partecipazione dei cittadini alla riforma dell'Unione europea tra nuovi modelli partecipativi e vecchi problemi*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2023, n.2, 93 ss.

⁵² Il rapporto finale è reperibile *online* su: <https://commission.europa.eu>.

gno 2022 si è limitato a prendere atto (*take note*) delle 49 Proposte nelle proprie conclusioni⁵³, affermando contestualmente che le istituzioni europee devono garantire un seguito efficace, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze e in conformità con i Trattati⁵⁴. Ha poi aggiornato tale documento attraverso una valutazione tecnica preliminare delle proposte e delle misure specifiche dei risultati della Conferenza nel dicembre 2023⁵⁵.

La Commissione, a sua volta, non ha mostrato preclusioni rispetto alla riforma affermando in una comunicazione di voler sempre sostenere «coloro che desiderano migliorare l'Unione europea, anche attraverso modifiche dei trattati, se necessarie»⁵⁶, allegando un elenco non esaustivo di atti legislativi e altre iniziative attraverso cui stava attuando o si proponeva di attuare le proposte e le misure emerse dalla CoFE e che rientrano nelle sue competenze. La Presidente von der Leyen nei suoi Orientamenti politici per la Commissione europea 2024-2029 aveva affermato: «La Conferenza sul futuro dell'Europa e il successo dei panel europei di cittadini hanno rappresentato passi avanti importanti verso una democrazia più deliberativa e il coinvolgimento dei cittadini al di là delle elezioni o della politica».

Ovviamente, maggiore freddezza si registra fra gli Stati membri alcuni dei quali hanno subito espresso la loro contrarietà alla messa in moto di un processo di revisione ai sensi dell'art. 48 TUE (*non paper* di Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Malta, Slovenia e Svezia)⁵⁷. L'elezione del nuovo Parlamento europeo, con la maggiore presenza di deputati provenienti da Paesi caratterizzati da scarso europeismo, se non nazionalisti, ha reso ancora più complessa la situazione considerando che proprio a tale istituzione spetterebbe il compito del maggiore impulso politico nella direzione di modificare Trattati che, nei tempi europei, risultano abbastanza vecchi.

⁵³ Il dibattito durante il Consiglio affari generali (CAG) del 21 giugno 2022 era già stato dominato dal tema della revisione dei Trattati: in tale occasione, la maggior parte dei Ministri aveva suggerito di dare priorità alle proposte emerse dalla CoFE realizzabili a Trattati vigenti, al fine di cogliere rapidamente risultati immediati.

⁵⁴ A seguito di tale Consiglio, il CAG informale tenutosi a Praga il 15 luglio 2022 è stato occasione per ribadire come tutti i meccanismi esistenti e le possibilità offerte dai Trattati in vigore dovrebbero essere sfruttati nello sforzo di rendere l'UE più efficace.

⁵⁵ Bruxelles, 7 dicembre 2023 (OR. en) 16054/23 AG 157 INST 475.

⁵⁶ Comunicazione del 17 giugno 2022, COM (2022) 404 final.

⁵⁷ V. www.euractiv.com. Possibilisti si dichiararono invece, con un altro *non paper*, Germania, Belgio, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna, 13 maggio 2022 (*On implementing the proposals of the Plenary of the "Conference on the Future of Europe"*).

Va peraltro notato che, anzitutto, la pressione politica di questa nuova forma di partecipazione democratica e propositiva trova un oggettivo limite nella scarsa risonanza prodotta nell'opinione pubblica. Indubbiamente, i diversi mezzi di comunicazione oggi disponibili non hanno dato alla Conferenza l'amplificazione che si meritava. È una delle ragioni per cui le istituzioni europee hanno risposto con molta parsimonia.

Nei mesi successivi è stato discusso l'aspetto centrale del dare o meno attuazione alle Proposte tramite la revisione dei Trattati. Da un lato, il Parlamento europeo, ma quello uscente, in una risoluzione del 4 maggio 2022 ha affermato che «le conclusioni della Conferenza esigono la modifica dei trattati» e si era detto «pronto a svolgere il proprio ruolo e a garantire un seguito adeguato ai risultati della Conferenza», chiedendo, perciò, «la convocazione di una Convenzione attivando la procedura di revisione dei trattati»⁵⁸; tale richiesta è stata ribadita nella risoluzione del 9 giugno 2022 affermando che «al di là delle proposte legislative, occorre avviare una stagione di riforme istituzionali per attuare le raccomandazioni e rispondere alle aspettative di questo processo di partecipazione dei cittadini»⁵⁹. Il Parlamento ha quindi incaricato la Commissione per gli affari costituzionali (AFCO) di traslare esigenze e richieste in emendamenti dei Trattati producendo poi un documento dettagliato. Questa fase dell'*iter* si è completata il 22 novembre 2023 quando il Parlamento europeo in sessione plenaria ha approvato il documento dell'AFCO contenente le Proposte di modifica dei Trattati e ha deliberato di chiedere al Consiglio il lancio di una Convenzione, per la loro riapertura, sulla base dell'art. 48 TUE, per recepire le richieste dei cittadini europei⁶⁰.

D'altronde, sotto il profilo istituzionale numerose criticità sono emerse o si sono rafforzate nel corso degli anni. Si pensi anzitutto al carattere frenante del voto unanime, vera “palla al piede” rispetto ad una capacità decisionale, anche rapida, oggi richiesta agli organi di governo in qualsiasi realtà ed anche in ordine a future adesioni. Ma le stesse competenze materiali meriterebbero di trovare adeguato incremento considerata la grande difficoltà per l'Unione spesso di misurarsi con situazioni nuove e complesse. Il riferimento è a materie quali

⁵⁸ *Risoluzione sul seguito da dare alle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa*, P9_TA (2022)0141).

⁵⁹ P9_TA (2022)0244.

⁶⁰ *Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023*, cit.

energia, politica estera e di difesa, salute pubblica, diventate ancor più centrali dopo la guerra in Ucraina e la crisi pandemica.

Va inoltre ricordato che a supporto di una nuova produzione normativa dell'Unione è anche intervenuto il prezioso supporto nel corso del 2024 dei rapporti prodotti da Mario Draghi (settembre) ed Enrico Letta (aprile), richiesti rispettivamente dalla Commissione europea e dal Consiglio per raccogliere raccomandazioni utili ad affrontare le maggiori sfide dell'Unione. Tra i diversi temi affrontati nel *The Future of European Competitiveness* di Draghi e nel *Much More than a Market* di Letta si denota una comune attenzione alla qualità e al rafforzamento della *governance* come obiettivo strategico vitale per aumentare la competitività europea e per permettere uno sviluppo più efficace ed efficiente del mercato continentale. È per entrambi necessario evitare l'eccesso di regolamentazione che, una sorta di dazi occulti, ha caratterizzato finora la produzione normativa.

Nel complesso, il normale cammino del percorso legislativo ha consentito di mettere in atto numerose proposte relative alle politiche materiali comunque in buona parte agevolmente incardinate nell'agenda delle istituzioni dell'Unione. Tali interventi legislativi, tuttavia, non sempre appaiono coerenti con l'obiettivo che essa si doti di competenze in grado di esprimere e rafforzare la sua autonomia strategica sia nella politica interna sia in quella esterna. In molte circostanze si è fatto ricorso, non senza forzature, a clausole di carattere generale, quali l'art. 114 TFUE sul ravvicinamento delle legislazioni e l'art. 122 TFUE sull'adozione di misure di emergenza volte ad affrontare gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti e dell'energia. Esisterebbe anche la clausola generale dei poteri impliciti di cui all'art. 352 TFUE, ma la unanimità richiesta ne scoraggia evidentemente l'utilizzazione⁶¹.

Peraltro, il raggiungimento di molti degli obiettivi fissati dalla Conferenza, in particolare quelli legati alle politiche materiali, può avvenire anche attraverso strumenti normativi esistenti nel quadro della c.d. integrazione differenziata o flessibile⁶² ed anche attraverso pur discutibili accordi internazionali conclusi tra gli Stati membri al di

⁶¹ Si ricorda che l'unanimità resta la norma generale in settori sensibili quali: l'adozione del quadro finanziario pluriennale dell'Unione; l'armonizzazione fiscale (imposte dirette); la sicurezza sociale e la protezione sociale; gli aspetti transfrontalieri del diritto di famiglia; la politica estera e di sicurezza comune.

⁶² Ci si riferisce, ad esempio, alle cooperazioni rafforzate (articoli 20 TUE e da 322 a 334) e alle clausole passerella generali (art. 48, par. 7) o specifiche (articoli 31, par. 3, 81, par. 3, 153, par. 2, 192, par. 2, 312, par. 2, 333 TUE).

fuori dell'ordinamento giuridico dell'Unione (si pensi al c.d. *Fiscal Compact* e al Meccanismo Europeo di Stabilità). Resta tuttavia irrisolto il dato delle modifiche più impegnative, soprattutto quelle che comportano una revisione dei Trattati, modificandoli in ottica più decisamente sovranazionale.

6. Si sono già esaminati i due precedenti storici della CoFE, la Conferenza di Messina e la Convenzione; abbiamo visto come essi fossero riusciti con successo a cambiare le dinamiche negoziali tra Stati membri attraverso nuovi metodi istituzionali: è possibile riconoscere un tale ruolo trasformativo anche alla CoFE? In realtà, allo stato, gli esiti concreti da essa derivanti sono, come si è già scritto, poco significativi. Soprattutto non si è messo in moto il percorso politico che possa portare alla Convenzione per le modifiche del Trattato ai sensi dell'art. 48 TUE. Si deve quindi constatare come sia stata ampiamente sottovalutata la formalizzazione nel sistema dell'Unione di una nuova modalità partecipativa dei cittadini quale pur importante evoluzione dell'istituto della cittadinanza europea. D'altronde questa è rimasta nel complesso, nonostante le aspettative, ancora incompiuta⁶³ e meriterebbe una propria autonoma e articolata disciplina giuridica a partire dal conferimento della stessa.

Eppure, gli strumenti e la metodologia sviluppati per questo processo hanno fornito un insieme unico di risorse che potrebbero costituire la base per esercizi futuri in materia di coinvolgimento dei cittadini e democrazia deliberativa a livello dell'UE. Idealmente, un'organica consultazione tra cittadini e istituzioni meriterebbe d'essere trasformato in un esercizio permanente, in modo da assicurare continuità e apertura nel processo decisionale dell'UE. A tal fine, come si è visto, a Messina i protagonisti furono statisti emersi dalle tragedie della Seconda guerra mondiale spinti dall'entusiasmo di una ricostruzione non solo economica ma civile, sociale e morale dell'Europa. Mentre, l'attuale quadro politico internazionale, con la scomparsa dell'Occidente come lo abbiamo conosciuto in questi decenni, difficilmente riuscirà a trovare altrettanti interpreti politici all'altezza della situazione e delle necessità dell'attuale Comunità internazionale.

⁶³ In tal senso v. S. CAFARO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa, laboratorio di democrazia partecipativa e deliberativa*, in A. ADINOLFI, N. LAZZERINI (a cura di), *op. cit.*, 58.

E allora, bisognerebbe ripartire proprio dal significato della CoFE quale primo esperimento rilevante di consultazione e partecipazione popolare. Si tratta di esaltare e potenziare questo modello di innovazione politico-istituzionale per continuare a dare una ragione esistenziale al processo d'integrazione europea. Questa è riuscita a porsi nei decenni, pur nei suoi limiti e nelle sue contraddizioni, quale inusuale modello di un'integrazione di popoli e culture diverse ma accomunate da un progetto di pace e di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, inventandosi per questi ultimi una declinazione sovrastatale.

Gli Stati europei, consci di essere stati la causa dei due conflitti mondiali e sopportandone la responsabilità, si sono inizialmente incamminati, partendo dal Manifesto di Ventotene e riprendendo la sua concreta potenza visionaria, in un percorso unico che ha consentito per 80 anni il mantenimento della pace fra i Membri dell'integrazione. È confortante constatare che, pur tra molte contraddizioni, oggi l'Unione europea costituisce forse l'ultimo baluardo dei valori fondamentali e del convinto multilateralismo consacrati nel sistema delle Nazioni Unite; essi hanno costituito il fondamento indispensabile delle relazioni internazionali negli anni successivi al secondo conflitto mondiale⁶⁴. Non solo. Appare del tutto coerente con questo modello l'indubbio primato che, nella stessa logica, l'Unione evidenzia per quanto concerne gli impegni concretamente assunti riguardo alla tutela dell'ambiente. Un modello di realizzata comprensione fra i popoli da estendere a tutto il mondo e innervare in un Patto costituzionale.

Non possiamo quindi sottrarci all'impegno di far progredire quei valori, smettendo di considerarli una mera eredità acquisita ma riprendendo a considerarli come base del progetto da sviluppare⁶⁵. D'altronde, se non ora, quando? Se l'Europa non riesce subito ad avere un sussulto di dignità - nel ricordo della sua storia e della sua cultura, nella forza della propria economia e della propria intelligenza - quando mai potrà riuscirvi? L'Europa ha il dovere rinsaldare un modello attrattivo pregno di idee e ideali, cui dare sostanza attraverso Stato di diritto e solidale, libertà economica, unione fiscale, innovazione tecnologica e digitale, ricerca, sostenibilità ambientale. L'Unione, per la sopravvi-

⁶⁴ «Il Consiglio europeo ribadisce il fermo impegno dell'Unione a favore di un multilateralismo efficace e dell'ordine internazionale basato su regole imperniato sulle Nazioni Unite», *Conclusioni del 20 marzo 2025*, punto 30, EUCO 1/25.

⁶⁵ Cfr. U. VILLANI, *Considerazioni sulla democratizzazione dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, 217 ss.; M. MESSINA (a cura di), *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai Trattati di Roma*, Napoli, 2017.

venza propria e degli Stati che la compongono non ha alternative: deve imboccare la strada per trasformarsi in un soggetto politico in grado di contare negli equilibri globali conservando il testimone di quei valori universali a rischio di cancellazione. Infatti, se è ormai necessario ragionare in termini di difesa comune, se diventa più frequente il ricorso a forme diverse di debito comune risulta evidente che ormai i Paesi europei sono costretti a mettere in gioco la stessa propria effettiva centralità e indipendenza senza inseguire sovranismi finti ed effimeri. Lo snodo, quindi, sta diventando squisitamente politico in un'ottica non più semplicemente economica, comportando invece l'indispensabile cessione di ulteriori livelli di sovranità per ottenerne una effettiva anche se condivisa.

La prospettiva della Federazione non è un sogno ma una necessità se l'Europa vuole sopravvivere politicamente e rafforzarsi economicamente dotandosi di un proprio sistema energetico e tecnologico. D'altronde, il grave rischio è che, nell'incapacità di guardare al futuro con speranza e fiducia, si preferisca volgersi al passato per cancellare le paure⁶⁶. L'alternativa è la riduzione di tutti gli Stati europei e i loro popoli a vassalli di una o dell'altra Potenza mondiale.

Certo, legittimi dubbi sorgono sulla concreta possibilità, nell'attuale quadro politico, di procedere a una riforma dei Trattati fra i 27 Paesi membri secondo le indicazioni emerse nella CoFE. L'unica via percorribile sarebbe quella di far nascere fra gli Stati disponibili, ammesso che ci siano, una realtà politico-istituzionale del tutto nuova con un Patto di natura costituzionale a carattere decisamente sovranazionale per dar corpo a un nuovo Atto fondativo. Un tale ambizioso progetto presuppone, tuttavia, il maggiore coinvolgimento dei cittadini, in forme molteplici, a testimonianza del diritto/dovere di cittadinanza anche europea indispensabile per smuovere i governanti dei Paesi membri. Questi, dimenticando gli statuti fondatori dell'integrazione europea, sono spesso simili a don Abbondio che confessava al cardinale Borromeo: «Il coraggio, uno non se lo può dare».

L'Unione europea ha di fronte il compito storico di rafforzare la sua identità fondata su valori entrati gravemente in crisi nel travagliato mondo contemporaneo; i Paesi membri hanno il dovere di costruire su di essi l'unica realtà in grado di difenderli e promuoverli nella Comunità internazionale proprio recuperando lo "spirito di Messina". Settant'anni fa sei Paesi, fino a quel momento divisi su quasi tutto, riu-

⁶⁶ È la critica visione enunciata da Z. BAUMAN, *Retrotopia*, Roma-Bari, 2017.

scirono infine ad accordarsi, per – come disse Gaetano Martino – raggiungere lo scopo finale: l'unità politica dell'Europa, cioè la Federazione degli Stati Uniti d'Europa. Ma gli attuali *leaders* politici avranno la forza e il coraggio necessari per compiere questo passo⁶⁷?

ABSTRACT

Is the «Spirit of Messina» Still Alive?

The 1955 Messina Conference marked a crucial turning point in the revival of the European integration process, which – originally launched from a supranational perspective with the establishment of the European Coal and Steel Community (ECSC) and the proposed but unrealized European Defence Community (EDC) and the European Political Community (EPC) – was at risk of stalling.

In the decades that followed, the European Communities, and later the European Union, progressively broadened their material competences and promoted a more balanced distribution of power between the main political institutions – i.e., the Council, the European Parliament, and the Commission – largely through successive Treaty revisions. Notably, the most significant of these changes did not always occur through conventional diplomatic methods.

While Messina initiated an intergovernmental process, it was characterized by strong technocratic leadership. By contrast, the Laeken Declaration led to the Convention on the Future of Europe, which adopted a more inclusive and inter-institutional approach. Most recently, in 2021, the Conference on the Future of Europe represented the most ambitious attempt at broad-based citizen participation within the Union's institutional framework. Yet, this effort has so far fallen short of expectations, despite resulting in 49 proposals for Treaty amendments, several of which would require formal revision procedures in many instances.

At the heart of this difficulty in reforming the Union lies the persistent

⁶⁷ Il Presidente Mattarella in occasione del Conferimento del *dottorato honoris causa* proprio da parte dell'Università di Messina il 22 gennaio 2025 ha scritto nella sua *lectio doctoralis*: «Il tornante della storia che stiamo attraversando richiede di trarre le dovute conseguenze dalla consapevolezza che gli Stati europei singolarmente non sono in grado di fornire risposte adeguate alle sfide del presente. Nel marzo 2017, sono stati celebrati a Roma i sessant'anni dalla firma dei Trattati d'origine. In quella occasione, rivolgendo un saluto ai Capi di Stato e di Governo presenti, mi sono permesso di dire che i Paesi dell'Unione si dividono in due categorie: i Paesi piccoli e quelli che non hanno ancora compreso di essere piccoli anch'essi». Per recenti considerazioni sul futuro dell'Unione europea v. L. DANIELE, P. SIMONE, C. VENTURINI, R. DI MARCO (a cura di), *L'Unione europea e le crisi del mondo contemporaneo. Tra "valorizzazione" delle competenze e prospettive di riforma*, Milano, 2025.

democratic deficit. European citizenship remains insufficiently autonomous, and levels of democratic participation continue to be low. This deficit is a key reason why the EU system – still largely grounded in intergovernmental logic – struggles to evolve towards a more genuinely supranational model, as envisioned by the original “spirit of Messina”.

Yet the future of a truly sovereign and democratic Europe depends on making that very leap.

ARTICOLI E SAGGI

THE NEW UN CONVENTION ON CYBERCRIME: BETWEEN SECURING CYBERSPACE AND UNDERMINING FUNDAMENTAL RIGHTS AND FREEDOMS

FRANCESCO SEATZU

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. The protection of human rights and freedoms within the UN conventional framework. Article 6: normative scope and operational limitations. – 3. Articles 24 to 30: normative scope and operational limitations. – 4. Investigative powers and human rights safeguards: a tension at the heart of the Convention. – 5. The threats and challenges posed to the protection of human rights by the application of the Convention. – 6. Conclusions.

1. On August 9, 2024, the United Nations General Assembly adopted the Convention on Cybercrime, a text hailed by its proponents as a major step toward establishing a universal legal framework to address modern cyber threats. These threats encompass not only the hacking of sensitive data, but also acts such as ransomware attacks, online fraud, and intrusions into critical infrastructure, all of which have international repercussions¹.

Nevertheless, this adoption has sparked strong criticism, particularly from digital rights² advocates and critics of the Budapest

¹ For further information on the origins of the new convention, see G. PRIYANDITA, B. HOGEVEEN, *The UN Cybercrime Convention: A Victory for State Sovereignty*, 16 August 2024, www.aspistrategist.org.au.

² In this regard, it has been critically noted that, although the stated objective of the Convention is the prevention and repression of cybercrime (Art. 1), its scope also includes the collection and use of electronic evidence in the context of investigations and criminal proceedings, not only for offenses related to cybercrime but also for “any criminal offense” (Art. 23, para. 2(c)). See B. SAUL, *Human Rights Assessment of the Draft United Nations Cybercrime Convention: Statement by the United Nations Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism*, 25 July 2024, available online. See also S. DUROY, L. KHASANOVA, *Cyberespionage and Human Rights: A Disappointing Balance*, in A. SEGURA SERRANO (ed.), *Global Cybersecurity and International Law*, London/New York, 2024, ch. 7.

Convention – officially known as the ‘Convention on Cybercrime’³ – who argue that the new convention diverges too little from its predecessor, both in its overall approach and in its substantive content.

The human rights threats posed by this Convention warrant scrutiny: do they stem from the criminalization provisions – which could excessively broaden the scope of cybercrime offenses – or from procedural measures such as the harmonization of criminal procedures and mechanisms for international cooperation?

Critics have raised serious concerns about the new powers for cross-border electronic surveillance granted by the Convention. These provisions establish international cooperation for surveillance and investigations relating to any ‘serious crime’, a notion that is largely left to the discretion of individual States. This raises concerns over the potential for abuse and violations of fundamental freedoms, such as the right to privacy and freedom of expression. One particularly troubling aspect lies in the potential for authoritarian regimes to exploit these international cooperation mechanisms to strengthen domestic control. The risk of abuse is exacerbated by the absence of harmonized and binding standards to define what constitutes a ‘serious crime’, allowing each State to determine its own criteria.

Despite these legitimate concerns – particularly those related to jurisdictional standards (Article 22)⁴ – the Convention nonetheless represents a legal framework aimed at strengthening international cooperation against transnational cybercrimes such as phishing, ransomware, and distributed denial-of-service (DDoS) attacks, which pose threats to individuals, businesses, and States alike. By

³ On this convention, see e.g. J. CLOUGH, *The Council of Europe Convention on Cybercrime: Defining ‘Crime’ in a Digital World*, in *Criminal Law Forum*, 2012, 363 ff.; and ID., *A World of Difference: The Budapest Convention on Cybercrime and the Challenges of Harmonisation*, in *Monash University Law Review*, 2014, 698 ff.

⁴ In this regard, it is important to consider the observations of E. SCHER-ZAGIER, *The New UN Cybercrime Treaty Is a Bigger Deal Than Even Its Critics Realize*, in *Lawfare*, 2024, available online, who highlights that one of the provisions of the treaty would allow States to exercise jurisdiction over extraterritorial acts causing harm to their nationals, a concept known as passive personality jurisdiction. The author also emphasizes that, under this interpretation of passive personality jurisdiction in the context of the cybercrime treaty, Russia could, for example, seek Turkey’s assistance to monitor and extradite an American journalist vacationing in Istanbul. This journalist might have uncovered a misconfigured database and reported the exposure of personal data of Russian citizens, an act that could be considered illegal access under Art. 7. Furthermore, it is relevant to consult the same author in his essay titled *Jurisdictional Creep: The UN Cybercrime Convention and the Expansion of Passive Personality Jurisdiction*, in *Yale Journal of Law & Technology*, 2024, available at <https://ssrn.com>.

establishing common standards for the classification of offenses and judicial procedures, the text seeks to improve harmonization across national jurisdictions and to ensure more effective responses to digital threats. However, although the Convention sets out certain principles regarding the protection of human rights, many critics argue that the safeguards it provides remain largely insufficient when measured against established international standard⁵. Article 6, para. 2, states that: «Nothing in this Convention shall be interpreted as permitting the suppression of human rights or fundamental freedoms». While this provision is significant, it remains largely theoretical in the absence of robust oversight mechanisms to ensure its effective implementation. For example, the lack of a dedicated supervisory body – such as a committee of independent experts – weakens the human rights safeguards included in the text.

This work examines how, in the absence of sufficient guarantees, certain States may exploit the fight against cybercrime as a means of evading their human rights obligations. Without adequate protective mechanisms, this effort could serve as a pretext to restrict fundamental freedoms and circumvent international human rights commitments.

2. This section aims to analyze the human rights safeguards embedded in the Convention on Cybercrime, highlighting the delicate balance between digital security and the protection of fundamental rights⁶. Particular attention will be given to Articles 6 and 24 to 30, which play a crucial role not only in safeguarding individual freedoms but also in providing States with the necessary tools to combat online crime. Nevertheless, it is essential to carefully examine the potential risks of abuse and authoritarian drift, especially in political regimes where illegal surveillance practices may emerge – illustrated, for instance, by the real-time collection of data without proper oversight mechanisms.

This issue is particularly serious in authoritarian contexts, where dissenting voices are often silenced under the guise of national security⁷. Moreover, the ambiguity surrounding the notion of ‘cyber-

⁵ See also CHARLIE PLUMB, *Understanding the UN’s New International Treaty to Fight Cybercrime*, in *UNU-CPR*, 30 July 2024, available online.

⁶ See JASON PIELEMEIER, *Rethinking the United Nations Cybercrime Treaty*, in *Just Security*, 23 September 2024, available online.

⁷ Human Rights Watch, *UN: Draft Cybercrime Treaty Threatens Rights*, 23 January 2024, available online.

crime' enables overly broad interpretations that may hinder freedom of expression and compromise the essential role of the press as well as the fundamental rights of journalists. For instance, certain provisions related to cross-border electronic surveillance allow authorities to collect sensitive data on journalists or whistleblowers under the pretext of combating serious offenses, potentially deterring the publication of critical investigations. Additionally, vaguely defined laws criminalizing the dissemination of 'false information' or 'harmful data' may be used to silence independent media and restrict access to online platforms, thereby fostering an environment of censorship. Unless these mechanisms are subject to strict legal safeguards, they risk being misused as tools of control rather than protection.

Article 6, para. 2, stands as a key principle of the Convention, emphasizing that the protection of fundamental rights and freedoms cannot be compromised, even in the context of combating cybercrime. This provision, preceded by another that states: «The Parties shall ensure that the implementation of their obligations under this Convention is consistent with their obligations under international human rights law», highlights that States have the obligation not only to respect these rights and freedoms, as if they were merely negative obligations, but also to actively promote them by assuming positive obligations. In other words, it is not enough for States to refrain from violating human rights; they must also take concrete action to protect them.

That said, even though these principles are essential on paper, the lack of robust and transparent mechanisms to monitor whether States are upholding these commitments raises doubts about their effectiveness. In practice, a mere statement of principles cannot guarantee the protection of fundamental rights and freedoms without tangible actions and strict control systems, ensuring that these rights are truly respected in everyday life. The question of implementing the general principles of the Convention directly touches upon the political will of States and their capacity to integrate these provisions into their national legislative frameworks⁸.

Although the United Nations Convention on Cybercrime has been hailed as a major step forward in international cooperation to combat online crime, it largely depends on the goodwill of States to respect

⁸ See also UN News, *Global Cybercrime Treaty: A Delicate Balance between Security and Human Rights*, 25 February 2024, available online.

and implement their commitments. However, this approach can lead to disparities in how human rights standards are interpreted and applied. For example, some States might be tempted to restrict fundamental rights and freedoms under the pretext of fighting cybercrime, which is not entirely prohibited by Article 6, by invoking reasons of national security or social stability. Such flexibility could pave the way for abuses, thereby jeopardizing the delicate balance between security and the protection of fundamental rights, which remains one of the main challenges in the implementation of this Convention.

The implementation of human rights commitments within the framework of the new Convention on Cybercrime may be hindered by several major challenges⁹.

Firstly, the lack of awareness and the absence of a genuine commitment from States to establish monitoring committees or evaluation mechanisms to verify their compliance with international obligations represent a major obstacle. Yet, these mechanisms are essential to ensure that global commitments are translated into concrete actions at the national level. Without a robust monitoring framework, the effectiveness of the Convention could be severely compromised, leaving room for misinterpretations or abusive applications of its provisions. This would risk disrupting the delicate balance between combating cybercrime and protecting fundamental rights and freedoms.

Furthermore, the absence of an independent oversight body to monitor the implementation of the Convention raises serious concerns. Such a body would be crucial to ensure that states' actions respect fundamental rights. Without this external supervision, some governments could use the fight against cybercrime as a pretext to implement repressive policies, potentially leading to human rights violations. The latitude given to States to interpret and apply the provisions of the Convention opens the door to abuses that threaten individual freedoms. Therefore, it is imperative to strengthen monitoring mechanisms and incorporate independent supervision to ensure an implementation that is both compliant and respectful of human rights.

A striking example of this risk can be found in the way some governments, particularly authoritarian ones, may use the fight against

⁹ See, e.g., M.M. TENNIS, *A United Nations Convention on Cybercrime*, in *Capital University Law Review*, 2020, 189 ff.

cybercrime as a pretext to impose repressive measures. These measures often include mass surveillance, censorship of information, repression of dissent, and, in some cases, the arrest of journalists or activists accused of cybercrime or vaguely defined cyber offenses. This trend is already observable in several countries where cybercrime laws are used to restrict freedom of expression and silence political opposition. In the absence of strong human rights safeguards and without independent oversight, the Convention could inadvertently encourage such authoritarian drift.

Although the idea of a dedicated oversight committee for the protection of fundamental rights is relevant in this context, it is essential to question whether this is truly feasible within a convention whose primary purpose is to harmonize national legislation to combat cybercrime. Indeed, other criminal or international cooperation conventions, such as the Palermo Convention on Transnational Organized Crime or the Budapest Convention on Cybercrime, have not established oversight committees specifically tasked with the protection of human rights. That said, these instruments put in place technical cooperation mechanisms and organize regular meetings between parties to assess how the general provisions are being implemented.

There is growing concern about the lack of clarity and predictability in cybercrime investigation procedures, especially regarding the collection of personal data and online surveillance. The lack of transparency about how these investigations are conducted, along with the broad powers granted to authorities, could lead to excessive surveillance, thereby jeopardizing citizens' privacy. When such surveillance is not framed by strict legal safeguards, it becomes a genuine threat to individual liberties and the protection of personal data. Unfortunately, the Convention remains vague on the specific transparency and judicial oversight requirements that should accompany these investigations, leaving room for concerning areas of ambiguity.

Another major challenge for the effective implementation of the Convention's human rights commitments is the diversity of national legal systems. By allowing States to adapt its provisions to their domestic legislation, the Convention risks creating significant disparities in the protection of human rights. In countries where the rule of law is fragile, the commitments made under the Convention may remain mere promises, without real practical enforcement, thus

opening the door to potential violations of fundamental rights. These legislative differences, combined with varying political priorities, complicate the establishment of robust universal standards to protect individual liberties while effectively addressing cybercrime.

3. A particularly concerning aspect of the new Convention on Cybercrime is found in Article 24. The first paragraph of this article stipulates that each State party must ensure that «the establishment, implementation, and application of the powers and procedures set forth in this chapter [Chapter IV] are subject to the conditions and guarantees established by its national law». This formulation, which could be considered problematic, appears in similar variations in other articles of the same chapter, particularly Articles 28 and 30. By entrusting the responsibility for protecting human rights to the national legislation of each State, this raises concerns about the coherence and effectiveness of guarantees at the international level. In contexts where national legislations are already insufficient to provide adequate protection for human rights, this could have serious, even catastrophic, consequences. Some States might use cybercrime measures to justify restrictions on freedom of expression or target political opponents, thereby compromising fundamental rights. This situation not only raises questions about the protection of individuals but also increases the risk of authoritarian drift under the pretext of national security.

Moreover, this reliance on national legislation raises crucial questions about the coherence and universality of the protections offered. Indeed, if each State has the freedom to apply its own standards, it becomes increasingly difficult to ensure uniform protection of human rights at the international level. The protection of fundamental rights must remain an absolute priority, even in the face of rising digital crime. It is also essential to recognize that some States, depending on their own definitions of ‘cybercrime’, may implement laws that, instead of protecting citizens, would strengthen the State’s control over its populations¹⁰. Let us take a moment to reflect on certain so-called ‘cybercrime’ laws. These laws can, at

¹⁰ In Russia, for example, the so-called “Yarovaya Law”, adopted in 2016, requires digital service providers to retain user data and make it available to security services. Although presented as an anti-terrorism measure, this law has drawn international criticism because it grants authorities broad and poorly regulated access to citizens’ private information, which could be used to suppress dissent. For further reading, see O. SOLDATOV, *Data Retention under the 2016 “Yarovaya Law” in Russia: Disrupting the European Status Quo?*, in *Media Laws*, 2 March 2017, available online.

times, grant authority's broad powers to monitor or interfere in citizens' private lives, all under the pretext of combating online crime. Consider what is happening in some countries where, in the name of national security or the fight against radicalization, sweeping laws have been adopted. Such legislation often permits the surveillance of private communications and access to individuals' personal data, frequently without adequate judicial oversight. This can lead to serious abuses and jeopardize fundamental rights such as the right to privacy, freedom of expression, and even the right to an effective remedy.

A striking example is France, which in 2018 enacted a cybercrime law that significantly expanded State surveillance powers – raising serious concerns about the protection of individual liberties¹¹. While this law is intended to protect citizens from cyberattacks, it has sparked significant criticism due to the risks it poses to privacy. In particular, the potential for increased Internet surveillance without sufficient safeguards for individual liberties raises serious concerns. This situation highlights the inherent tension between the imperative to combat cybercrime and the protection of fundamental rights, especially regarding the right to privacy and freedom of expression¹².

This type of situation illustrates how poorly framed legislation, despite being initially motivated by good intentions, can lead to an excessive strengthening of State control. In the absence of adequate oversight mechanisms and protections, such legislation is at risk of devolving into abuse, thereby compromising individual rights and undermining fundamental freedoms in the name of national security or the fight against cybercrime. The consequences of this gap are particularly concerning in authoritarian regimes, where the argument of national security is often used to justify repressive measures. It is important to note that countries such as China, Iran, and Russia have implemented cybercrime laws that, under the guise of protecting digital security, have in fact been used to suppress dissent and limit fundamental freedoms. These laws allow authorities to justify actions of surveillance and censorship, thus endangering rights to freedom of

¹¹ For further insights into French legislation on cybercrime, see particularly the excellent work of D. CHILSTEIN, *Législation sur la cybercriminalité en France*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2010, 553 ff.

¹² See M. MACIEL-HIBBARD, *Protection des données personnelles et cyber(in)sécurité*, in *Politique étrangère*, 2018, 55 ff.

expression, privacy, and political opposition. By invoking the need to protect their citizens from cyber threats, these regimes often justify actions aimed at silencing dissident voices, monitoring citizens' online activities, and controlling access to information. This approach raises serious concerns about fundamental freedoms and respect for human rights.

Furthermore, it is crucial to highlight that Articles 28 to 30 of the Convention, which address the search and seizure of electronic data as well as the real-time collection of traffic data, exhibit notable ambiguities and allow for considerable latitude for States. Article 28 requires each State party to adopt legislative measures enabling its competent authorities to access information and communication systems as well as stored electronic data. However, this provision lacks clarity regarding the precise conditions under which such access must be exercised, creating a legal grey area that could lead to abuses and undermine the protection of individuals' rights. Furthermore, Article 30 of the Convention stipulates that each State party must implement the necessary measures to allow its authorities to collect or record data, including content data, in real-time using technical means. This provision also includes the possibility of compelling a service provider to cooperate with authorities for the collection of specific data. This broad discretion, combined with a lack of clear specifications, raises significant concerns regarding privacy protection, particularly the risk that these measures may be used for repressive purposes. Similarly, Article 59, which deals with the implementation of the Convention, establishes in paragraphs 1 and 2 that «each State Party must take the necessary measures, including legislative and administrative ones, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to ensure the application of its obligations under this Convention».

Moreover, it specifies that: «each State Party may adopt measures that are stricter or more severe than those provided by this Convention to prevent and combat offenses established in accordance with it». While this flexibility allows for adaptation to national contexts, it can also lead to significant discrepancies in the implementation of the Convention, thus undermining the coherence and universality of the protections established at the international level. Indeed, the broad discretion granted to states in applying these articles, along with other similar provisions, could facilitate abuses, particularly through investigations conducted without the proper legal safeguards.

Investigative measures, which should be subject to strict controls to preserve individuals' privacy, may thus become instruments of repression. Therefore, the issue of protecting human rights and freedoms within the framework of the Convention warrants heightened attention to ensure that the fight against cybercrime does not come at the expense of fundamental freedoms.

4. One of the most concerning aspects of the new convention concerns the investigative powers granted to States. Without robust safeguards, these powers could be diverted for illegitimate surveillance purposes. For instance, the ability to collect real-time data without a strict legal framework raises serious concerns about potential violations of fundamental rights, particularly the right to privacy. Such collection, especially if carried out indiscriminately, paves the way for mass surveillance practices, lacking transparency and accountability mechanisms, which poses a serious threat to individual freedoms. This issue is particularly alarming in authoritarian regimes, where the repression of dissent and opposition has become a common practice. In these contexts, surveillance tools, which should ensure public security, can easily be diverted from their original purpose to serve as means of political control. This shift jeopardizes not only the actual exercise of fundamental rights – such as freedom of expression and assembly – but also undermines the very foundations of the rule of law and democratic pluralism. Furthermore, this issue is exacerbated by the ambiguity of certain concepts within the Convention, as well as by the broad latitude granted to the State parties to make reservations.

Although this flexibility may seem diplomatically reassuring, it raises serious concerns about its consequences for the protection of fundamental rights. Consider Article 23, para. 3 (a): it allows each State Party to restrict the application of Article 29, which concerns the real-time collection of traffic data, to certain offenses or categories of offenses specifically mentioned in the reservation, provided that this limitation is not stricter than that set out in Article 30. Such a provision opens the door to broad and potentially arbitrary interpretations. Thus, a State could choose to include offenses with particularly vague boundaries in its reservation, such as 'threats to state stability' or 'subversive activities'. These inherently ambiguous definitions could be used to justify real-time surveillance of independent journalists, political opponents, or even ordinary citizens

expressing critical opinions on social media. A journalist investigating corruption or a peaceful protestor could then be perceived as a threat to national security. This type of drift highlights the risk of abusive application of the Convention: without adequate safeguards, rights to privacy, freedom of expression, and freedom of assembly could be severely jeopardized.

Moreover, Article 18 of the Convention, which addresses the liability of legal persons, states that «Each State Party shall adopt the necessary measures, in accordance with its legal principles, to establish the liability of legal persons for their participation in offenses established under this Convention». While this provision clearly aims to enhance the effectiveness of the fight against cybercrime by imposing obligations on private entities, such as companies and digital platforms, it raises questions about its implications for fundamental rights. Indeed, establishing a liability regime for legal persons without a rigorous framework could have adverse consequences for individual freedoms. The obligation for businesses to foresee any potential offenses might lead them to adopt excessive preventive measures, such as widespread surveillance of users, automatic removal of content deemed problematic, or the systematic transfer of personal data to the relevant authorities. Although these practices are implemented with the intention of legal compliance, they could result in disproportionate restrictions on the right to privacy and freedom of expression, thereby undermining the fundamental safeguards established both by international law and regional human rights protection instruments.

This risk becomes particularly alarming in jurisdictions where procedural safeguards are lacking or even entirely absent. Without strong judicial oversight mechanisms, the liability of legal persons could turn into an instrument for forced and arbitrary cooperation between businesses and public authorities. Such a drift could open the door to abuses, such as baseless investigations or the use of criminal law for political repression. As a result, individuals expressing divergent opinions or engaging in activities deemed subversive could find themselves victims of reprisals, in complete contradiction with the fundamental principles of the rule of law.

A concrete example illustrates the potential abuses that this provision could lead to imagine an independent media outlet using a digital platform to publish content critical of a government. If the platform were to be held liable for the content disseminated, it might

be compelled to suspend the accounts of the journalists involved or even to transmit their personal data to the authorities. Such a scenario would not only undermine press freedom but also expose journalists to serious threats to their safety, thereby fostering a climate of intimidation and widespread self-censorship. Thus, although Article 18 may represent progress in the fight against cybercrime, its implementation must be accompanied by strict legal safeguards. These are essential to prevent any misuse and to protect the fundamental rights of individuals. Without such guarantees, this provision risks being diverted from its original purpose and used as a tool for control and restriction of fundamental freedoms.

Moreover, the definition of 'cybercrime' varies significantly from one legal system to another, with no real universal consensus. Certain international instruments, such as the Budapest Convention adopted by the Council of Europe, attempt to clarify the concept by including specific offences such as unauthorized access to computer systems, data integrity violations, and online fraud. However, this approach remains insufficient to prevent misuse. The ambiguity surrounding the notion of cybercrime allows, in some jurisdictions, for its abusive application to behaviours that in fact constitute legitimate expressions of political or social opinion. This vagueness in terminology opens the door to broad interpretations that may lead to the criminalization of certain forms of online expression, thereby endangering freedom of speech – particularly in authoritarian regimes.

For instance, a State might consider that online comments, articles, or publications critical of its government or institutions constitute acts of cybercrime. In such a context, it could invoke the Budapest Convention or similar legal instruments to justify repressive measures against individuals or groups expressing dissenting views. Such an interpretation could have serious consequences, particularly for freedom of expression and the safety of journalists, who are often at the forefront of defending human rights and ensuring access to independent information.

The risks posed by the new Convention extend well beyond the problematic expansion of the notion of cybercrime. In fact, the provisions defining offenses within this normative framework can be interpreted so broadly that they encompass behaviors which, in a rule-of-law democracy, should not be deemed criminal. For example, certain forms of political dissent or criticism of public authorities might be cast as 'digital offenses' such as incitement to hatred or

violence, or even the dissemination of ‘harmful’ content. The vague and imprecise wording of these offenses creates a dangerous opening for arbitrariness, allowing national authorities to criminalize dissenting opinions under the guise of maintaining public order or protecting national security.

Beyond this semantic uncertainty over offense definitions, the procedural measures set out in the Convention also give rise to serious concerns. The establishment of real-time electronic surveillance mechanisms, alongside broad access to users’ personal data, provides powerful tools that could be deployed for repressive ends. In systems with weak or nonexistent procedural safeguards, these instruments could be used to monitor, intimidate, or arbitrarily prosecute journalists, human-rights defenders, or political activists. Without effective, independent judicial oversight, there is a real risk that these tools will become means of targeted repression, infringing on fundamental rights to privacy, freedom of expression, and personal security.

This situation raises serious concerns not only regarding the protection of privacy, but also with respect to freedom of expression and the independence of journalists. The prospect of being monitored, censored, or sanctioned for expressing criticism of authorities poses a direct threat to the integrity of journalistic work and, more broadly, to the public’s access to free, pluralistic, and independent information. It is therefore crucial to ensure that international instruments are not diverted from their original purpose to restrict fundamental freedoms, but rather that they are designed and implemented in strict compliance with individual rights, while providing an effective response to the challenges posed by cybercrime.

Journalists, as essential actors in democratic transparency, are often among the first targets of repressive measures in contexts where press freedom is under threat. Should the Convention be used as a basis for restricting these freedoms, it would undermine the ability of the media to operate independently, weaken their editorial autonomy, and consequently compromise the public’s right to receive reliable, objective, and diverse information. The abusive or imprecise application of certain legal provisions could lead to the widespread surveillance of journalists, the removal of critical content, or even reprisals against those who exercise their legitimate right to free expression. Such a climate of legal uncertainty and fear would

encourage self-censorship and significantly limit the diversity of opinions in the public sphere.

By restricting access to a plurality of information, such deviations would contribute to the weakening of democratic debate and reduce institutional transparency. Considering these stakes, it is therefore imperative to rigorously clarify the concept of cybercrime and to establish effective normative safeguards to ensure that the fight against digital threats is never pursued at the expense of fundamental rights and freedoms – particularly those related to expression, access to information, and the protection of journalistic sources.

It is equally essential that States, in the implementation of the Convention's provisions, establish clear and rigorous protocols for the management and protection of personal data. Indeed, the tools employed in the fight against cybercrime – such as electronic surveillance, traffic data collection, or access to communications – can result in the accumulation of vast amounts of personal data, some of which may be particularly sensitive. This situation raises critical concerns regarding the right to privacy, especially when data are neither adequately secured nor used in accordance with the purposes for which they were originally collected.

It is therefore imperative that States ensure data processing adheres strictly to the fundamental principles of proportionality and necessity. This entails limiting data collection to only the information strictly required for the investigation of digital offences, while avoiding generalized and unjustified surveillance practices. Moreover, robust mechanisms must be implemented to guarantee the security of stored data, prevent risks of leaks or unauthorized access, and prohibit the use of such data for repressive, discriminatory, or political purposes.

Equally crucial is the establishment of oversight and transparency mechanisms that allow citizens to access information collected about them in the context of cybercrime prevention. Such mechanisms also enable individuals to exercise, where appropriate, their rights to rectification or erasure of personal data. An ethical and responsible approach to data management is a fundamental pillar for maintaining public trust in institutions and ensuring that security policies do not undermine fundamental freedoms.

In this context, it is essential that data protection standards be fully integrated into the framework of the Convention. This entails that the collection and processing of data for judicial purposes be

strictly governed by rules that uphold fundamental rights. To this end, clear guidelines should be established to define the conditions under which national authorities may access personal information in the course of criminal investigations.

Such guidelines should set out limitations and criteria justifying access to sensitive data, while also specifying the procedures to be followed to ensure transparency, traceability, and accountability of public authorities. It is equally important to ensure that these measures are designed to safeguard individuals' right to privacy, to prevent the fight against cybercrime from being used as a pretext for excessive surveillance or violations of individual rights and freedoms.

5. The implementation of the new Cybercrime Convention raises critical questions regarding the respect for human rights. While this international instrument aims to strengthen the fight against crimes in the digital world, its application raises concerns, particularly with respect to the transparency of investigations and the protections offered for fundamental freedoms. Indeed, certain provisions could, without adequate oversight mechanisms, lead to security abuses that would threaten the right to privacy, freedom of expression, and the right to effective remedy. In this context, civil society plays a key role as a counterbalance and protector of fundamental rights. NGOs, human rights defenders, and other international actors are committed to alerting States to the risks of rights violations, demanding greater transparency in the implementation of surveillance measures, and promoting strong procedural safeguards. This section thus focuses on analyzing the risks linked to the opacity of the Convention's mechanisms while highlighting the initiatives and advocacy of civil society to maintain a balance between digital security and respect for fundamental rights.

Transparency in cybercrime investigations is essential to ensuring the protection of human rights. It is crucial that States be held accountable for the use of investigative powers granted to them under the Convention. This requires not only genuine transparency in judicial procedures, but also a clear obligation to publicly disclose the criteria and justifications used to authorize surveillance measures¹³, as well as mutual legal assistance in the context of investigations,

¹³ See also Art. 40 of the Convention.

prosecutions, and judicial proceedings related to offences defined by the Convention.

Without such transparency, the Convention risks becoming a tool for excessive control rather than serving as a genuine mechanism for the protection of fundamental rights.

In this context, civil society plays a vital role as a key actor in this dynamic. It is essential that civil society actors have clear and transparent access to relevant information regarding the implementation of the Convention. Non-governmental organizations (NGOs) and human rights advocacy groups must be fully involved in monitoring the measures adopted by States, in order to ensure their compliance with international standards and to identify potential abuses.

Civil society plays a critical role in overseeing the implementation of the new Cybercrime Convention and in safeguarding human rights. Non-governmental organizations (NGOs) and human rights defenders must be central actors in the development and application of the legal frameworks that emerge from the Convention. Their involvement is essential in providing valuable insights into how to effectively combat cybercrime while ensuring full respect for fundamental rights. Moreover, their engagement is key to ensuring that human rights considerations are fully integrated into political discussions.

Civil society's active participation is truly vital in fostering an informed public debate around the Convention. It is crucial that critical voices be heard to ensure that measures adopted under the Convention do not endanger fundamental freedoms. Furthermore, strengthening civil society's capacity to monitor government actions and promote transparency is indispensable to protecting the integrity of human rights in the face of increasing digital surveillance.

It is essential to establish initiatives such as discussion forums, workshops, and awareness campaigns to inform the public about the issues raised by the Convention and their implications for human rights and freedoms. These actions will help create a space where citizens can share their concerns, actively engage in the decision-making process, and influence public policy. By fostering open and inclusive dialogue, we can ensure that the fight against cybercrime does not come at the expense of fundamental rights.

6. In summary, while the United Nations Convention on Cybercrime offers certain protections for human rights, notably through

Article 6, para. 2, there is a significant risk that some countries may use the mechanisms of this Convention to evade their international human rights obligations under the pretext of combating cybercrime. This risk persists even with Article 60 of the Convention, which aims to ensure coherence with other international commitments. This article specifies that contracting States must ensure that the application of the Convention also respects other obligations undertaken within the framework of international treaties. However, this provision is insufficient to eliminate the dangers, as some States may interpret this relationship in such a way as to justify repressive measures in the name of combating cybercrime, while disregarding the fundamental protections established by other international conventions. Thus, even though Article 60 seeks to harmonize the Convention with international obligations, it does not eliminate the risk of abusive application that could harm human rights.

The concerns raised by the application of Article 24 of the Convention, coupled with a lack of transparency in investigations, underscore the urgency of protecting fundamental rights in the fight against cybercrime. It is essential that States ensure their laws fully comply with international human rights standards to prevent them from being used for repressive purposes. In a world where technology evolves at a breakneck pace, the defense of human rights must remain at the core of any strategy to address digital threats. Digital rights, now inseparable from traditional human rights, must be central to discussions on cybercrime. This means recognizing that access to the internet, freedom of expression online, and the protection of privacy are fundamental rights, not mere privileges, that every individual must be able to exercise freely, without fear of surveillance or repression.

The Convention should serve as the foundation for international cooperation based on the respect and protection of fundamental rights and not be diverted to justify restrictions on individual freedoms. It is therefore essential that upcoming negotiations, as well as the concrete implementation of the Convention, take place within a framework that is rigorously aligned with human rights principles. This requires a clear and sustained commitment from States, as well as ongoing vigilance from the international community to ensure that the obligations set forth in the Convention are neither ignored nor diverted from their original purpose.

To achieve this, it is crucial to promote effective enforcement mechanisms, such as those provided for in other international conventions on criminality (Articles 63 to 65)¹⁴.

States should establish independent oversight bodies capable of assessing how cybercrime laws are applied and investigating potential human rights violations. These bodies should include members of civil society, human rights experts, and technicians who have a deep understanding of the challenges posed by modern technology. By integrating diverse perspectives, these committees will be able to make informed recommendations to improve national legislation, ensuring that digital security measures do not infringe upon individual freedoms.

Moreover, it is crucial to develop training and awareness initiatives to educate law enforcement officers and legislators on the importance of human rights in the field of cybersecurity. These training programs should address essential topics such as privacy protection, freedom of expression, and journalists' rights, so that law enforcement personnel fully grasp the implications of the laws they enforce. Such training is indispensable to prevent the misuse of cybercrime measures against innocent citizens.

In this regard, it is essential that civil society actors, international institutions, and even States actively engage to ensure that the fight against cybercrime does not come at the expense of human rights. It is critical that NGOs be able to fully exercise their role in monitoring and reporting potential human rights violations arising from the implementation of cybercrime laws. This includes documenting cases of repression of freedom of expression and mobilizing the international community to denounce such abuses.

Furthermore, it is vital for civil society to engage in direct dialogue with States and international organizations to raise concerns and propose constructive solutions. This dialogue is essential to ensure that digital security is upheld without encroaching on fundamental freedoms. It is also necessary for this process to be guided by principles of justice, fairness, and respect for the rights of all.

¹⁴ The United Nations Convention against Corruption (UNCAC), adopted at New York on 31 October 2003 and entered into force on 14 December 2005, in *UNTS*, vol. 2349, 41 ff. For a commentary, see H. HECHLER, *The UNCAC in Brief: A Practical Guide to the United Nations Convention against Corruption for Members of the Diplomatic Corps and Donor Organizations*, 2010, in www.cmi.no.

In this perspective, establishing continuous dialogue between States, NGOs, and technology companies is particularly beneficial. This will foster a shared understanding of the challenges related to cybercrime and ensure that technologies used do not become tools of repression. Companies, especially those specializing in surveillance technologies, bear a major responsibility in protecting human rights. They must commit to adopting ethical practices and ensuring that their innovations are not used for repressive or discriminatory purposes.

Collaboration between governments, NGOs, and citizens is essential to build a future where digital security and human rights thrive together. Digital platforms, which are at the heart of communication and individual expression, must also be encouraged to implement proactive policies to protect users' rights. This could include creating reporting mechanisms for rights violations, as well as clear commitments to personal data protection.

It is also crucial to emphasize that the fight against cybercrime and the protection of human rights should not be seen as opposing goals, but rather as complementary elements in building a world order that respects human rights. The new United Nations Convention should, therefore, serve as a foundation for establishing a framework that effectively combats cybercrime while ensuring the protection of individual rights throughout this process. This requires collective commitment and constant vigilance from all stakeholders to ensure a digital future that is both secure and respectful of human rights.

ABSTRACT

The New UN Convention on Cybercrime: Between Securing Cyberspace and Undermining Fundamental Rights and Freedoms

The UN Cybercrime Convention, adopted in August 2024, aims to unify global efforts against digital threats like ransomware and online fraud. While it provides for some human rights safeguards – most notably through Articles 6 and 60 – critics argue that these are insufficient to prevent abuse. Provisions allowing States to define “serious crimes” broadly, coupled with cross-border surveillance mechanisms, risk being exploited by authoritarian regimes to suppress dissent. Article 60 calls for consistency with other international obligations does not eliminate the danger of repressive interpretations. The Convention lacks independent oversight and robust enforcement mechanisms, raising concerns about transparency and

accountability. Civil society, NGOs, and experts must remain vigilant, promoting oversight bodies and human rights training for law enforcement. Digital rights – such as online expression and privacy – must be seen as fundamental. Only through inclusive dialogue between States, civil society, and tech companies can ethical safeguards be built. The Convention must not sacrifice freedoms for security; instead, both must advance together.

IL REGIME GIURIDICO DELLO SPAZIO AEREO SOPRA IL TERRITORIO OCCUPATO DEL SAHARA OCCIDENTALE

ANDREA CALIGIURI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La gestione dei servizi di traffico aereo sopra il Sahara occidentale. – 3. Il contenuto di un potenziale accordo Spagna-Marocco. – 4. Lo spazio aereo come “risorsa naturale” di un territorio. – 5. La posizione del legittimo rappresentante del Popolo Saharawi. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Il 7 aprile 2022 Spagna e Marocco hanno firmato una Dichiarazione congiunta nel quadro di una nuova tappa del partenariato tra i due Paesi¹. La firma di questo documento da parte del Re del Marocco e del Presidente del Governo spagnolo ha però suscitato perplessità in merito ai suoi punti 6² e 7³, nei quali si fa riferimento, rispettivamente, all’obiettivo di delimitare i relativi spazi marittimi nell’oceano Atlantico e gestire gli spazi aerei dei due Paesi.

Come accade sempre più spesso in queste circostanze, la genericità degli impegni sottoscritti dal Marocco con Stati terzi lascia il dubbio se questi si applichino o meno al Sahara occidentale, territorio riconosciuto come non autonomo dalle Nazioni Unite⁴ e dalla Comunità internazionale e occupato per l’80% dal Marocco dal 1975. Ciò è tanto più vero in questa circostanza particolare, perché nel testo della Dichiarazione congiunta la Spagna riconosce l’importanza che il Sahara occidentale ha per il Marocco e afferma di appoggiare il piano di au-

¹ Il testo della Dichiarazione congiunta è riprodotto sul sito web del Ministero degli affari esteri, della cooperazione africana e dei marocchini residenti all’estero del Regno del Marocco: <https://diplomatie.ma>.

² *Ibidem*, «6. Le groupe de travail sur la délimitation des espaces maritimes dans la façade atlantique sera réactivé, dans l’objectif de réaliser des avancées concrètes».

³ *Ibidem*, «7. Des discussions concernant la gestion des espaces aériens seront engagées».

⁴ Il Sahara occidentale è stato inserito dalle Nazioni Unite nell’elenco dei territori non autonomi nel 1963, in seguito alla presentazione da parte della Spagna di informazioni sul Sahara spagnolo ai sensi dell’art. 73, lett. e), della Carta ONU (UN Doc. A/5514, Annex III). Inoltre, la Corte internazionale di giustizia ha riconosciuto chiaramente che la popolazione del Sahara occidentale gode del diritto all’autodeterminazione in base al diritto internazionale generale (*Western Sahara* (Advisory Opinion) [1975] ICJ Rep 12).

tonomia marocchino del 2007 per risolvere la questione dello *status* del territorio a livello internazionale⁵.

In linea con quanto affermato nella citata Dichiarazione congiunta, Spagna e Marocco avrebbero tenuto riunioni segrete nel corso del 2024, incentrate sulla gestione dello spazio aereo del Sahara occidentale⁶. Tuttavia, il 25 dicembre 2024, secondo il quotidiano spagnolo *El Independiente*⁷, il Marocco avrebbe proceduto unilateralmente ad estendere il suo controllo su circa il 15-20% dello spazio aereo del Sahara occidentale occupato, senza attendere la conclusione dei negoziati con la controparte spagnola. Tale controllo si sarebbe concretizzato nella creazione di zone di esclusione aerea⁸, nella modifica delle mappe che riconoscono la gestione spagnola dello spazio aereo e nel cambio di denominazione e codici ICAO che identificano gli aeroporti locali⁹. La nuova realtà nello spazio aereo del Sahara occidentale pone seri rischi per la sicurezza aerea, in particolare in assenza di coordinamento tra l'Ufficio nazionale degli aeroporti del Marocco (ONDA) e l'ente spagnolo di gestione della navigazione aerea ENAIRE, che formalmente rimane l'autorità competente di riferimento per quello spazio aereo.

In merito a questa vicenda, la Commissione europea, con una posizione comunicata formalmente il 3 dicembre 2024 durante il Forum consultivo sulla politica estera dell'UE in materia di aviazione, per garantire che le compagnie aeree europee fossero a conoscenza dell'esatto quadro giuridico nel quale operare, ha ribadito che, con-

⁵ Si veda la fonte citata in nota 1: «1. L'Espagne reconnaît l'importance de la question du Sahara pour le Maroc ainsi que les efforts sérieux et crédibles du Maroc dans le cadre des Nations Unies pour trouver une solution mutuellement acceptable. A ce titre, l'Espagne considère l'initiative marocaine d'autonomie, présentée en 2007, comme la base la plus sérieuse, réaliste et crédible pour la résolution de ce différend».

⁶ S. KASRAOUI, *Spain, Morocco Reportedly Hold Secret Meetings on Western Sahara Airspace*, in *Morocco World News*, 27 febbraio 2024, www.moroccoworldnews.com.

⁷ F. CARRIÓN, *Marruecos controla alrededor del 20% del espacio aéreo del Sáhara Occidental*, in *El Independiente*, 25 dicembre 2024, www.elindependiente.com.

⁸ Si noti che l'ICAO (Organizzazione internazionale dell'aviazione civile) non menziona specificamente le "no-fly zones" (NFZ) nelle sue convenzioni. Tuttavia, fornisce linee guida e politiche sulla gestione dello spazio aereo, compresa la creazione di aree ristrette e la gestione dello spazio aereo sulle zone di conflitto; tra gli altri, si veda: *Risk Assessment Manual on Civil Aircraft Operations Over or Near Conflict Zones*, ICAO Doc. 10084.

⁹ Gli aeroporti nel Sahara occidentale occupato interessati sarebbero i seguenti, identificati con la denominazione e il codice ICAO indicato dal Marocco: Dakhla Airport nella città di Dakhla (ad-Dakhla, nella denominazione saharawi), codice ICAO: GSV0/GMMH; Hasan I Airport nella città di Laâyoune (El Aaiún, nella denominazione saharawi), codice ICAO: GSAI/GMML; Smara Airport nella città di Smara (Semara, nella denominazione saharawi), codice ICAO: GSMA/GMMA.

formemente alle pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), il Sahara occidentale non è un territorio sotto sovranità del Marocco; di conseguenza, il campo di applicazione dell'Accordo euromediterraneo nel settore del trasporto aereo del 2006¹⁰ non copre il traffico aereo tra gli Stati membri dell'UE e il territorio occupato¹¹.

Rimane da valutare la posizione dei due Stati coinvolti, la Spagna e il Marocco, alla luce dei loro obblighi internazionali, e del Fronte Polisario, in quanto rappresentante legittimo del Popolo Saharawi¹².

2. Il fatto che la sovranità territoriale di ogni Stato si irradia, in modo pieno ed esclusivo, anche allo spazio atmosferico sovrastante la terraferma e il mare territoriale è un principio saldamente acquisito in diritto internazionale già a partire dall'inizio del XX secolo¹³ e ribadito negli articoli 1 e 2 della Convenzione interazionale sull'aviazione civile (Convenzione di Chicago) del 1947. Pertanto, quando si fa riferimento al Sahara occidentale in quanto territorio occupato, non si può prescindere dal fatto che anche lo spazio aereo sovrastante questo territorio sia da considerare un elemento non separabile, ma intrinsecamente legato al territorio stesso¹⁴.

La particolarità del territorio occupato del Sahara occidentale risiede nel fatto che lo spazio aereo sovrastante non è controllato dalla

¹⁰ Accordo euromediterraneo nel settore del trasporto aereo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da un lato, e il Regno del Marocco, 12 dicembre 2006. Si noti che nell'aprile 2016 il Marocco ha firmato un accordo globale con l'Organizzazione Europea per la Sicurezza della Navigazione Aerea (EUROCONTROL), per cui il Paese è pienamente integrato nelle strutture dell'organizzazione competente a sviluppare e mantenere un efficiente sistema di controllo del traffico aereo a livello europeo.

¹¹ La posizione della Commissione europea è riportata in *Answer given by Mr Tzitzikostas on behalf of the European Commission*, 20 gennaio 2025, in risposta alla interrogazione parlamentare formulata il 19 novembre 2024 (entrambe in www.europarl.europa.eu) in merito all'annuncio di Ryanair di attivare un collegamento aereo per la città di Dakhla (el-Dakhla). Tuttavia, questa posizione ribadisce quanto già sostenuto in merito all'applicazione del citato Accordo del 2006 dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (Tribunale, ordinanza del 30 novembre 2018, causa T-275/18, *Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) c. Consiglio dell'Unione europea*).

¹² Si veda Assemblea generale ONU, risoluzione *Question of Western Sahara*, UN Doc. A/RES/34/37 del 21 novembre 1979, par. 7.

¹³ Si veda M. GIULIANO, *La navigazione aerea nel diritto internazionale generale*, Milano, 1941, 22 ss.

¹⁴ La sovranità di uno Stato sullo spazio aereo sovrastante il proprio territorio si proietta in verticale fino al limite con lo spazio extraatmosferico. Quest'ultimo non è formalmente definito da alcuna norma internazionale ed è oggetto di discussione tra gli Stati, anche se va registrato che parte della dottrina e alcune legislazioni nazionali fissano tale limite non oltre i 100 Km dal livello del mare (c.d. linea di Kármán); sulla questione, si veda A. SIPOS, *The Legal Status and Use of National Airspace*, in *Annales*, 2018, 141 ss., a 148 ss.

potenza occupante (Marocco), ma gestito dall'ex-potenza coloniale (Spagna).

Per comprendere questa situazione è necessario far riferimento alla Convenzione di Chicago del 1947 e all'istituzione delle zone di identificazione aerea, le quali hanno lo scopo di facilitare gli Stati nella regolamentazione del trasporto aereo internazionale¹⁵. In particolare, si deve sottolineare come l'intero spazio aereo del pianeta sia stato diviso in *Air Navigation Regions*, ognuna delle quali include diverse *Flight Information Regions* (FIR). I confini di queste ultime sono determinati dal Consiglio dell'ICAO, generalmente sulla base di un *Regional Air Navigation Agreement*, concluso in seguito a un *Regional Air Navigational Meeting* degli Stati dell'area¹⁶; mentre l'esercizio della responsabilità del controllo della sicurezza del traffico aereo all'interno delle FIR è affidata alle *Air Traffic Services Authorities* (ATS) degli Stati sul cui territorio dette regioni sono localizzate¹⁷.

In relazione allo spazio aereo sovrastante il Sahara occidentale, vengono in rilievo le *Flight Information Regions* della Spagna per le isole Canarie (denominata *GCCC Canarias FIR*, secondo la codificazione ICAO)¹⁸ e del Marocco sul versante atlantico (denominata *GMMM Casablanca FIR*)¹⁹. Va notato che la *GCCC Canarias FIR* e la *GMMM Casablanca FIR* appartengono rispettivamente alla *European Region* (EUR) e alla *African-Indian Ocean Region* (AFI)²⁰.

In particolare, la *GCCC Canarias FIR* occupa un'estensione di 2,719,531 km², sovrastando un'area che comprende le isole Canarie fino al limite esterno del mare territoriale nell'oceano Atlantico e, verso la costa africana, lo spazio marittimo tra il limite esterno del mare territoriale delle isole e il territorio occupato dal Marocco nel Sahara occidentale. Non rientra in questa area la parte del Sahara occidentale identificata come "free zone", sotto il controllo del Fronte Polisario in

¹⁵ Sul presupposto giuridico dell'istituzione delle FIR, si vedano: U. LEANZA, *Zona Contigua aerea*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XX, 1975, 1120 ss., e G. KYRIAKOPOULOS, *Statut des espaces maritimes et régime juridique de la navigation aérienne*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2001, 307 ss.

¹⁶ Articoli 49 e 54 della Convenzione ICAO; punto 2.1.1 dell'Annesso 11 (Servizi del traffico aereo); punto 2.1.2 dell'Annesso 2 (Regole dell'Aria).

¹⁷ Si noti che le norme per il controllo della sicurezza del traffico aereo nell'ambito di una FIR sono contenute in un "Notice to Air-men" (NOTAM) pubblicato da ciascun Stato cui è affidata la responsabilità di una detta regione aerea.

¹⁸ La Spagna ha ratificato la Convenzione ICAO il 5 marzo 1947.

¹⁹ Il Marocco ha ratificato la Convenzione ICAO il 13 novembre 1956.

²⁰ Si veda Appendix 1 to the *Directives to Regional Air Navigation Meetings and Rules of Procedure for their Conduct* (Doc. 8144-AN/874).

nome della Repubblica democratica araba del Saharawi (RASD)²¹. Il Marocco tuttavia, dal canto suo, attraverso la *GMMM Casablanca FIR*, rivendica il proprio controllo dello spazio aereo sopra il territorio del Sahara occidentale occupato. Per completare il quadro, va sottolineato che lo spazio aereo sovrastante la “free zone” del Sahara occidentale, controllato dal Fronte Polisario, non è ricompreso in alcuna FIR, né in quella delle isole Canarie, né in quella marocchina, né tantomeno, in quanto adiacente, in quella algerina (denominata *DAAA Alger FIR*).

Infine, a complicare la situazione, si deve registrare che nel novembre 2020 è ripreso il conflitto armato tra Fronte Polisario/RASD e Marocco²², il che ha un impatto diretto sullo spazio aereo del territorio²³.

La negoziazione di un accordo tra Spagna e Marocco andrebbe ad incidere su una situazione alquanto complessa che attualmente vede *de facto* il controllo del Marocco sullo spazio aereo sopra il Sahara occidentale occupato e la gestione dei servizi aerei per tutti i voli assicurati da compagnie marocchine con partenza e destinazione interna. Per quanto riguarda i voli internazionali, poiché la gestione dei servizi aerei dovrebbe essere assicurata dalle autorità spagnole, le stesse non hanno concesso autorizzazioni da e per quel territorio, nell'impossibilità di controllare effettivamente il suo spazio aereo, fino a quando, ad inizio 2025, la Ryanair è stata autorizzata a stabilire voli diretti tra le città spagnole di Madrid e Lanzarote (quest'ultima nelle

²¹ Si noti che la *GCCC Canarias FIR* ha giurisdizione su una parte di spazio aereo internazionale, quello sovrastante le acque nel tratto che si estende tra il limite esterno del mare territoriale delle isole Canarie e il limite esterno del mare territoriale del Sahara occidentale. In siffatte circostanze è bene ribadire che l'esercizio di tale giurisdizione non ha alcun nesso con il riconoscimento di una qualche forma di sovranità dello Stato competente sullo spazio aereo considerato; si veda in tal senso la risoluzione A31-5 (Appendice N) dalla 31^a Assemblea dell'ICAO nel 1999.

²² Gli scontri sono scoppiati il 13 novembre 2020, quando le forze marocchine hanno lanciato un'offensiva su Guerguerat per prendere il controllo della strada che passa dal villaggio (nella “zona libera”), bloccata da una cinquantina di attivisti saharawi e da alcuni membri dell'Esercito popolare saharawi di liberazione. Questa azione è stata considerata dalla RASD come una violazione dell'accordo di cessate il fuoco e, il 14 novembre, ha dichiarato ufficialmente guerra al Marocco.

²³ Si noti che dal settembre 2021 l'organizzazione *Safe Airspace* classifica lo spazio aereo sopra il Sahara occidentale come area di rischio di livello 3, perché zona di conflitto, <https://safeairspace.net>.

isole Canarie) e la città saharawi di Dakhla (el-Dakhla nella denominazione saharawi e Villacisneros in quella spagnola)²⁴.

3. Sempre da organi di stampa emerge che i negoziati intercorsi tra Spagna e Marocco in merito alla gestione dello spazio aereo sopra il Sahara occidentale occupato non abbiano o non abbiano avuto ad oggetto il trasferimento di sovranità di detto spazio, ma solo una delega relativa alla responsabilità di fornire servizi di traffico aereo sopra il territorio occupato²⁵.

È bene sottolineare che la Spagna, non essendo titolare della sovranità sul Sahara occidentale, non avrebbe alcun titolo legittimo nel cedere tale sovranità sullo spazio aereo del territorio interessato ad altri soggetti. La Spagna, in quanto considerata dalle Nazioni Unite, dopo il suo ritiro dal territorio del Sahara occidentale, la potenza *de jure* amministratrice del territorio stesso²⁶, nonostante si sia sempre rifiutata di accettare le responsabilità derivanti da questo *status*²⁷, ha l'obbligo di preservare l'integrità territoriale del Sahara occidentale, ivi incluso il suo spazio aereo²⁸. Pertanto, nella circostanza in cui le autorità spagnole competenti per l'aviazione civile dovessero rinunciare totalmente ad esercitare le loro competenze in materia, anche indipendentemente da un accordo con il Marocco, attuando quello che si potrebbe configurare come un "ritiro" dallo spazio aereo saharawi, si riprodurrebbe quanto già accaduto nel 1975 con la firma degli Accordi tripartiti di Madrid e il ritiro spagnolo dal territorio del Sahara occi-

²⁴ Si noti che i due citati voli sono indicati utilizzando la denominazione marocchina dell'aeroporto di destinazione, Dakhla, e il relativo codice ICAO identificativo dell'aeroporto, GMMH/GSVO, adottato dal Marocco.

²⁵ F. CARRIÓN, *op. cit.*

²⁶ UN Doc. A/RES/3458 A, 10 dicembre 1975.

²⁷ Il 26 febbraio 1976 il Rappresentante permanente della Spagna presso le Nazioni Unite informava il Segretario generale che «the Spanish Government, as of today, definitely terminates its presence in the Territory of the Sahara and deems it necessary to place the following on record: (...) (a) Spain considers itself henceforth exempt from any responsibility of an international nature in connection with the administration of the said Territory, in view of the cessation of its participation in the temporary administration established for the Territory» (UN Doc A/31/56-S/11997). Si veda anche C. RUIZ MIGUEL, *Is the EU-Morocco fishing agreement an attempt by Spain to legalise Moroccan occupation of the Western Sahara?*, Grupo de Estudios Estratégicos, Analysis n. 97, 2006 disponibile su www.fishelsewhere.eu.

²⁸ La Corte internazionale di giustizia ha affermato che il diritto all'integrità territoriale di un territorio non autogovernato è un corollario del diritto all'autodeterminazione e che «the peoples of non-self-governing territories are entitled to exercise their right to self-determination in relation to their territory as a whole, the integrity of which must be respected by the administering Power»; *Legal consequences of the separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965* (Advisory Opinion) [2019] ICJ Rep 95, par. 160).

dentale²⁹, subito occupato dal Marocco e, in una prima fase, dalla Mauritania³⁰. Il risultato sarebbe una cessione al Marocco del controllo effettivo di quello spazio aereo che assumerebbe lo *status* di “spazio aereo occupato”.

In principio, qualora il negoziato con il Marocco riguardasse solo la delega nella responsabilità di fornire servizi di traffico aereo sopra quel territorio, la questione andrebbe valutata diversamente. L'art. 28 della Convenzione di Chicago stabilisce gli obblighi che gli Stati hanno di fornire servizi di traffico aereo³¹; tuttavia, l'Allegato 11 alla Convenzione prevede la possibilità per uno Stato contraente di delegare ad un altro Stato, di comune accordo, la responsabilità di fornire servizi di traffico aereo sul proprio territorio. Si tratta di una delega di compiti funzionali e la delega in quanto tale è l'espressione di un atto di sovranità. In una tale ipotesi, lo Stato delegante prescrive le condizioni alle quali la delega viene concordata e la delega può essere revocata in qualsiasi momento.

Quando delega la responsabilità funzionale per la fornitura di servizi aerei ad un ente straniero, lo Stato delegante comunque mantiene una responsabilità residua ai sensi dell'art. 28 della Convenzione di Chicago, nella misura in cui ha l'obbligo di garantire che l'attività di fornitura del servizio sia adeguatamente regolamentata, che il fornitore di servizi sia debitamente certificato e che venga esercitata una supervisione adeguata ed efficace. In tal senso, in un futuro accordo con il Marocco la Spagna avrebbe comunque degli obblighi di controllo sull'esercizio della delega³².

²⁹ *Declaration of Principles on Western Sahara* (Accordi di Madrid), 14 novembre 1975, 988 UNTS 259. A seguito di ciò, la Spagna adottò la *Ley 40/1975, de 19 de noviembre, sobre descolonización del Sahara* (in *Boletín Oficial del Estado*, n. 278, 20 novembre 1975, 24234).

³⁰ La Mauritania si ritirò dal Sahara occidentale occupato in seguito ad un accordo di pace concluso con il Fronte Polisario: *Mauretania-Sahraoui Agreement* (Accordo di Algeri), 10 agosto 1979, <https://peacemaker.un.org>. Il territorio evacuato fu immediatamente occupato dal Marocco.

³¹ Art. 28 (*Air navigation facilities and standard systems*): «Each contracting State undertakes, so far as it may find practicable, to: a) Provide, in its territory, airports, radio services, meteorological services and other air navigation facilities to facilitate international air navigation, in accordance with the standards and practices recommended or established from time to time, pursuant to this Convention; b) Adopt and put into operation the appropriate standard systems of communications procedure, codes, markings, signals, lighting and other operational practices and rules which may be recommended or established from time to time, pursuant to this Convention; c) Collaborate in international measures to secure the publication of aeronautical maps and charts in accordance with standards which may be recommended or established from time to time, pursuant to this Convention».

³² Gli obblighi di controllo dovrebbero essere esercitati conformemente a quanto previsto nel Regio decreto n. 1678, del 18 novembre 2011, che disciplina l'informazione sui diritti di

Alla luce di quanto detto, bisogna però valutare se un tale tipo di delega può riguardare la gestione dei servizi di traffico aereo nello spazio aereo del Sahara occidentale, territorio non autonomo sotto occupazione straniera e il cui popolo ha diritto all'autodeterminazione.

4. Il diritto internazionale riconosce quale corollario del diritto all'autodeterminazione il principio di sovranità permanente di un popolo sulle proprie risorse naturali³³. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha costantemente affermato la sovranità dei territori non autonomi sulle loro risorse naturali, sottolineando che «le risorse naturali sono un patrimonio dei popoli»³⁴ di tali territori e che «lo sfruttamento e il saccheggio delle risorse marine e di altre risorse naturali dei territori non autonomi, in violazione delle pertinenti risoluzioni delle Nazioni Unite, costituiscono una minaccia all'integrità e alla prosperità» dei territori stessi³⁵.

Tuttavia, le Nazioni Unite non si sono mai spinte fino a stabilire meccanismi internazionali per proteggere e gestire direttamente le risorse nazionali dei territori coinvolti in un processo di autodeterminazione³⁶.

traffico aereo derivanti dagli accordi stipulati dalla Spagna con i Paesi terzi e il regime per il loro esercizio.

³³ Assemblea generale, risoluzione 1803 (XVII) del 14 dicembre 1962, "Permanent sovereignty over natural resources".

³⁴ *Economic and other activities which affect the interests of the peoples of the Non-Self-Governing Territories*, UN Doc. A/RES/61/123, 14 dicembre 2006, par. 4.

³⁵ *Ibidem*, par.7. Si veda anche la più recente risoluzione "Permanent Sovereignty of the Palestinian people in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and of the Arab Population in the Occupied Syrian Golan over their Natural Resources" (UN Doc. A/RES/ 75/236, 30 dicembre 2020, nella quale l'Assemblea generale «Recognizes the right of the Palestinian people to claim restitution as a result of any exploitation, damage, loss or depletion or endangerment of their natural resources resulting from illegal measures taken by Israel, the occupying Power, and Israeli settlers in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and expresses the hope that this issue will be dealt with within the framework of the final status negotiations between the Palestinian and Israeli sides» (par. 3).

³⁶ L'unico caso degno di nota riguarda la situazione dello sfruttamento delle risorse minerarie e ittiche nell'Africa sud-occidentale (Namibia) durante l'occupazione sudafricana. Sulla base del mandato conferitogli dalla risoluzione 2248 (S-V) del 1967, il 27 settembre 1974 il Consiglio delle Nazioni Unite per la Namibia emanò il Decreto n. 1 per la protezione delle risorse naturali della Namibia. Si veda N. SCHRIJVER, *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*, Cambridge, 1997, 143-168.

Anche l'Unione africana ha assunto una posizione simile specificamente sulla questione del Sahara occidentale³⁷.

Come si è detto, lo spazio aereo nazionale è considerato come parte del territorio sovrano di uno Stato. Si deve stabilire ora se, in quanto tale, possa essere considerato una “risorsa naturale” e quindi essere protetto dal principio della sovranità permanente sulle risorse naturali per quanto riguarda il suo utilizzo. Esso non è stato tradizionalmente concepito come risorsa naturale³⁸, in quanto quest'ultimo concetto, nel diritto internazionale, è stato generalmente associato allo sfruttamento di un materiale o una sostanza presente in natura, quindi potenzialmente esauribile, dal cui utilizzo deriva un beneficio economico. In senso stretto, lo spazio aereo non è qualificabile come un “materiale” o una “sostanza” presente in natura; pertanto, il diritto internazionale si è limitato a regolamentarne l'uso solo in funzione del traffico aereo.

Nondimeno, con il passare del tempo e, in particolare, alla luce dello sviluppo tecnologico, sempre più spesso diverse legislazioni nazionali hanno inteso lo spazio aereo nazionale come una “risorsa”, qualificata a seconda degli interessi preminenti degli Stati come “pubblica/nazionale”³⁹, “commerciale/economica”⁴⁰, “ambientale”⁴¹ o “naturale”⁴². Tali legislazioni mettono in evidenza come l'utilizzo dello spazio aereo nazionale sia meritevole di una specifica tutela in quanto lo Stato territoriale ne ottiene un beneficio economico e/o strategico.

A titolo esemplificativo, basti pensare al fatto che lo spazio aereo, in senso verticale, è sfruttato nei suoi diversi strati da una pluralità di attori (aerei leggeri, civili e militari, droni, palloni sonda, strumenti

³⁷ Si veda: African Union, Legal opinion on the legality in the context of international law of actions allegedly taken in the exploration and/or exploitation of renewable and non-renewable natural resources or any other economic activity in Western Sahara, 15 ottobre 2015. Si veda anche: African Court on Human and Peoples' Rights, sentenza del 22 settembre 2022, appl. 028/2018, *Bernard Anbataayela Mornah v. Republic of Benin and others*, par. 286, in cui la Corte ha riconosciuto che l'occupazione della RASD e la privazione del suo popolo del diritto all'autodeterminazione hanno causato e facilitato le presunte violazioni di altri diritti, tra cui il diritto allo sfruttamento delle risorse naturali.

³⁸ B. CHENG, *The Law of International Air Transport*, Dobbs Ferry, 1962, 113-118.

³⁹ Si veda, ad esempio, la legislazione sull'aviazione civile di Brasile, Italia, Russia, USA.

⁴⁰ Si veda, ad esempio, la legislazione sull'aviazione civile di Canada, Cina, India, Messico.

⁴¹ Si veda, ad esempio, la legislazione sull'aviazione civile di Etiopia, Finlandia, Giappone, Norvegia e Svezia.

⁴² L'unica legislazione nazionale che definisce esplicitamente lo “spazio aereo” una risorsa naturale è quella della Cambogia (art. 8, *Law on Environmental Protection and Natural Resource Management*, 1996).

per le telecomunicazioni ecc.) per fini commerciali, di sicurezza nazionale o di ricerca scientifica. Alcuni di questi strati, ad esempio la zona tra i 6 e i 12 mila metri di altitudine, e cioè uno spazio che presenta la più alta concentrazione di traffico aereo per fini commerciali, sono soggetti a rischio di saturazione. Di qui la conseguenza che anche lo spazio aereo in quanto tale, o parte di esso, possa essere una risorsa esauribile.

In prospettiva, le attività nello spazio aereo nazionale sono destinate ad aumentare per i molteplici usi che derivano dall'impiego delle c.d. *near-space technologies*; tecnologie che fanno riferimento a sistemi, dispositivi e piattaforme progettati per operare nella regione dell'atmosfera terrestre compresa tra i 20 e 100 Km⁴³. Inoltre, lo spazio aereo è anche la via di accesso allo spazio extraatmosferico e alla possibilità di sfruttamento delle sue risorse naturali; via di accesso che sempre più è sfruttata da attori privati.

Infine, va osservato come l'utilizzo dello spazio aereo nazionale debba essere considerato anche in termini di impatto ambientale. In questo senso, esso ricomprende l'elemento "atmosfera" che in quanto tale è qualificabile come risorsa naturale in senso tradizionale⁴⁴ e per la cui tutela gli Stati hanno accettato degli obblighi internazionali di protezione ambientale e di utilizzo sostenibile⁴⁵. Sebbene questo elemento non sia localizzabile in uno spazio definito, essendo per sua natura una sostanza dinamica e fluttuante che valica i confini, nondimeno lo Stato che detiene sovranità sul proprio spazio aereo ha una sia pur limitata capacità di incidere, tramite l'adozione di appropriate misure, sull'inquinamento e il degrado atmosferico e quindi sul godimento di questa risorsa naturale da parte della popolazione sita sul proprio territorio.

Alla luce di tutti questi elementi sembra ragionevole ritenere che lo *status* giuridico dello spazio aereo stia evolvendo da mera dimensione concepita e regolamentata per usi legati all'aviazione in una "risorsa" la cui gestione è disciplinata dagli Stati, in maniera sempre più puntuale, con il fine di bilanciare quegli aspetti che oggi ne caratteriz-

⁴³ J.N. NAIR, *Near Space Technologies Gaining Momentum*, Defence Research a Studies, 29 ottobre 2024, <https://dras.in>.

⁴⁴ Commissione del diritto internazionale, *First report on the protection of the atmosphere*, by Mr. Shinya Murase, *Special Rapporteur*, UN Doc. A/CN.4/667, 14 febbraio 2014, par. 80 ss.

⁴⁵ Si veda in generale, Commissione del diritto internazionale, *Draft guidelines on the protection of the atmosphere*, annesso a UN Doc. A/RES/76/112, 17 dicembre 2021.

zano l'utilizzo, a fini economici, di sicurezza, di sostenibilità ambientale e di impiego di nuove tecnologie.

In una prospettiva di interpretazione evolutiva del concetto di "risorsa naturale", in base al principio di sovranità permanente sulle risorse naturali, lo spazio aereo nazionale dovrebbe pertanto essere soggetto al regime applicabile a ogni altra risorsa naturale⁴⁶. Ne consegue che lo spazio aereo sopra il Sahara occidentale debba essere sfruttato a beneficio della popolazione del territorio occupato. Pertanto, da un lato, la Spagna non può considerarsi legittimata a concludere accordi con Stati terzi se non con il fine di preservare i diritti del popolo Saharawi e con il consenso di quest'ultimo⁴⁷ e, dall'altro, lo stesso principio si impone nei confronti del Marocco, qualora fosse comunque concluso un accordo con la Spagna e quest'ultima dovesse delegargli la gestione dei servizi di traffico aereo nello spazio aereo saharawi. Anche in questo caso, infatti, le attività di sfruttamento dello spazio aereo in questione andrebbero condotte, dalla potenza occupante, ad esclusivo beneficio della popolazione del territorio e in consultazione con i loro rappresentanti⁴⁸.

⁴⁶ Si veda, Assemblea generale, risoluzione 1803 (XVII), par. 2: «The exploration, development and disposition of such resources, as well as the import of the foreign capital required for these purposes, should be in conformity with the rules and conditions which the peoples and nations freely consider to be necessary or desirable with regard to the authorization, restriction or prohibition of such activities».

⁴⁷ In merito al consenso della popolazione di un territorio occupato che gode del diritto all'autodeterminazione, si veda: Corte di giustizia UE, sentenza del 4 ottobre 2024, cause riunite C-778/21 P, C-798/21 P, C-779/21 P, C-799/21 P, *Commissione c. Fronte Polisario*. La Corte ha interpretato l'espressione del consenso del popolo del Sahara occidentale agli accordi commerciali UE-Marocco del 2019 sulla pesca e sui prodotti agricoli, sottolineando che il processo di consultazione non poteva riguardare gli abitanti che attualmente vivono nel territorio occupato, indipendentemente dal fatto che appartengano o meno al popolo del Sahara occidentale. Infatti, ha osservato che, poiché una parte significativa di questa popolazione vive attualmente al di fuori del territorio, un processo di consultazione non sarebbe in grado di stabilire il consenso di questa popolazione. Comunque, la Corte ha affermato che il consenso non deve sempre essere esplicito, ma può essere presunto quando un accordo non impone alcun obbligo alle popolazioni che sono terze parti di tale accordo e quando l'accordo conferisce a tali popolazioni un beneficio specifico, tangibile, sostanziale e verificabile derivante dallo sfruttamento delle risorse naturali di quel territorio ed è proporzionato al grado di tale sfruttamento.

⁴⁸ Si veda in tal senso: *Legal Counsel Hans Corell letter to a Security Council request for an opinion on the legality of certain contracts signed by Morocco with foreign companies to explore for mineral resources in Western Sahara*, 29 gennaio 2002, sebbene in questo documento il principio sia analizzato in relazione allo sfruttamento delle risorse minerarie del Sahara occidentale occupato da parte del Marocco.

5. Come è noto, nel 1976, il Fronte Polisario annunciò la creazione della Repubblica democratica araba del Saharawi come Stato indipendente, rivendicando la sovranità sull'intero territorio dell'ex Sahara spagnolo⁴⁹. In particolare, l'art. 14 della Costituzione della RASD afferma: «The State shall exercise sovereignty over its territorial space, territorial waters and air space».

In linea con quanto afferma il diritto internazionale, pertanto, l'estensione dello spazio aereo della RASD oltre a includere lo spazio sovrastante la terraferma, comprende anche lo spazio aereo sovrastante il mare territoriale, la cui estensione a 12 miglia nautiche è stata fissata dalla legge n. 3 sulle zone marittime adottata dal Parlamento della RASD il 21 gennaio 2009⁵⁰. Allo stato attuale però il Fronte Polisario, a nome della RASD, controlla solo una porzione del Sahara occidentale, la cosiddetta "free zone", di cui è parte anche una piccola area marittima sul lato atlantico della penisola di Cape Blanc, e il relativo spazio aereo sovrastante.

La RASD, sebbene non sia membro dell'ICAO⁵¹, si è dotata di una autorità ATS, l'Autorità dell'aviazione civile del Sahara occidentale (CAA), che rilascia solo permessi di sorvolo nello spazio aereo del Sahara occidentale per aerei privati o commerciali, non potendo gestire gli aeroporti presenti nel territorio occupato dal Marocco. È importante sottolineare che tale permesso di sorvolo è rilasciato accertando anche che non vi siano obiezioni politiche o di sicurezza nei confronti della compagnia aerea, dell'aeromobile o del Paese di origine/destinazione e che non vi siano tasse di navigazione in sospeso dovute all'autorità ATS⁵².

In relazione alle interlocuzioni che sono intercorse tra Spagna e Marocco, il Presidente della RASD/Segretario generale del Fronte Polisario ha avvertito che se l'intenzione del governo spagnolo di trasferire la gestione dello spazio aereo sopra il Sahara occidentale occupato venisse confermata, ciò costituirebbe una violazione dello *status* internazionale del territorio, in quanto incluso nella lista ONU in attesa di decolonizzazione, nonché degli obblighi internazionali gravanti

⁴⁹ *Proclamation de la République Arabe Sahraouie Démocratique*, 27 febbraio 1976, www.arso.org. La RDAS è membro dell'Unione africana ed è riconosciuta da circa 70 Paesi.

⁵⁰ Law No. 03/2009 of 21 January 2009 establishing the Maritime Zones of the Saharawi Arab Democratic Republic.

⁵¹ Si noti che, sebbene membro dell'Unione africana, la RDAS non è membro neanche dell'African Civil Aviation Commission (AFCAC).

⁵² Western Sahara Overflight Permit: Essential Regulations and Procedures, <https://flytag.co>.

sulla Spagna in quanto potenza amministratrice⁵³. A ciò si aggiunga che il governo della RDAS ha ribadito ufficialmente che l'intero territorio della Repubblica rimane una zona di guerra aperta, invitando tutti i Paesi del mondo e i settori pubblico e privato ad astenersi dallo svolgere attività di qualsiasi genere nel proprio territorio nazionale⁵⁴. Quest'ultima dichiarazione leva ogni ombra di dubbio anche circa la legittimità della decisione delle autorità aeree spagnole di autorizzare la Ryanair a stabilire voli diretti tra le città spagnole di Madrid e Lanzarote (quest'ultima nelle isole Canarie) e la città occupata di Dakhla (el-Dakhla), senza l'accordo dei rappresentanti del popolo Saharawi.

6. Alla luce di quanto detto, va ribadito che benché il Regno del Marocco si consideri il sovrano territoriale del Sahara occidentale e agisca come tale, questa situazione è in netto contrasto con il diritto internazionale per almeno due motivi: in primo luogo perché il popolo del Sahara occidentale gode di un diritto all'autodeterminazione che non ha avuto ancora modo di esercitare, in secondo luogo perché a partire dal 1991, con la firma del Piano delle Nazioni Unite e l'accettazione del cessate il fuoco e dell'accordo sull'organizzazione di un referendum, le parti interessate (ONU, Marocco e Fronte Polisario) hanno accettato *de facto* di non cambiare lo *status* di questo territorio⁵⁵.

L'occupazione militare del Sahara occidentale da parte del Marocco costituisce una grave violazione di una norma imperativa (*jus cogens*) dell'ordinamento internazionale, il diritto all'autodeterminazione dei popoli, da cui derivano precisi obblighi per gli Stati terzi, ivi inclusa la Spagna. In base all'art. 41 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti del 2001, gli Stati terzi hanno l'obbligo di non riconoscere come lecita la situazione creata dalla grave violazione di detta norma imperativa e di non pre-

⁵³ *The President of the Republic warns of the consequences of the Spanish government's intention to transfer the management of Sahrawi airspace to the Moroccan occupying state*, Sahara Press Service, 3 giugno 2024, <https://www.spsrasd.info/en>.

⁵⁴ Si veda Ministero degli Affari esteri della RDAS, أن جديدي من تؤكد الصحراوي الحكومة، مفتوحة حرب منطقة تبقى الصحراوي الجمهورية أراضي كامل (Il governo saharawi ribadisce che l'intero territorio della Repubblica saharawi rimane una zona di guerra aperta), 9 dicembre 2024, <https://sadr.ws>.

⁵⁵ Il Piano è stato accettato dal Marocco e dal Fronte Polisario il 30 agosto 1988; si veda T. SHELLEY, *Endgame in the Western Sahara: What Future for Africa's Last Colony?*, London, 2004, 135.

stare aiuto o assistenza per mantenere la situazione creata dall'occupazione illegale del Sahara occidentale da parte del Marocco⁵⁶.

A questi obblighi deve attenersi la Spagna stessa, tanto più che, in quanto amministratrice *de jure* del Sahara occidentale, è chiamata ad assicurarne l'integrità territoriale. Anche qualora un accordo con il Marocco venisse concluso per delegare la gestione dei soli servizi di traffico aereo, esso contrasterebbe comunque con il principio di sovranità permanente sulle risorse naturali, considerato inerente al diritto all'autodeterminazione, poiché lo spazio aereo sovrastante il Sahara occidentale occupato è da considerarsi una "risorsa naturale" di quel territorio.

Nell'eventualità in cui un tale accordo venisse concluso, ne conseguirebbe per il Marocco che lo spazio aereo, in quanto parte intrinsecamente connessa col territorio sotto occupazione, godrebbe della protezione del diritto internazionale di occupazione⁵⁷.

⁵⁶ In merito alle conseguenze giuridiche per gli Stati terzi derivanti da una grave violazione del diritto all'autodeterminazione dei popoli a seguito di una occupazione straniera, si veda anche Corte internazionale di giustizia, parere consultivo del 19 luglio 2024, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, par. 279.

⁵⁷ Si veda Implications, under international law, of the United Nations resolutions on permanent sovereignty over natural resources, on the occupied Palestinian and other Arab territories and on the obligations of Israel concerning its conduct in these territories – Report of the Secretary-General, UN Doc. A/38/50/Rev.1. e E/1983/100, 21 giugno 1983, par. 39: «[The] application of the principle of permanent sovereignty would lead to a narrower interpretation of powers of the occupying State and would strengthen the rights of the occupied States and peoples to the protection of their property. Where the meaning of a rule is unclear or has been subject to controversy, differences would be resolved in favor of that interpretation which best protects the rights of the occupied States and peoples over their natural resources. For example, the principle of permanent sovereignty might give impetus to a new look at the rights of a usufructuary under article 55 of the Hague Regulations and might lead to an interpretation consistent with the requirement of that article that an occupying State 'must safeguard the capital' of properties subject to usufruct». In dottrina, si veda E.R. CUMMINGS, *Oil Resources in Occupied Arab Territories under the Law of Belligerent Occupation*, in *Journal of International Law and Economics*, 1974, 533 ss., 577; A. CRIVELLARO, *Oil Operations by a Belligerent Occupant: The Israel-Egypt Dispute*, in *Italian Yearbook of International Law*, 1977, 171, 184-185. Si veda, infine, il citato parere della Corte internazionale di giustizia del 19 luglio 2024, par. 125: «Where, however, an occupying Power pursues a policy of exploitation of natural resources in the occupied territory contrary to the law of occupation, this policy could be contrary to the principle of permanent sovereignty over natural resources».

ABSTRACT

The Legal Regime of the Airspace over the Occupied Territory of Western Sahara

In 2022, Spain and Morocco signed a joint declaration, marking a new stage in their partnership. However, the declaration raised concerns about how the two countries would manage their national airspace. As is often the case in such situations, Morocco's ambiguous agreements with other countries have raised questions about their applicability to Western Sahara. The UN recognises the territory as non-self-governing, and Morocco has occupied 80% of it since 1975. According to press reports, subsequent negotiations between the two countries addressed the delegation of responsibility for air traffic services over the occupied territory from Spain to Morocco. This article analyses whether such a delegation, involving the management of air traffic services over the airspace of a non-self-governing territory under foreign occupation whose people have the right to self-determination, complies with Spain's and Morocco's international obligations. It also examines the Polisario Front's position as the legitimate representative of the Sahrawi people.

STATO, MONETA E CRIPTOVALUTE: IL CONTRIBUTO DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI ALL'ESERCIZIO DELLA SOVRANITÀ MONETARIA

ELOISA M.B. BELLUCCI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le criptovalute tra nozioni economiche e giuridiche di moneta e l'opera definitoria delle organizzazioni internazionali. – 3. Le criptovalute e i rischi per la tenuta dei sistemi monetari e finanziari: il monitoraggio delle organizzazioni internazionali. – 4. Possibili soluzioni a partire dal caso dell'UE. – 5. Conclusioni.

1. Sin dall'affermazione dello Stato moderno il concetto di sovranità e quello di moneta sono stati legati da un rapporto di stretta interconnessione¹. La politica monetaria, infatti, è storicamente riconosciuta come una delle manifestazioni più marcate della sovranità di uno Stato. Non stupisce, dunque, che, secondo la dottrina prevalente, un mezzo di scambio può rientrare nel concetto di moneta solo se la legge dell'ordinamento emittente gli riconosce tale valore, in via esclusiva. La cosiddetta "teoria statualista" della moneta trova riflesso a livello mondiale in numerose costituzioni moderne. Un esempio in tale senso può essere rinvenuto nell'art. 117, co. 2, lett. e), della Costituzione italiana, il quale riconosce una prerogativa esclusiva dello Stato centrale nella regolazione della moneta, della tutela del risparmio e del credito, dei mercati finanziari e del sistema tributario.

Fino a qualche decennio fa, l'assetto appena descritto sembrava fotografare una realtà così consolidata nel tempo da apparire immutabile. Negli ultimi anni, tuttavia, le concezioni tradizionali di moneta e sovranità monetaria stanno subendo un processo di profonda trasformazione e progressiva erosione. Tale crisi è imputabile a una serie di fenomeni eterogenei e combinati tra loro, che vanno dalla progettazione e dall'istituzione di unioni economiche e monetarie avanzate, come l'eurozona, all'avvento dell'economia digitale, nel contesto della quale si inserisce lo sviluppo delle criptovalute.

¹ Per un approfondimento sulla nozione di moneta si rinvia al par. 2 del presente lavoro.

Nate con lo scopo di evadere i circuiti monetari tradizionali, amministrati da autorità pubbliche, le criptovalute sono monete private, autoregolate dalla legge della domanda e dell'offerta. Le reti di criptovalute, infatti, sono degli ecosistemi autonomi gestiti dalla tecnologia, senza alcuna intermediazione pubblica di origine nazionale o sovranazionale. Secondo la già citata teoria statualista, la mancanza di una struttura accentrata in capo a un'autorità pubblica sarebbe sufficiente a escludere la qualificazione delle criptovalute come denaro. A dispetto di tale concezione, però, non può ignorarsi come siano ascrivibili alle criptovalute alcune delle caratteristiche tipiche delle monete tradizionali, tra cui la possibilità di utilizzarle come mezzo di pagamento o riserva di valore e di convertirle in valuta legale. Associando questo dato alle dimensioni che il mercato delle criptovalute va assumendo, la cui capitalizzazione globale supera ormai i 2900 miliardi di euro², vi è ragione di credere che il fenomeno in esame possa intaccare la relazione teorico-pratica che lega sovranità e moneta.

Di conseguenza, appare necessario indagare quali strumenti lo Stato ha a disposizione per provare ad attraversare una simile transizione globale e a canalizzare tali sviluppi in una direzione che gli consenta di esercitare la propria sovranità. In tale contesto, particolare attenzione merita l'azione messa in campo da alcune organizzazioni internazionali a supporto dello Stato e delle sue prerogative sovrane per contenere i rischi derivanti dall'utilizzo incontrollato delle criptovalute, tra cui spiccano quelli per la stabilità monetaria e finanziaria e l'integrità dei mercati finanziari³. Si esamineranno, quindi, le attività di studio e monitoraggio del fenomeno, nonché di indirizzo e coordinamento esercitate da organizzazioni settoriali e regionali nei confronti dei propri membri, perché adottino politiche in grado di regolare efficacemente le criptovalute sul piano interno e internazionale.

Il contributo delle organizzazioni internazionali verrà esaminato sotto tre aspetti. In primo luogo, si tenterà di giungere a una nozione giuridica di criptovaluta a partire dalle indicazioni fornite da organizzazioni come il Gruppo d'azione finanziaria internazionale (GAFI), il Fondo monetario internazionale (FMI) e l'Unione europea (UE). Si illustreranno le definizioni economiche e giuridiche di moneta maggiormente diffuse, per poi accostarle alle criptovalute e verificare la possibilità di una loro inclusione. Tale operazione è funzionale a com-

² Come si evince dalle statistiche riportate nel sito *web CoinMarketCap*, disponibile all'indirizzo <https://coinmarketcap.com>, aggiornate al 19 maggio 2025.

³ Per una panoramica di tali rischi si rinvia ampiamente al paragrafo 3 dell'elaborato.

prendere se, ed in che termini, le iniziative nazionali e internazionali in materia di moneta possano estendersi al fenomeno in esame. In secondo luogo, si andrà a perimetrare la nozione di sovranità monetaria e si identificheranno gli ostacoli che la diffusione delle criptovalute potrebbe porre al suo esercizio effettivo, secondo la ricostruzione offerta da organizzazioni internazionali quali il FMI, il Financial Stability Board (FSB), la Banca dei regolamenti internazionali (BRI) e l'UE. Da ultimo, nell'identificare i possibili strumenti di regolazione delle criptovalute, si approfondirà il caso dell'UE, la cui esperienza risulta emblematica per l'importanza dell'unione monetaria da essa promossa (l'eurozona), per le dimensioni del suo mercato interno e per l'impegno profuso nella regolamentazione delle criptovalute.

2. Prodromica allo studio della relazione esistente tra la realtà delle criptovalute e i concetti giuridici di “moneta” e “sovranità monetaria” è la definizione di “criptovalute”. Da un punto di vista pratico, queste possono essere descritte come delle monete private virtuali, generate e scambiate a partire da una rete *blockchain*. L'utilizzo di questa tecnologia consente agli utenti di condurre operazioni in forma sicura e anonima mediante l'ausilio degli stessi partecipanti alla rete, i quali possono autenticare le transazioni che avvengono sulla *blockchain* tramite la risoluzione di complessi *puzzle* matematici. Gli utenti impegnati in questa attività di convalida potranno poi essere ricompensati con delle nuove criptovalute immettabili sul mercato⁴.

A complicare l'analisi rileva il dato per cui le monete virtuali raggruppano oggi più di ventimila strumenti diversi tra loro⁵. Questi possono essere ripartiti in *asset linked stablecoins* e *unbacked cryptocurrencies*, a seconda che risultino o meno ancorati al valore di un'altra attività, come una valuta avente corso legale, un *asset* fisico come l'oro o un altro bene digitale⁶. Se nelle *unbacked cryptocurrencies*, le più risalenti e diffuse, il valore dell'*asset* è unicamente dettato dalle oscillazioni del mercato, comportando enormi rischi per

⁴ S. GREEN, *Cryptocurrencies: The Underlying Technology*, in D. FOX, S. GREEN (a cura di), *Cryptocurrencies in Public and Private Law*, Oxford, 2019, 1 ss.

⁵ Dati reperibili presso il sito *web CoinMarketCap*, disponibile presso <https://coinmarketcap.com/it/>, aggiornati al 19 maggio 2025.

⁶ Quello delle *unbacked cryptocurrencies* rappresenta il gruppo più folto, ricomprendendo al suo interno la maggioranza delle criptovalute in circolazione, tra cui *Bitcoin* ed *Ethereum*. Tra le *stablecoins* più popolari, invece, è possibile annoverare *Ether* e *USD Coin*.

chi le acquista⁷, le *asset linked stablecoins* garantiscono maggiore sicurezza, in quanto meno esposte a fluttuazioni di prezzo⁸. A prescindere da queste differenze, resta il dato per cui la ragion d'essere delle criptovalute rimane, in generale, quella di fungere da “moneta”, di essere, cioè, utilizzate come mezzo di scambio e riserva di valore.

Se quanto detto può aiutare a descrivere le caratteristiche tecniche delle criptovalute, ancora manca invece un *consensus* circa la definizione di questi *assets* digitali sul piano giuridico. In questo scenario incerto, va tuttavia apprezzato lo sforzo di armonizzazione terminologica compiuto da organizzazioni internazionali settoriali quali il GAFI e il FMI. La prima inquadra le monete virtuali come una rappresentazione digitale di valore che può essere scambiata digitalmente ed è utilizzabile come mezzo di scambio, unità e riserva di valore, ma non ha valore di riserva legale⁹; mentre il FMI le qualifica come rappresentazioni digitali di valore, emesse da sviluppatori privati e denominate nella propria unità di conto, le quali possono essere ottenute, archiviate, scambiate elettronicamente e possono essere utilizzate per una varietà di scopi, a condizione che le parti della transazione in rilievo concordino sul loro utilizzo¹⁰.

Tra le organizzazioni regionali che si sono confrontate con il problema di una definizione giuridica di criptovaluta occorre menzionare

⁷ Per tutti, P. BAINS, A. ISMAIL, F. MELO, N. SUGIMOTO, *Regulating the Crypto Ecosystem: The Case of Unbacked Crypto Assets*, IMF Fintech Notes No 2022/007, 2022, www.imf.org, 11; BRI, *The Crypto Ecosystem: Key Elements and Risks. Report submitted to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, 2023, www.bis.org, 2.

⁸ Molte organizzazioni internazionali hanno cercato di perimetrare il concetto di *stablecoins* per differenziare questa tipologia di criptovalute rispetto alle *unbacked cryptocurrencies*, e cioè le criptovalute “tradizionali”. A tal riguardo, è utile far riferimento alle definizioni presenti nei *report* di FMI e FSB contenute, rispettivamente, in P. BAINS, A. ISMAIL, F. MELO, N. SUGIMOTO, *Regulating the Crypto Ecosystem. The Case of Stablecoins and Arrangements*, IMF Fintech Notes No 2022/007, 2022, www.imf.org, 10; FSB, *High-level Recommendations for the Regulation, Supervision and Oversight of Crypto-Asset Activities and Markets*, 2023, www.fsb.org, 19; FMI, FSB, *IMF-FSB Synthesis Paper: Policies for Crypto-Assets*, 2023, www.fsb.org, 43. Si vedano anche le nozioni di *stablecoins* incluse in M. DELL'ERBA, *Stablecoins in Cryptoeconomics. From Initial Coin Offerings (ICOs) to Central Bank Digital Currencies (CBDs)*, in *NYU Journal of Legislation & Public Policy*, 2019, 7 e A. FERREIRA, *The Curious Case of Stablecoins – Balancing Risks and Rewards?*, in *Journal of International Economic Law*, 2021, 755-756.

⁹ GAFI, *Report on Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks*, www.fatf-gafi.org, 2014, 4. Il *report* ha un'importanza storica, in quanto rappresenta il primo tentativo da parte di un organismo sovranazionale di definire il concetto di criptovaluta.

¹⁰ D. HE, K. HABERMEIER, R. LECKOW, V. HAKSAR, Y. ALMEIDA, M. KASHIMA, N. KYRIAKOS-SAAD, H. OURA, T. SEDIK, N. STETSENKO, C. VERDUGO-YEPES, *Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations*, IMF Staff Discussion Note SDN/16/03, 2016, www.imf.org, 7.

innanzitutto l'UE¹¹. Quest'ultima, per il tramite dell'Autorità bancaria europea (ABE), ha definito le criptovalute come una «rappresentazione digitale di valore, non emessa né garantita da una banca centrale o da un'autorità pubblica, non necessariamente collegata a una valuta avente corso legale, utilizzata come mezzo di scambio per l'acquisto di beni e servizi o per finalità di investimento e trasferita, archiviata e negoziata elettronicamente»¹². A distanza di anni, la nozione dell'ABE rimane la più utilizzata in ambito UE ed è riuscita a mantenere piena aderenza alla realtà. Continua, infatti, a trovare puntuale riflesso nella gran parte delle definizioni di criptovaluta elaborate in seno a ordinamenti nazionali, anche extra-UE¹³, nonché nell'opera di un folto numero di autori¹⁴. Per queste ragioni, ai fini della delimitazione del campo d'indagine della presente ricerca, si assumerà la definizione giuridica di criptovaluta fornita nel contesto dell'UE.

A questo punto, non resta allora che verificare se le criptovalute possano essere considerate moneta. Tale valutazione sarà funzionale a tracciare i confini entro cui lo Stato e, nei limiti delle loro attribuzioni, le organizzazioni internazionali possono espandere alle criptovalute le

¹¹ I. LIFSHITS, *Cryptocurrencies in the Regulatory Field of International Organizations*, in S. ASHMARINA IGOREVNA, V. VYACHESLAVOVNA MANTULENKO (a cura di), *Current Achievements, Challenges and Digital Chances of Knowledge Based Economy*, Cham, 2021, 859 ss.

¹² ABE, *EBA Opinion on 'Virtual Currencies'*, EBA/Op/2014/08, 2014, www.bancaditalia.it, 11. La formula dell'ABE è stata fatta propria da talune istituzioni dell'UE, come la Banca centrale europea (BCE), cfr. *ECB Crypto-Assets Task Force, Crypto-Assets: Implications for Financial Stability, Monetary Policy, and Payments and Market Infrastructures*, Occasional Paper Series No. 223, 2019, www.ecb.europa.eu, 7, il Parlamento europeo e il Consiglio, i quali hanno inglobato tale definizione nell'art. 1(2)(d) della direttiva (UE) n. 2018/843 del 30 maggio 2018 volta a modificare la direttiva (UE) n. 2015/849 del 20 maggio 2015 sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. Va puntualizzato, tuttavia, che la direttiva in discorso è stata nuovamente emendata dal regolamento (UE) n. 2023/1113 del 31 maggio 2023 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività. La nuova versione della direttiva non contiene più riferimenti a criptovalute, bensì utilizza il termine più ampio di «cripto-attività» (e cioè degli *assets* digitali di natura privata fondati sulla crittografia e la *blockchain*, o altre tecnologie simili), in linea con la definizione di *crypto-assets* sancita dall'art. 38(3)(c) del nuovo regolamento (UE) n. 2023/1114 del 31 maggio 2023 relativo ai mercati delle cripto-attività; in seguito: regolamento MiCA.

¹³ A. BLANDIN, A. CLOOTS, H. HUSSAIN, M. RAUCHS, R. SALEUDDIN, J. ALLEN, B. ZHANG, K. CLOUD, *Global Cryptoasset Regulatory Landscape Study*, Cambridge, 2019, 57 ss. Tra gli ordinamenti nazionali extra-UE che impiegano una definizione simile a quella europea vi sono Australia, Canada, Giappone, Israele, Messico, Russia, Regno Unito, Singapore, Stati Uniti, Svizzera e Thailandia.

¹⁴ Tra tutti, si rinvia a M. LEHMANN, *Crypto-économie et droit international*, in *Recueil des cours*, vol. 438, 2024, 52-53.

proprie competenze in materia di moneta, ordinamento del risparmio, mercati finanziari e altro.

Ebbene, una prima precisazione che la dottrina offre in merito alla definizione di moneta concerne la terminologia. Da questo punto di vista, è importante rilevare come si tenda a differenziare i termini “moneta” e “valuta”, spesso erroneamente impiegati come sinonimi nel gergo comune. Mentre la seconda espressione si riferisce a un mezzo di scambio promanante da uno Stato, che funge da linfa vitale per la sua intera economia, “moneta” è un concetto astratto, piuttosto duttile, che denota il possesso di un potere d’acquisto¹⁵. Tali precisazioni preliminari consentono di comprendere come, nonostante il nome, le criptovalute non abbiano alcuna affinità con l’idea di valuta¹⁶, potendo al massimo aspirare al riconoscimento del valore di moneta. Tale assunto impone di concentrare l’attenzione sulla nozione di moneta, un concetto multiforme, che è possibile osservare da diverse angolazioni.

La prima prospettiva teorica che occorre considerare è quella economica, per cui una moneta è classificabile come tale se adempie a tre funzioni classiche, fungendo da unità di misura del valore, riserva di valore e mezzo di scambio¹⁷. A riguardo, come rilevato anche dal FMI¹⁸ e dalla Banca centrale europea (BCE)¹⁹, occorre segnalare che allo stato è piuttosto difficile attribuire queste funzioni economiche alle criptovalute²⁰. Per quanto concerne il primo parametro, la concor-

¹⁵ *Ex multis*, si veda T. ASCARELLI, *Studi giuridici sulla moneta*, 1952, Milano, 40; B. INZITARI, *La moneta*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell’economia*, vol. VI, Padova, 1983, 5; G. VISENTINI, *La valuta*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale*, cit., 303. La distinzione è fatta propria anche dal FMI, come si evince, ad esempio, in D. HE ET AL., *op. cit.*, 16.

¹⁶ F. BARRIÈRE, *The Payment with Bitcoins and other Virtual Currencies – Risks, Liabilities and Regulatory Responses*, in A. DE FRANCESCHI, R. SCHULZE (a cura di), *Digital Revolution – New Challenges for Law*, München, 331.

¹⁷ T. ASCARELLI, *op. cit.*, 39 ss.; B. INZITARI, *op. cit.*, 5; C. ZIMMERMANN, *A Contemporary Concept of Monetary Sovereignty*, Oxford, 2013, 11-12; R. LASTRA, *Legal Foundations of International Monetary Stability*, II ed., Oxford, 2015, 14; C. PROCTOR, *Mann and Proctor on the Law of Money*, VIII ed., Oxford, 2022, 7.

¹⁸ Per tutti, D. HE ET AL., *op. cit.*, 17.

¹⁹ BCE, *Virtual Currency Systems: A Further Analysis*, www.ecb.europa.eu, 2015, 23-24.

²⁰ C. ZIMMERMANN, *Monetary Policy in the Digital Age*, in P. HACKER, I. LIANOS, G. DIMITROPOULOS, S. EICH (a cura di), *Regulating Blockchain*, Oxford, 2019, 100; F. MATTASSOGLIO, *Moneta e tecnologia*, Torino, 44; M. LEHMANN, *op. cit.*, 126. Una visione particolarmente pessimistica è quella di C. GOLA, A. CAPONERA, *Aspetti economici e regolamentari delle «cripto-attività»*, *Questioni di economia e finanza (Occasional Papers)*, n. 484. Banca d’Italia, www.bancaditalia.it, 10. Secondo questo studio pubblicato dalla Banca d’Italia, finché gli Stati non conferiranno alle criptovalute potere liberatorio generalizzato, il loro mercato

renza di fattori come l'instabilità dei prezzi e la scarsa diffusione delle criptovalute rispetto alle monete aventi corso legale fa sì che esse non possano fungere da unità di misura autonoma del valore di beni e servizi. Semmai è vero il contrario, considerato che è il valore delle criptovalute a essere definito tramite il raffronto con una valuta legale²¹. Riguardo alla capacità di fungere da riserva di valore, occorre tracciare una linea di demarcazione tra criptovalute *unbacked* e *stablecoins*. Infatti, se la volatilità delle prime le rende inadatte ad assolvere allo scopo di riserva di liquidità²², le *stablecoins* sono meno soggette a oscillazioni e, pertanto, costituiscono un investimento più sicuro, potendo quindi anche rappresentare una riserva di valore²³. Passando al terzo ed ultimo indicatore, la funzione che meglio rispecchia le proprietà delle criptovalute rimane quella di strumento di scambio²⁴, sebbene le transazioni in cui vengono impiegate abbiano complessivamente un volume di molto inferiore rispetto a quelle in valuta corrente. Questo dato dipende dal basso numero di Paesi che ad oggi riconoscono le criptovalute come moneta avente corso legale, così che possano essere accettate come mezzo di pagamento in tutto il territorio nazionale²⁵. Senza una legge che disponga in tal senso, un pagamento in criptovalute è in grado di estinguere un debito solo se vi è accordo tra le parti; tuttavia, i contesti in cui sono accettate come merce di scambio sono ancora abbastanza limitati²⁶.

Atteso che le criptovalute non rispecchiano la concezione economica di moneta, un secondo profilo da valutare riguarda la rispondenza di queste alle principali teorie giuridiche esistenti in materia. Una

non sarà coordinato a livello centralizzato e non si avrà una stabilizzazione del loro valore, queste non potranno mai esercitare le funzioni tipiche della moneta. Per una posizione contraria si rinvia invece a F. BARRIÈRE, *op. cit.*, 327, per cui «to a large extent, virtual currencies can perform each of these three functions», sebbene l'autore sottolinei come gli Stati tendano a non riconoscere a queste valore di moneta avente corso legale.

²¹ S. GREEN, *It's Virtually Money*, in D. FOX, S. GREEN (a cura di), *Cryptocurrencies in Public and Private Law*, cit., 21-22; F. MATTASSOGLIO, *op. cit.*, 47; M. LEHMANN, *op. cit.*, 126.

²² S. GREEN, *It's Virtually Money*, cit., 22; C. ZIMMERMANN, *Monetary Policy in the Digital Age*, cit., 100-101; F. MATTASSOGLIO, *op. cit.*, 47; M. LEHMANN, *op. cit.*, 126.

²³ I. FIEDLER, L. ANTE, *Stablecoins*, in K. BAKER, H. BENEDETTI, E. NIKBAKHT, S. STEIN SMITH (a cura di), *The Emerald Handbook on Cryptoassets: Investment Opportunities and Challenges*, Bingley, 2023, 93.

²⁴ S. GREEN, *It's Virtually Money*, cit., 19 ss.; C. ZIMMERMANN, *Monetary Policy in the Digital Age*, cit., 100; F. MATTASSOGLIO, *op. cit.*, 45-46; M. LEHMANN, *op. cit.*, 126.

²⁵ Ad oggi, gli unici due Paesi a riconoscere corso legale a una criptovaluta sono El Salvador e la Repubblica Centrafricana. Entrambi gli Stati hanno deciso di adottare il *bitcoin*, rispettivamente nel 2021 e nel 2022.

²⁶ C. ZIMMERMANN, *Monetary Policy in the Digital Age*, cit., 100.

prima tesi, maggiormente accreditata, considera monete in senso giuridico solo quelle emesse e controllate da uno Stato, con corso legale e forzoso²⁷. La rigida adesione alla “teoria statualista” esclude evidentemente la natura monetaria delle criptovalute, le quali sfuggono al dominio di un’ autorità pubblica centralizzata²⁸. Maggiori possibilità di inclusione nel concetto sono prospettate da una seconda teoria, c.d. “sociologica”, la quale è però minoritaria negli studi, secondo cui è la prassi commerciale e non il fatto di essere o meno emanato dallo Stato, a rendere uno strumento ascrivibile al concetto di moneta²⁹. Ora, secondo alcuni autori, una nozione così ampia ricomprenderebbe senza sforzo anche monete private di fama crescente come le criptovalute³⁰. Per altri, invece, queste non godrebbero, quantomeno ad oggi, di un riconoscimento sociale, di una fiducia collettiva tali da ritenere raggiunta una soglia minima di legittimazione condivisa, come richiesta dalla teoria sociologica della moneta³¹.

Tra le visioni contrapposte di questi due gruppi di autori la prima appare più convincente. Dopotutto, la *ratio* della tesi sociologica è quella di aprire la nozione di moneta alle realtà emergenti dall’economia reale, a fenomeni “fuori dall’ordinario”, che la rigida tesi statualista non riuscirebbe a prendere in esame, nonostante questi siano in grado di influenzare i sistemi monetari degli Stati³². Le criptovalute rientrano certamente tra questi fenomeni, a maggior ragione

²⁷ Definita anche “normativista”, come in L. BUFFONI, *La moneta: la legge del valore e il valore di legge*, in *Rivista AIC*, 674 ss. Si rinvia alle posizioni di Mann, massimo esponente della tesi statualista, così come illustrate in C. PROCTOR, *op. cit.*, 12 ss. V. in merito anche C. ZIMMERMANN, *Monetary Policy in the Digital Age*, cit., 12-13; R. LASTRA, *op. cit.*, 18 ss.

²⁸ G. GASPARRI, *Timidi tentativi giuridici di messa a fuoco del bitcoin: miraggio monetario crittoanarchico o soluzione tecnologica in cerca di un problema?*, in *Il diritto dell’informazione e dell’informatica*, 2015, 415 ss.; C. ZIMMERMANN, *Monetary Policy in the Digital Age*, cit., 101; F. MATTASSOGLIO, *op. cit.*, 44-45; S. GLEESON, *Mann on Cryptocurrency*, in J. ALLEN, G. DANNEMANN (a cura di), *FA Mann: The Lawyer and His Legacy*, Oxford, 2024, 334. Questa sembra anche essere la prospettiva del FMI, come appare in D. HE ET AL, cit., 16.

²⁹ Il più celebre sostenitore di tale tesi è Nussbaum, il cui pensiero è efficacemente riassunto in A. NUSSBAUM, *Money in the Law - National and International*, New York, 1950, 8. Si vedano anche C. ZIMMERMANN, *A Contemporary Concept of Monetary Sovereignty*, cit., 13; R. LASTRA, *op. cit.*, 18; L. BUFFONI, *op. cit.*, 682 ss. (in cui si impiega la dicitura “teoria spontaneistica”).

³⁰ C. ZIMMERMANN, *Monetary Policy in the Digital Age*, cit., 102.

³¹ F. MATTASSOGLIO, *op. cit.*, 45.

³² A. NUSSBAUM, *op. cit.*, 8.

se si considera la rapidità con cui la loro circolazione come mezzo di scambio sta aumentando, soprattutto nei mercati emergenti³³.

L'inquadramento delle criptovalute all'interno della teoria sociologica della moneta non cancella il dato che la tesi statualista risulti ancora quella più accreditata. Va rilevato, però, come gli studiosi del diritto monetario contemporaneo rifiutino l'adesione *tout court* a questa seconda teoria, mostrando una spiccata sensibilità per nuove tendenze come le monete private digitali. In questo senso, si propende per una rilettura della tesi statualista in chiave moderna e per una definizione flessibile di moneta, in grado di adattarsi ai cambiamenti dell'economia reale³⁴. È quindi sempre più accettata l'idea che il concetto di moneta possa assumere diversi significati a seconda del contesto giuridico in cui viene invocato³⁵, consentendo al legislatore o all'autorità giudicante di "manipolare" la nozione di moneta in base alle esigenze del caso concreto. Ciò è ben testimoniato dal fenomeno delle criptovalute che, sebbene non siano una valuta nazionale e non siano riconosciute come moneta legale nella quasi totalità degli ordinamenti interni, vengono spesso equiparate alle monete in materia di contrasto all'evasione fiscale e al finanziamento del terrorismo.

Per concludere, con riguardo all'interrogativo circa la natura giuridico-monetaria delle criptovalute, l'unica risposta adeguata ad oggi sembra essere quella fornita dalla BCE, secondo cui tale natura dipende dal contesto, dalla domanda posta e dall'ecosistema di criptovalute considerato³⁶. Come si avrà modo di osservare più avanti, nel paragrafo 4, questa elasticità può essere sfruttata dallo Stato e dalle organizzazioni internazionali per affermare il proprio potere regolamentare sulle criptovalute.

3. Lo scopo delle criptovalute è quello di affiancare (e secondo le maggiori ambizioni, di sostituire) i sistemi monetari nazionali con un circuito alternativo, indipendente e decentrato entro cui effettuare pagamenti in modo sicuro, mantenendo la propria *privacy*³⁷. La crescita di questo sistema parallelo ha un'influenza diretta sull'esercizio della

³³ Per tutti, FMI, *Elements of Effective Policies for Crypto Assets*, IMF Policy Paper No. 2023/004, 2023, www.elibrary.imf.org, 5.

³⁴ S. GLEESON, *op. cit.*, 335; C. ZIMMERMANN, *Monetary Policy in the Digital Age*, cit., 12.

³⁵ C. PROCTOR, *op. cit.*, 4.

³⁶ BCE, *Virtual Currency Systems: A Further Analysis*, 2015, www.ecb.europa.eu, 23 ss.

³⁷ P. DE FILIPPI, *Bitcoin: A Regulatory Nightmare to a Libertarian Dream*, in *Internet Policy Review*, 2014, 1 ss.

sovranità monetaria, grava sulla stabilità monetaria e finanziaria degli Stati e ne intacca gli interessi economici.

Prima di entrare nel merito della questione, va preliminarmente chiarito che per “sovranità monetaria” si intende la capacità dello Stato di controllare l’emissione, la convertibilità e la circolazione della moneta, nonché di agire in difesa del suo valore, della sua accumulazione e del rapporto risparmio-credito³⁸. L’adozione di atti normativi tesi a realizzare politiche economiche e monetarie è riconosciuta dal diritto internazionale come una delle forme tipiche di esercizio del potere statale. In particolare, questo attribuisce allo Stato la facoltà di esercitare tale potere nel territorio nazionale come unica autorità, in una forma libera da interferenze esterne³⁹. Il principio è ben consolidato nella giurisprudenza internazionale, a partire dalla sentenza della Corte permanente di giustizia internazionale del 1929 relativa all’affare dei *Prestiti serbi*. Ad avviso dei giudici, «it is indeed a generally accepted principle that a State is entitled to regulate its own currency»⁴⁰. Lo stesso principio è esplicitato in un considerevole numero di costituzioni moderne, le quali inscrivono la facoltà regolamentare in ambito monetario tra le prerogative esclusive dello Stato, coperte da riserva di legge⁴¹.

Come anticipato, questo quadro viene oggi messo in discussione dall’azione combinata di più fattori, di ordine tanto giuridico quanto fattuale. Tra i limiti di natura giuridica, che vincolano l’esercizio della sovranità monetaria, vi sono l’adesione a organizzazioni internazionali settoriali come il FMI e la partecipazione a unioni monetarie a livello regionale. Tra le barriere fattuali, invece, si annoverano la globalizzazione economica e la crescente integrazione dei mercati finanziari a

³⁸ R. LASTRA, *op. cit.*, 22-23

³⁹ R. LUZZATTO, *Stati stranieri e giurisdizione nazionale*, Milano, 1972, 46, per cui «l’interesse statale alla disciplina giuridica della vita sociale della comunità umana stanziata sul proprio territorio per realizzare nel modo ritenuto più opportuno i fini connessi con i propri fondamentali indirizzi politici, economici e sociali, trova una tutela giuridica sul piano internazionale in una duplice direzione. Non soltanto, cioè, viene garantita ad ogni Stato dal diritto internazionale la possibilità di essere il solo ente di governo operante come tale nell’ambito di un certo spazio della superficie terrestre, accordandogli la possibilità giuridica di escludere da tale ambito ogni interferenza materiale da parte di altri soggetti».

⁴⁰ Corte permanente di giustizia internazionale, sentenza del 12 luglio 1929, *Payment of Various Serbian Loans Issued in France. France v. Kingdom of the Serbs, Croats, and Slovenes*, 44.

⁴¹ R. LASTRA, *op. cit.*, 18.

livello mondiale⁴². È in questo insieme di fattori che si inscrivono il progresso tecnologico e l'avvento della tecnologia *blockchain*; un'invenzione che, grazie anche alla sfiducia ingenerata dalla crisi del 2008 nei confronti del sistema finanziario globale, ha dato impulso alla progettazione di monete private, che non si legano a confini geografici e sfuggono al controllo delle autorità pubbliche⁴³. Secondo il parere qualificato di organizzazioni come il FMI e il FSB, il fenomeno delle criptovalute, ad oggi, non rappresenta un rischio sistemico per la tenuta dei sistemi monetari e finanziari⁴⁴. Ciò nondimeno, l'incremento del loro utilizzo come mezzo di pagamento e quello del loro acquisto come forma di investimento al dettaglio potrebbero portare a uno stravolgimento di questo scenario e rendere necessario un intervento da parte del potere pubblico, a tutela dei sistemi economici nazionali e internazionali. Per queste ragioni, è fondamentale tenere traccia dei rischi connaturati alle criptovalute e identificare delle misure di risposta che Stati e organizzazioni internazionali potrebbero adottare nel tentativo di ristabilire la propria sovranità.

Cruciale a tale scopo è la funzione ricognitiva di organizzazioni intergovernative competenti nel settore monetario e finanziario, e in particolare il FMI e il FSB⁴⁵. Tra gli effetti negativi connessi alla diffusione delle criptovalute, queste annoverano la destabilizzazione dei

⁴² T. TREVES, *Monetary Sovereignty Today*, in M. GIOVANOLI (a cura di), *International Monetary Law: Issues for the New Millennium*, Oxford, 2000, 111; C. ZIMMERMANN, *A Contemporary Concept of Monetary Sovereignty*, cit., 8; R. LASTRA, *op. cit.*, 26 ss.

⁴³ E. MARTINO, *Sfide digitali alla sovranità monetaria. Il ruolo del diritto nella governance del denaro digitale*, in *Rivista di Diritto Bancario*, 347. Sul punto, si veda diffusamente il manifesto ideologico del bitcoin, S. NAKAMOTO, *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*, 2008, <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>.

⁴⁴ FMI, FSB, *IMF-FSB Synthesis Paper: Policies for Crypto-Assets*, 2023, www.fsb.org, 3; in seguito: *IMF-FSB Synthesis Paper*.

⁴⁵ Cruciale è in questo senso il potere di sorveglianza del FMI, il quale è responsabile del monitoraggio del sistema monetario internazionale e del tracciamento degli sviluppi nelle politiche economiche e finanziarie dei suoi Membri, con lo scopo di identificare rischi per la stabilità di questo. Questo meccanismo di sorveglianza opera a livello bilaterale, regionale e globale (o multilaterale); cfr. G. ADINOLFI, *Poteri e interventi del Fondo Monetario Internazionale*, Padova, 2012, 109 ss.; A. VITERBO, *International Monetary Fund*, III ed., Alphen aan den Rijn, 2019, 53 ss. Fondamentale è anche il ruolo del FSB, il quale ha mandato di supervisionare sulla stabilità del sistema finanziario globale identificandone le vulnerabilità, controllare gli sviluppi del mercato e le loro implicazioni sulle politiche regolatorie per poi formulare *best practices*. Per espletare i suoi compiti il FSB collabora con altre istituzioni finanziarie tra cui, *in primis*, il FMI; cfr. J. WOUTERS, J. ODERMATT, *Comparing the 'Four Pillars' of Global Economic Governance: A Critical Analysis of the Institutional Design of the FSB, IMF, World Bank, and WTO*, in *Journal of International Economic Law*, 2014, 56; S. DE VIDO, *Soft Organizations, Hard Powers: The FATF and the FSB as Standard-Setting Bodies*, in *Global Jurist*, 2019, 1 ss.

mercati finanziari, l'interferenza con la realizzazione di misure di politica monetaria, la circuizione di misure di gestione dei flussi di capitale, l'esacerbazione dei rischi di evasione fiscale, la sottrazione di risorse al finanziamento dell'economia reale e, da ultimo, la minaccia all'integrità dei mercati finanziari. Questi fattori di rischio potrebbero rafforzarsi a vicenda, considerato che l'instabilità finanziaria rende difficile mantenere una stabilità dei prezzi, potendo viceversa destabilizzare i flussi finanziari e diminuire le risorse fiscali⁴⁶.

Per quanto attiene al primo punto, relativo alla destabilizzazione dei mercati finanziari, va premesso che a rendere le criptovalute un pericolo tangibile per le economie nazionali sono essenzialmente due delle loro caratteristiche intrinseche: l'elevata volatilità del loro valore e il ritmo incessante con cui la realtà delle criptovalute progredisce. Gli sviluppatori di criptovalute e, più in generale, le attività imprenditoriali attive nel settore, incrementano la gamma di funzioni, attività e servizi, offerti in relazione a questi strumenti, di giorno in giorno; ciò ha l'effetto di aumentare il livello di interconnessione tra i diversi mercati di cripto-attività⁴⁷, nonché di stringere i legami presenti tra criptovalute e i mercati finanziari tradizionali⁴⁸. A destare particolare allarme è, in questo senso, la rapida ascesa delle *stablecoins*. Dato che il loro valore è vincolato a quello di un altro *asset*, di solito monete avente corso legale, le *stablecoins* costituiscono un ponte naturale tra i mercati di criptovalute e i mercati finanziari. L'affidabilità di una *stablecoin* è in genere garantita da una riserva di liquidità dell'*asset* a essa associato che ne assicura la convertibilità, oppure da processi di stabilizzazione algoritmica⁴⁹. Non è raro, tuttavia, che tali meccanismi vadano incontro a malfunzionamenti in grado di minare la solidità del rapporto intercorrente tra la *stablecoin* e il proprio valore di riferimento, causando il deprezzamento della criptovaluta⁵⁰.

Come è chiaro, maggiore è il livello di interazione tra una *stablecoin* e la finanza ordinaria, maggiore sarà anche il rischio che un calo

⁴⁶ FMI, FSB, *op. cit.*, 3.

⁴⁷ Oltre alle criptovalute, rientra nel novero delle cripto-attività un ampio spettro di *assets* tra cui gli *investment tokens*, gli *utility tokens* e i *non-fungible tokens* (NFTs). Per maggiori dettagli in merito alla tassonomia dei *crypto-assets* si può consultare, ad esempio, A. BLANDIN et al., *op. cit.*, 18.

⁴⁸ FMI, FSB, *op. cit.*, 3.

⁴⁹ M. DELL'ERBA, *Technology in Financial Markets*, Oxford, 2024, 241.

⁵⁰ Si veda più nel dettaglio FSB, *Assessment of Risks to Financial Stability from Crypto-assets*, 2022, www.fsb.org, 11 ss.

nel valore della prima abbia ripercussioni sulla seconda⁵¹. Nonostante i pericoli legati alla crescita delle *stablecoins*, va dato atto che, ad oggi, i collegamenti diretti tra il mondo delle criptovalute e le infrastrutture finanziarie sono piuttosto limitati e che il mercato delle criptovalute rappresenta solo una piccola porzione degli *assets* finanziari globali. Ne consegue che le vulnerabilità sistemiche dei mercati di criptovalute – e cioè l’andamento altalenante, i problemi di leva finanziaria, le carenze di liquidità, le fragilità di tipo tecnologico e operativo dettate dall’assenza di strutture di *governance* appropriate, la tendenza a fuoriuscire dal perimetro regolatorio e la profonda interdipendenza tra i diversi mercati di cripto-attività – hanno un’eco essenzialmente nel solo mercato delle criptovalute⁵². Se questa è la situazione attuale, non è al contempo possibile ignorare l’interesse crescente mostrato dagli intermediari finanziari nei confronti delle cripto-attività⁵³; una tendenza che sul lungo andare potrebbe accrescere il legame tra le criptovalute e i sistemi finanziari tradizionali, con effetti nefasti sulla stabilità di questi ultimi⁵⁴. Purtroppo, il processo pare essere già in atto, come prova il fallimento di alcuni istituti finanziari che fornivano ai clienti dei servizi in materia di criptovalute, i quali non hanno retto alle pesanti svalutazioni che le monete virtuali hanno subito negli ultimi anni⁵⁵.

Oltre ai rischi per la tenuta complessiva dei mercati finanziari, il FMI e il FSB, nonché organismi come la BCE e la BRI, rilevano poi come un impiego massiccio delle criptovalute quale mezzo di pagamento all’interno di un determinato contesto nazionale potrebbe incidere sull’effettività della politica monetaria statale, con conseguenze sulla stabilità monetaria. Tale pericolo si concretizza soprattutto nelle economie più instabili, con una moneta già debole⁵⁶. Del resto, le monete private non sono regolate da autorità monetarie nazionali o internazionali, ma sono disciplinate da regole proprie accettate dai parteci-

⁵¹ FMI, FSB, *op. cit.* 3.

⁵² B. HACIBEDDEL, H. PEREZ-SALZ, *Assessing Macrofinancial Risks from Crypto Assets*, IMF Working Paper No. WP/2023/214, 2023, www.imf.org, 6 ss.; FMI, FSB, *op. cit.*, 10 ss.

⁵³ FSB, *Assessment of Risks*, cit., 4.

⁵⁴ BCE, *Virtual Currency Schemes*, 2012, www.ecb.europa.eu, 37 ss.; FSB, *Assessment of Risks*, cit., 4-5.

⁵⁵ FMI, FSB, *op. cit.*, 3.

⁵⁶ Si veda ampiamente BCE, *Virtual Currency Schemes*, cit., 33 ss.; FMI, *Digital Money Across Borders: Macro-Financial Implications*, IMF Policy Paper No 2020/050, 2020, www.imf.org, 18 ss.; BRI, *The Crypto Ecosystem: Key Elements and Risks. Report submitted to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, 2023, www.bis.org, 15-16; FMI, FSB, *op. cit.*, 5-6.

panti al sistema di riferimento. Le banche centrali non sono in grado di intervenire sulle criptovalute aggiustandone i tassi di interesse o controllandone l'offerta; ciò è particolarmente rischioso, soprattutto se le criptovalute vengono riconosciute come moneta avente corso legale (in questo caso, ogni obbligazione monetaria potrebbe essere estinta in criptovalute, compreso il pagamento delle imposte e altre somme dovute allo Stato)⁵⁷ o se lo Stato affianca la propria valuta a una criptovaluta. In quest'ultima ipotesi, infatti, la moneta fiat verrebbe verosimilmente travolta dall'instabilità della criptovaluta eletta come moneta legale⁵⁸.

Gli effetti negativi di una diffusione incontrollata delle criptovalute sarebbero molteplici anche con riferimento alla politica fiscale. Le operazioni che avvengono in circuiti di criptovalute sono transfrontaliere per definizione e si basano sull'adempimento spontaneo delle parti, le quali ricorrono spesso a pseudonimi per celare la propria identità. Ciò complica il lavoro delle autorità di vigilanza sul rispetto della normativa fiscale e ostacola la riscossione delle imposte eventualmente dovute sulle criptovalute e sulle attività connesse, aprendo spiragli all'evasione fiscale. Inoltre, qualora le criptovalute dovessero assumere il rango di moneta legale, la finanza pubblica sarebbe costantemente esposta a variazioni dei tassi di cambio per via delle oscillazioni nel loro valore. Per la stessa ragione, consentire l'acquisto di titoli di Stato con criptovalute potrebbe mettere a repentaglio le politiche nazionali legate al debito⁵⁹.

L'estraneità delle criptovalute rispetto ai circuiti monetari tradizionali permette a queste di aggirare altresì le misure nazionali di controllo dei flussi di capitale, determinando una maggiore volatilità dei flussi in entrata e in uscita in un determinato Paese. Se ciò potrebbe facilitare l'ingresso di investimenti, allo stesso modo potrebbe favorire la fuoriuscita, consentendo la sottrazione di risorse all'economia

⁵⁷ Per un'agile panoramica circa i rischi che il riconoscimento di una criptovaluta come moneta legale comporta per lo Stato adottante, cfr. C. ZIMMERMANN, *Monetary Policy in the Digital Age*, cit., 107 ss. Tra questi si hanno, in primis, dei rischi di deflazione (aumento del valore moneta) legati al fatto che la maggior parte dei sistemi di criptovalute si regge su uno scarso numero di monete. In seconda analisi, i sistemi di criptovalute vantano una struttura solida al punto da poter far fronte ad eventuali crisi nella domanda di denaro. Infine, poiché i circuiti di criptovalute non posseggono liquidità, questi non hanno la capacità di fungere da riserve di liquidità monetaria nei momenti di difficoltà economica.

⁵⁸ BCE, *Virtual Currency Schemes*, cit., 33 ss.; FMI, FSB, *op. cit.*, 6. Si rinvia, inoltre, a C. PROCTOR, *op. cit.*, 62.

⁵⁹ FMI, FSB, *op. cit.*, 6-7.

reale dello Stato di riferimento⁶⁰. Da ultimo, il FMI e il FSB non mancano di rilevare pericoli inerenti all'integrità dei mercati finanziari. Caratteristiche come la dimensione globale delle criptovalute, la velocità delle transazioni e la loro natura (pressoché) anonima rendono le monete virtuali degli strumenti attrattivi per le attività criminali, favorendo la commissione di illeciti come evasione fiscale, riciclaggio, commercio illecito di armi, frodi e finanziamento del terrorismo⁶¹.

4. Schematizzati i fattori di rischio che la crescita sregolata e incontrollata delle criptovalute potrebbe porre con riferimento alla stabilità economica degli Stati, non resta che ipotizzare dei meccanismi che possano aiutare a governare il fenomeno in oggetto. La questione ha un chiaro rilievo internazionale. Infatti, il livello di integrazione esistente tra le varie economie del mondo fa sì che le crisi economico-monetarie registrate in uno Stato si espandano inevitabilmente oltreconfine. Per tale ragione, la stabilità monetaria e finanziaria internazionale è qualificabile a tutti gli effetti come un bene pubblico globale la cui salvaguardia è un valore essenziale per tutti gli Stati, al pari dell'accesso universale all'istruzione di base e alle cure mediche, della gestione delle maggiori risorse naturali, nonché della pace e della sicurezza internazionale⁶². La centralità di questo bene pubblico globale per la Comunità internazionale rende auspicabile un'azione concertata degli Stati in sua difesa, contro le minacce palesatesi con l'avvento delle criptovalute. Alla luce di ciò, irrinunciabile è il ruolo di coordinamento e vigilanza svolto da organizzazioni internazionali come il FMI e il FSB⁶³, i quali hanno già indicato delle misure che gli Stati potrebbero attuare per arginare il fenomeno e riconquistare così le quote di sovranità monetaria perdute.

Tali misure di risposta si suddividono essenzialmente in azioni a tutela dell'impianto macroeconomico nazionale e interventi volti a rafforzare la regolamentazione e il controllo delle criptovalute. Tra le misure del primo insieme si possono elencare l'irrobustimento delle strategie nazionali di politica monetaria e degli apparati istituzionali competenti (*in primis*, le banche centrali), la riduzione dei livelli di *deficit*

⁶⁰ FMI, FSB, *op. cit.*, 7-8.

⁶¹ FMI, FSB, *op. cit.*, 14.

⁶² L. SATRAGNO, *Monetary Stability as a Common Concern in International Law*, Leiden, 2022, 59 ss.

⁶³ G. PERONI, *Criptovalute, sovranità e stabilità monetaria nella dimensione del diritto internazionale*, in M. LORENZINI, M. ZULBERTI, C. IMBROSCIANO (a cura di), *Criptovalute. Profili storico-economici e giuridici*, Torino, 2023, 312-313.

e debito, il negare alle criptovalute lo status di moneta legale, nonché l'indicazione, rivolta alle banche centrali, di non detenere criptovalute come parte delle loro riserve ufficiali⁶⁴. Ancora, si esortano gli Stati a estendere alle criptovalute la normativa applicabile ai flussi di capitale, tipicamente riservata ai flussi di moneta, e ad elaborare politiche tributarie apposite per le criptovalute, che facciano chiarezza sul regime loro applicabile⁶⁵. Nel secondo gruppo di iniziative, invece, si annovera la modernizzazione di branche del diritto come il diritto privato e finanziario, perché possano adattarsi efficacemente a fenomeni peculiari come le criptovalute, che altrimenti sfuggirebbero alle categorie tradizionali⁶⁶. Per ragioni di certezza del diritto, si suggerisce al legislatore di esplicitare se, e in che termini, le criptovalute possano essere ricomprese all'interno di istituti giuridici esistenti, come quella di "moneta digitale". Emerge, dunque, come organizzazioni internazionali del calibro del FMI e del FSB guardino con favore alla qualificazione delle criptovalute come "moneta", se tale classificazione interessi criptovalute più stabili (come le *stablecoins*) e resti circoscritta a specifici ambiti regolamentari come, ad esempio, il diritto finanziario⁶⁷. Al secondo gruppo di misure appartengono anche iniziative volte a rafforzare il monitoraggio nazionale e internazionale sui mercati di criptovalute, come, ad esempio, il subordinare l'esercizio di attività economiche nel settore al rilascio di una licenza⁶⁸. Infine, si consiglia agli Stati di investire sull'integrità dei propri mercati finanziari approvando degli *standard* formulati dal GAFI in materia di *assets* virtuali, concepiti per proteggere i sistemi finanziari da minacce come il riciclaggio, il finanziamento del terrorismo e il commercio illegale di armi⁶⁹. Sempre in linea con le raccomandazioni GAFI, gli Stati vengono poi esortati a incrementare la cooperazione internazionale per meglio reprimere tali crimini, spesso di portata transfrontaliera, andando oltre l'adozione di interventi mirati a livello nazionale⁷⁰. Il richiamo ai lavori del GAFI in questa sede non fa che rafforzare la posizione che

⁶⁴ FMI, *Elements of Effective Policies for Crypto Assets*, IMF Policy Paper No. 2023/004, www.elibrary.imf.org, 18 ss.; FMI, FSB, *op. cit.*, 17-18.

⁶⁵ FMI, *Elements of Effective Policies*, cit., 20-21, FMI, FSB, *op. cit.*, 18-19.

⁶⁶ FMI, *Elements of Effective Policies*, cit., 21; FMI, FSB, *op. cit.*, 22.

⁶⁷ FMI, *Elements of Effective Policies*, cit., 21-22.

⁶⁸ FMI, *Elements of Effective Policies*, cit., 22 ss.; FSB, *High-level Recommendations for the Regulation, Supervision and Oversight of Global Stablecoin Arrangements*, 2023, www.fsb.org, 4 ss.

⁶⁹ GAFI, *Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers*, 2021, www.fatf-gafi.org.

⁷⁰ FMI, *Elements of Effective Policies*, cit., 26-27; FMI, FSB, *op. cit.*, 23.

vede le organizzazioni internazionali quali apripista nel contenimento dei rischi associati alle monete virtuali.

Se queste sono le linee guida fornite a livello internazionale dal FMI e dal FSB, è tempo di approfondire, in questa ultima fase dell'indagine, quali sono le iniziative concrete, le misure vincolanti adottate da organizzazioni internazionali per preservare la stabilità economica dalle incertezze derivanti dalla diffusione delle criptovalute. Come anticipato, per condurre questa analisi empirica si prenderà l'ordinamento dell'UE come caso studio.

A tale riguardo, va sottolineato che le prime azioni intraprese dall'UE in materia di criptovalute risalgono al 2018, quando la quinta direttiva europea antiriciclaggio (la n. 2018/843/UE) ha inteso adeguare la normativa UE in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo alle innovazioni introdotte dalla finanza digitale, estendendo le proprie disposizioni alle valute virtuali. Nonostante la definizione contenuta nella direttiva escluda lo *status* di moneta legale per le criptovalute, ne riconosce però la capacità di svolgere alcune funzioni tipiche della moneta, come quella di servire da strumento di pagamento e riserva di valore, ben potendo rappresentare una forma di finanziamento per attività criminali⁷¹.

Analoga flessibilità nell'avvicinare le criptovalute alla moneta fiat era già stata promossa dalla Corte di giustizia dell'UE in una sentenza del 2015, con la quale le operazioni di cambio tra *bitcoin* e monete nazionali sono state dichiarate esenti dal pagamento dell'IVA (alla luce dell'art. 135, direttiva 2006/112/CE), alla pari delle attività di conversione con oggetto due monete aventi corso legale. Il percorso argomentativo proposto dalla Corte si rifaceva essenzialmente alla *ratio* della criptovaluta, la quale, come la moneta tradizionale, «non ha altre finalità oltre a quella di un mezzo di pagamento», rilevando come «essa sia accettata a tal fine da alcuni operatori»⁷². La soluzione seguita dalla Corte è stata accolta positivamente dalla dottrina, per cui la sentenza in questione costituirebbe un felice tentativo di adattare la

⁷¹ Cfr. nota 12.

⁷² Corte di giustizia, sentenza del 22 ottobre 2015, causa C-264/14, *Skatteverket c. David Hedqvist*, punto 52. Sulla portata della sentenza, si veda G. FARINA, *Criptovalute e token: qualificazione giuridica*, in A. BLANDINI (a cura di), *Diritto dell'innovazione*, Padova, 2022, 464.

normativa tributaria alle nuove esigenze dell'economia digitale, favorendo l'integrazione di questa nel mercato dell'UE⁷³.

A partire dal 2019, la BCE ha poi intrapreso un'opera di mappatura e ispezione dei pericoli che le criptovalute potrebbero rappresentare per l'Unione e per la stabilità dell'eurozona⁷⁴. In un *report* del maggio 2019, la BCE ha escluso che, allo stato, le criptovalute potessero svolgere le funzioni tipiche della moneta e mettere a repentaglio l'ordine monetario-finanziario europeo. Ciò nondimeno, già allora la BCE invocava la necessità di una regolamentazione internazionale dei mercati di criptovalute e, più in generale, di cripto-attività, che fosse quindi in grado di tenere sotto controllo i rischi per la tenuta del sistema finanziario dell'Unione⁷⁵. Tale auspicio si è realizzato nel maggio 2023 con l'adozione del regolamento (UE) 2023/1114 in tema di cripto-attività (MiCAR), pilastro del piano europeo per la disciplina delle cripto-attività, noto anche come il *Digital Finance Package*⁷⁶. L'obiettivo del MiCAR, il cui oggetto ricomprende anche le criptovalute⁷⁷, è quello di creare un quadro regolamentare comune per i mercati di cripto-attività⁷⁸, che possa agevolare gli operatori economici attivi nel settore e, al tempo stesso, garantire la protezione dei consumatori e la stabilità del sistema finanziario nel suo complesso⁷⁹. Il regolamento costituisce il primo tentativo a livello mondiale di offrire una disciplina sovranazionale uniforme in materia; un fondamentale passo in avanti nel processo di regolamentazione delle criptovalute compiuto grazie agli sforzi delle istituzioni europee.

Oltre al monito riguardante l'elaborazione di una disciplina unitaria dei mercati di cripto-attività, il *report* della BCE ha anche provveduto a introdurre l'euro digitale, uno strumento presentato come «a potential new form of the euro that is complementary to euro bankno-

⁷³ S. NESS, *VAT/GST Harmonisation Challenges for Digital Assets such as Bitcoin and NFTs in the EU Following Case C-264/14 (Skatteverket v David Hedqist)*, in *International Cybersecurity Law Review*, 2024, 479.

⁷⁴ Si rinvia diffusamente a ECB Crypto-Assets Task Force, *op. cit.*

⁷⁵ ECB Crypto-Assets Task Force, *op. cit.* 28-29.

⁷⁶ Direzione generale della Stabilità finanziaria, dei servizi finanziari e dell'Unione dei mercati dei capitali, *Digital Financial Package*, 2020, <https://finance.ec.europa.eu>.

⁷⁷ Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, *European Securities and Markets Authority, Consultation Paper on the Draft Guidelines on the Conditions and Criteria for the Qualification of Crypto-assets as Financial Instruments*, ESMA75-453128700-52, 2024, www.esma.europa.eu, 17.

⁷⁸ Per un'analisi dettagliata del contenuto del MiCAR sia consentito rinviare a M. DELL'ERBA, *Technology in Financial Markets*, cit., 16 ss.

⁷⁹ F. MATTASSOGLIO, *op. cit.*, 78, anche per una valutazione critica del regolamento (81 ss.).

tes, coins, and wholesale deposits provided by the central bank, and to commercial bank deposits and electronic money provided by private entities under the relevant licensing regimes», che possa adattare le forme di moneta esistenti alle nuove esigenze degli attori economici⁸⁰. Tale affermazione proietta l'UE e la sua moneta, l'euro, nel mondo delle *Central Bank Digital Currencies* (CBDCs), rappresentando una tra le prime giurisdizioni, nonché la prima unione monetaria, ad aver manifestato interesse per questo strumento innovativo.

Prima di concentrarsi sullo stato di avanzamento del progetto “euro digitale”, è opportuno spendere qualche parola introduttiva sulle CBDCs. In linea di massima, queste attività ricordano concettualmente le *stablecoins*, nel senso che sono legate al valore di una moneta fiat. A differenza di queste ultime, tuttavia, le CBDCs sono emesse digitalmente dalla banca centrale di uno Stato e sono dunque sottoposte a controllo pubblico centralizzato⁸¹. Dietro all'invenzione delle CBDCs vi sono fattori come il calo dell'uso del contante fisico, la continua richiesta di rinnovamento in materia finanziaria, la digitalizzazione del pagamento al dettaglio attraverso strumenti universalmente accessibili (si vedano servizi come *Paypal*) e la rapida ascesa di forme monetarie digitali e private come le criptovalute, la somma dei quali ha portato le banche centrali di tutto il mondo a esplorare misure volte a rendere più attrattiva la valuta legale nazionale⁸². Secondo le stime più recenti, 4 Stati hanno già lanciato progetti di CBDCs, 24 so-

⁸⁰ ECB Crypto-Assets Task Force, cit., 32.

⁸¹ Per un'introduzione al tema è possibile rifarsi ai lavori di T. FAVARO, *La valuta digitale della Banca Centrale tra funzione monetaria e tutela del risparmio*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2020, 330 ss. e, più ampiamente, F. ZATTI, R. BARRESI (a cura di), *Digital Assets and the Law*, Oxon, 2024.

⁸² Dato l'interesse suscitato dal fenomeno a livello globale, sono diverse le organizzazioni internazionali ad aver pubblicato studi approfonditi sulle CBDCs, fornendone una definizione, mappandone le origini e identificandone le implicazioni. Tra queste si segnalano in particolar modo BCE, Banca Mondiale (BM) e BRI, per cui si rinvia rispettivamente a E. CACCIA, J. TAPKING, T. VLASSOPOULOS, *Central Bank Digital Currency and Monetary Policy Implementation*, ECB Occasional Paper Series No. 345, 2024, www.ecb.europa.eu; BM, *Central Bank Digital Currency*, Background Technical Note, 2021, <https://documents1.worldbank.org>; Bank of Canada, BCE, Bank of Japan, Sveriges Riskbank, Swiss National Bank, Bank of England, Board of Governors Federal Reserve System, BRI, *Central Bank Digital Currencies: Foundational Principles and Core Features*, Report No. 1 in a series of collaborations from a group of central banks, 2020, www.bis.org. Particolarmente attivo in materia di CBDCs è il FMI, il quale promuove il ricorso a tali strumenti soprattutto da parte dei Paesi in via di sviluppo. L'organizzazione ha divulgato diversi report e working papers in materia, fornendo indicazioni agli Stati su come procedere in modo ottimale con la progettazione e l'adozione di CBDCs. Tra i numerosi studi condotti in merito, si può citare FMI, *Central Bank Digital Currency – Initial Considerations*, IMF Policy Paper No. 2023/048.

no i programmi in fase pilota e ben 118 sono quelli in fase di ricerca o sviluppo⁸³. La buona riuscita di questi piani, la maggioranza dei quali sfruttano la *blockchain* come base tecnica, potrebbe recare benefici notevoli a uno Stato o a un'organizzazione internazionale come l'UE che dovesse adottarli. La dematerializzazione connessa alle CBDCs taglierebbe i costi di emissione, stoccaggio e trasferimento del denaro, aumenterebbe la rapidità e la tracciabilità dei pagamenti, renderebbe i mercati finanziari più efficienti grazie all'impiego di *smart contracts* per un'ampia gamma di operazioni finanziarie. Un simile grado di automatizzazione della politica monetaria potrebbe venire in soccorso dello Stato in periodi di crisi, consentendogli di adottare misure di supporto all'economia nazionale in modo veloce ed efficiente. Inoltre, funzionalità a diretto giovamento dell'utente come la riduzione dei costi delle transazioni (anche transazionali), la possibilità di ricorrere alle CBDCs per effettuare pagamenti senza disporre di un conto corrente bancario e senza la necessità di identificarsi tramite dei documenti ufficiali, potrebbero rendere la finanza più inclusiva⁸⁴. Tutti i vantaggi appena descritti potrebbero rinsaldare la fiducia nei sistemi monetari nazionali, rafforzando la sovranità monetaria dello Stato rispetto alla crescente popolarità dei circuiti di pagamento privati, tra cui anche le criptovalute. L'introduzione di CBDCs, d'altra parte, non è esente da rischi di tipo tecnico e finanziario. Ad esempio, nel descrivere il funzionamento della nuova moneta, la maggioranza dei progetti di CBDCs delinea un meccanismo indipendente da istituti finanziari privati; tale processo di disintermediazione potrebbe avere un impatto fatale sul settore bancario. Ancora, l'operatività di circuiti di CBDCs richiederebbe il rilascio di dati sensibili al sistema da parte degli utenti, con rischi per la *privacy* individuale; inoltre, l'enorme complessità tecnica sottostante lo sviluppo di CBDCs potrebbe rendere queste ultime vulnerabili ad attacchi *hacker* ed errori di progettazione informatica⁸⁵.

⁸³ Stime fornite da CBDC Tracker, accessibile a <https://cbdctracker.org>, aggiornate al 19 maggio 2025.

⁸⁴ Ciò rende l'adozione di CBDCs una prospettiva particolarmente allettante per i Paesi in via di sviluppo, come dimostrato dal fatto che Stati come Bahamas, Jamaica, Nigeria e Zimbabwe stanno già impiegando CBDCs (rispettivamente, si parla di Sand Dollar, JAM-DEX, e Naira, ZiG).

⁸⁵ Sui pro e contro dello sviluppo di CBDCs dalla prospettiva dello Stato, si rinvia, per tutti, a S. ALLEN, S. ČAPKUN, I. EYAL, G. FANTI, B. FORD, J. GRIMMELMANN, A. JUELS, K. KOSTIAINEN, S. MEIKLEJOHN, A. MILLER, E. PRASAD, K. WÜRST, F. ZANG, *Design Choices for Central Bank Digital Currency: Policy and Technical Considerations*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. w27634, 2020, www.nber.org, 5 ss.

Venendo nello specifico al piano di adozione dell'euro digitale, va anticipato che questo si trova ancora in fase di elaborazione. Facendo seguito alla dichiarazione d'intenti contenuta nel report del 2019, nel 2021 la BCE ha avviato una fase esplorativa conclusasi nel 2023 con la decisione di proseguire i lavori. Nel motivare questa scelta, la BCE ha enfatizzato come l'euro digitale potrebbe rappresentare il prossimo passo nell'evoluzione della moneta comune, incarnando uno strumento di pagamento innovativo in grado di mantenere, al tempo stesso, i vantaggi del denaro contante. L'euro digitale, infatti, potrebbe costituire uno strumento generalmente accettato, sicuro, rapido, facile da utilizzare, inclusivo, gratuito, utilizzabile per pagamenti digitali e per pagamenti *person-to-person* in tutta l'area euro (senza necessariamente ricorrere alla connessione internet). Alla luce di questi dati, la BCE rileva come, ad oggi, non esista un mezzo di pagamento digitale in grado di offrire le stesse prestazioni e come questa sia una ragione sufficiente per perseverare nello sviluppo dell'euro digitale⁸⁶. Il progetto si trova ora nella fase di preparazione, che terminerà nel 2025. Al termine di questa seconda fase, nell'ottobre 2025, l'UE dovrà decidere in via definitiva se munirsi o meno di questo strumento⁸⁷.

5. Il presente lavoro ha inteso mettere a fuoco il dibattito scaturito dalle criptovalute attorno alle nozioni di moneta e sovranità monetaria, per valutare l'impatto che la diffusione delle monete virtuali sta avendo sull'evoluzione di questi due concetti giuridici, strettamente interconnessi. Nel fare ciò, un peso particolare è stato attribuito alla prassi delle organizzazioni internazionali e al contributo da queste fornito nel definire la natura giuridica delle criptovalute, nell'individuare possibili interferenze di queste con il corretto esercizio della sovranità monetaria e nell'elaborazione di possibili risposte. Tale prassi consente di formulare alcune conclusioni circa l'attuale stato del dibattito circa le sfide poste dalle criptovalute ai concetti tradizionali di moneta e sovranità monetaria. Con riguardo alla possibilità di ricondurre le criptovalute alla definizione di moneta, l'analisi è giunta a una triplice con-

⁸⁶ Cfr. BCE, *A Stocktake on the Digital Euro. Summary Report on the Investigation Phase and Outlook on the Next Phase*, 2021, www.ecb.europa.eu. Sul punto, si veda anche A. RAPOLLA, *Criptovalute e monete digitali: quid novi? Riflessioni intorno al progetto di euro digitale*, in M. LORENZINI, M. ZULBERTI, C. IMBROSCIANO (a cura di), *Criptovalute*, cit., 327 ss.

⁸⁷ BCE, *Progress on the Preparation Phase of a Digital Euro. First Progress Report*, 2024, www.ecb.europa.eu, 1.

clusione. Anzitutto, si è evidenziato come le criptovalute siano in grado di coprire solo in parte le funzioni economiche della moneta e come, tra la teoria giuridica “statualista” e quella “sociologica”, solo la seconda possa essere applicata alle criptovalute. Da qui, si è chiarito come l’inquadramento delle monete virtuali all’interno della nozione sociologica della moneta abbia una chiara importanza, nonostante la teoria statualista rimanga la più utilizzata per definire giuridicamente tale concetto. Fenomeni come le criptovalute, infatti, dimostrano come tanto il legislatore quanto il giudice e la dottrina giuridica siano sempre più inclini a considerare le esigenze dell’economia reale e, dunque, ad aprire la definizione di moneta a nuovi strumenti monetari dotati di un riconoscimento sociale, nella misura in cui ciò è funzionale all’affermazione della potestà pubblica e al perseguimento di altri interessi pubblicistici.

Quanto al rapporto intercorrente tra le criptovalute e l’esercizio della sovranità monetaria, si è osservato come le prime possano fraporsi al corretto espletamento della politica monetaria e abbiano il potenziale di minare la tutela di interessi pubblici come la stabilità monetaria e finanziaria, seppur tali rischi non si siano ancora concretizzati (quantomeno non su larga scala). Il lavoro di organizzazioni come il FMI, il FSB, la BRI, il GAFI e, in particolare, l’UE testimonia tuttavia che lo Stato ha a disposizione dei mezzi per affrontare la trasformazione digitale in campo monetario. La risposta risiede nel coordinamento internazionale, il quale, sebbene presupponga a sua volta l’assunzione di obblighi, costituisce il migliore strumento a disposizione dello Stato per tutelare il proprio potere nel contesto di transizioni globali, che sfuggono al potere regolatorio di singoli Paesi. L’attività delle organizzazioni internazionali menzionate ci mostra che sono varie le strategie attuabili per ridirezionare la portata innovativa delle criptovalute in una direzione favorevole allo Stato. Ciò può avvenire, ad esempio, estendendo le definizioni giuridiche di moneta alle monete virtuali, se l’adattamento è funzionale all’affermazione della potestà pubblica e al perseguimento di altri interessi pubblicistici. Tra le strategie che Stati e sistemi regionali possono utilizzare per rafforzare il proprio controllo sulla moneta, particolarmente significativa è infine l’adozione di CBDCs: nuove forme monetarie che sfruttano la tecnologia delle criptovalute a beneficio di una maggiore efficienza e inclusività dei sistemi monetari nazionali.

ABSTRACT

State, Money and Cryptocurrencies: The Contribution of International Organizations to the Exercise of Monetary Sovereignty

The concept of money and that of State have always been bound by an inextricable link. However, this dichotomy has recently been challenged by technological developments that transformed finance and the way it is perceived. The reference is mainly to the invention of the blockchain and cryptocurrencies. Because of their private nature and the specifics of the technology underpinning them, the spread of cryptocurrencies may endanger States, both at an internal and an international level, in terms of a possible harm to financial and monetary stability and to the integrity of financial markets. The profound interconnection existing among modern economies calls for an analysis of the role of international organizations in safeguarding the monetary sovereignty of States from the risks of cryptocurrencies. Against this backdrop, the paper aims to examine how international organizations, performing their functions of surveillance, coordination and formulation of common policies, may assist States on this matter.

THE CONTENT OF OBLIGATION OF NON-
RECOGNITION: DEVELOPMENTS AND CHALLENGES IN
THE ICJ'S ADVISORY OPINION ON
*ISRAELI POLICIES AND PRACTICES IN THE
OCCUPIED PALESTINIAN TERRITORIES*

MARIACHIARA GIOVINAZZO

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. The obligation of non-recognition: the identification of its content. – 2.1. The law of the treaties. – 2.2. The diplomatic relations. – 2.3. The economic and trade dealings. – 2.4. The invalidity of acts and the Namibia exception: an unexplained omission. – 3. Conclusions.

1. On the 19th July 2024, the International Court of Justice (ICJ) delivered the advisory opinion on the *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*. The request for advisory opinion was transmitted to the Court pursuant to UN General Assembly resolution 77/247 of 30th December 2022. In particular, the General Assembly submitted to the Court two questions concerning: the legal consequences deriving from the ongoing Israeli violations of the right of the Palestinian people to self-determination; and the legal consequences for all States and the United Nations arising from Israeli policies and practice in the occupied territories. As well known, both issues are of a particular sensitiveness for international law, as they involve many debated matters such as the right to economic self-determination, the law of occupation, the international humanitarian law, the exploitation of natural resources of occupied territories, the settlement policy.

In the legal consequences provided for third States, the ICJ devotes a considerable space to the obligation of non-recognition arising from the unlawful use of force for the acquisition of territory. The ICJ has had few opportunities to address this obligation. The first time was in 1971 with the advisory opinion on the *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (hereinafter Namibia advisory opinion)*¹, in which the Court

¹ International Court of Justice, advisory opinion of 21st June 1971, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*.

offered numerous observations regarding the obligation of non-recognition, concerning its content and its implementation. The second time was in 2004 with the advisory opinion on the *Construction of the Wall*² (hereinafter *Wall* advisory opinion), where the Court was vague on the most problematic aspects of the obligation in question. Finally, in 2019, the Court had even avoided to mention the obligation of non-recognition in advisory opinion on *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*³, giving rise to a certain scepticism in this regard⁴.

In light of the Court's progressively cautious position on this matter over the years, the detailed explanation provided in the last advisory opinion offers an important opportunity of discussion.

2. The identification of the content of the obligation of non-recognition is, still today, much debated and the only clarification on the point goes back to the *Namibia* advisory opinion delivered by the ICJ in 1971. The issue was no longer faced neither by the International Law Commission (ILC) in the ARSIWA, whose commentary to Art. 41 simply recalled the consequences listed in the *Namibia* advisory opinion; neither by the same ICJ which, in the *Wall* advisory opinion, circumvented the point.

The issue is of fundamental importance, since there is no doubt that the obligation of non-recognition implies concrete behaviours: according to the ICJ it imposes some duties of abstention⁵ and also prohibits any actions which may constitute an implicit recognition⁶.

² International Court of Justice, advisory opinion of 9th July 2004, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*.

³ International Court of Justice, advisory opinion of 25th February 2019, *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*.

⁴ F. SALERNO, *L'obbligo di non riconoscimento di situazioni territoriali illegittime dopo il parere della Corte Internazionale di Giustizia sulle isole Chagos*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, 748.

⁵ International Court of Justice, *Namibia* advisory opinion, para. 123.

⁶ International Court of Justice, *Wall* advisory opinion, para. 159; International Law Commission, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries*, 2001, 114 (ARISWA). On implicit recognition see also E. DE BRABANDERE, L. VAN DEN HERIK, *Obligations des Etats Tiers et des Acteurs Non Etatiques Relatives au Commerce des Produits en Provenance du Territoire Palestinien Occupe*, in *Revue belge de droit international*, 2012, 155; M. ARCARI, *The relocation of the US embassy to Jerusalem and the obligation of non-recognition in international law*, in *Question of International Law (Zoom-in)*, 2018, 9.

The difficulties in the determination of the consequences of the obligation *de quo* was clearly expressed by the Separate opinion of Judge Kooijmans to the *Wall* advisory opinion, where he defined the obligation of non-recognition as «an obligation without a real substance».

For this reason, this study focuses on the part of the advisory opinion concerning the definition of the content of the obligation of non-recognition. A comparison will be made with the Court's previous jurisprudence, the relevant practice and the jurisprudence of other courts and tribunals. The aim is to assess whether the forbidden behaviours identified by the Court in order to comply with the non-recognition obligation is exhaustive. Furthermore, it seeks to determine if there is potential for further development on this point, or if any remaining uncertainties persist.

It should be noted that, on this occasion, the Court also mentions the obligation to distinguish. The relationship between the two obligations is unclear, but they appear to be connected, as the Court attributes to the obligation to distinguish the content of the obligation of non-recognition enshrined in the opinion on Namibia.

2.1. First of all, the Court confirms that the obligation of non-recognition produces an effect on the law of the treaties, more specifically the duty «to abstain from treaty relations with Israel in all cases in which it purports to act on behalf of the Occupied Palestinian Territory or a part thereof on matters concerning the Occupied Palestinian Territory or a part of its territory»⁷. This idea was already affirmed by the ICJ in the *Namibia* advisory opinion.

States show a consolidated practice not to entertain treaties relations with the occupying State on behalf of or concerning the occupied territory. The Vienna Convention on the Law of the Treaties does not regulate the consequences of the obligation of non-recognition on treaties. This omission raises fundamental questions concerning the theoretical underpinnings of how and why such obligations yield specific consequences for treaties. There is a strong connection between treaties, territory and sovereignty.

The power to enter into treaty relations is a manifestation of the States' sovereignty. The obligation of non-recognition denies the right

⁷ International Court of Justice, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel* advisory opinion, para. 278.

to sovereignty which, in turn, determines a reduction of the treaty-making capacity. In the context of an occupied territory, the occupying State is deprived of the right to enact measures disposing of the territory under occupation, since it does not exercise its sovereignty but only a *de facto* control. In other words, the lawful exercise of sovereignty is a prerequisite for the conclusion of a treaty, for this reason a State can assume rights and obligations exclusively for the territory where it exercises its jurisdiction lawfully. If the occupying State enters into treaty relations on behalf of or concerning the territory under occupation, the resulting treaty is deemed to be invalid.

Then, the fundamental question pertains to the ground of its invalidity. According to a part of doctrine, the treaty is null and void under Art. 53 of the Vienna Convention⁸. This view is challenged by some scholars noting that the article in question regulates the voidness of a treaty whose *content* violates a peremptory norm while, in the mentioned cases, it is not the treaty *per se* being in contrast with a peremptory norm, rather the authority of the occupying State⁹.

Another part of doctrine sustains that the obligation of non-recognition (and all consequences provided by Art. 41 of the ARSIWA) applies directly to the treaty, since its conclusion constitutes a *jus cogens* breach, then «not to recognize as lawful the situations arising from the treaty, it would indeed come very close to saying that the treaty should be considered void by third parties»¹⁰.

However, the invalidity of a treaty may also be considered from a third perspective based on the application of the obligation of non-recognition to the contracting party, namely the occupying State. From this point of view, the *jus cogens* breach concerns the same subject which enters into the treaty with the aim of exercising a power in contrast with a peremptory norm (the right of self-determination,

⁸ A. ORAKHELASHVILI, *Peremptory Norms in International Law*, Oxford, 2008, 138; E. MILANO, *Unlawful Territorial Situations in International Law: Reconciling Effectiveness, Legality and Legitimacy*, Leiden-Boston, 2006, 140.

⁹ C.L. ROZAKIS, *The Law on Invalidity of Treaties*, in *Archiv des Völkerrechts*, 1974, 170-171; Y. RONEN, *Transition from Illegal Regimes under International Law*, Cambridge, 2011, 111; A. CIAMPI, *Invalidity and Termination of Treaties and Rules of Procedure*, in E. CANNIZZARO (ed.), *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*, Oxford, 2011, 372.

¹⁰ A. GIANELLI, *Absolute Invalidity of Treaties and Their Non-Recognition by Third States*, in E. CANNIZZARO (ed.), *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*, Oxford, 2011, 337.

the prohibition of the use of force or apartheid)¹¹. Consequently, since the attempt to enter into treaty relations is a *situation* arising from a grave breach of *jus cogens*, it cannot be recognized as legal. The recognition of the treaty would result in the legitimization of the breach.

The Camp David Accords of 1978 are a clear example of this dynamic. The Accords signed between Israel and Egypt were strongly condemned by the UN General Assembly stressing that they violated the Palestinian right to self-determination because they were concluded without the participation of the Palestine Liberation Organization¹². In the resolution, the General Assembly affirmed that it «Rejects those provisions of the accords which ignore, infringe, violate or deny the inalienable rights of the Palestinian people (...) and condone continued Israeli occupation of the Palestinian territories occupied by Israel»¹³.

At this point, it is important to assess whether the abstention from treaty relations is the only consequence of the obligation of non-recognition on the law of the treaties. The question is to be addressed from both jurisprudence and practice. In fact, the *Namibia* advisory opinion provided a complex framework regarding the consequences of the obligation of non-recognition on treaties. It considered other hypotheses: the existing bilateral treaties involving active inter-governmental cooperation which States could not invoke neither apply to the occupied territory; the multilateral treaties having an humanitarian character which should have been applied in order not to adversely affect the people of Namibia.

The first of these hypotheses occurred, for example, with the *Brita* judgment before the European Court of Justice¹⁴. The case focused on the scope of application of already existent bilateral treaty between EU and Israel (the EU-Israel Association Agreement) whose application, the latter, tried to extend to the OPT. The Court premised that the Vienna Convention on the Law of the Treaties establishes that a treaty cannot create obligations or rights for third States without their consent (*ex Art. 34*). Judges emphasised that the term «territory

¹¹ Y. RONEN, *Transition from Illegal Regime*, cit., 111; D. TLADI, *Ius Cogens*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2024, para. 36.

¹² UN General Assembly, resolution 24/65B (1979) of 29th November 1979, UN Doc. 34/65(B).

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Judgment of 25th February 2010, Case C-386/08, *Firma Brita GmbH v Hauptzollamt Hamburg-Hafen*.

of the State of Israel» was to be interpreted as including exclusively the internationally recognised territory of the State and therefore not including the OPT¹⁵. Consequently, the Agreement could not be applicable to the OPT. If, on the one hand, it is indisputable that the final decision was based on Art. 34 of the Vienna Convention, on the other hand, it is also true that the application of the *pacta tertiis* principle, in the terms used by the Court, presupposed the non-recognition of the Israeli sovereignty over the OPT by the EU¹⁶.

The *Brita* judgment was also interesting from the perspective of cooperation. Indeed, one of the points of the judgment was the competence to issue EUR.1 certificates for the export of goods, an activity which requires an administrative cooperation with the custom authority of the exporting State. On this point, the ECJ reiterated that the lack of competence of the Israeli customs authority was due to the principle of *pacta tertiis* and the interpretation of the treaty in good faith since, otherwise, it would have imposed an obligation on the Palestinian authorities not to issue such certificates¹⁷.

The practice of not considering applicable treaties signed by an occupying State in an occupied territory is well established. We may mention some treaties signed by Morocco and considered inapplicable to Western Sahara¹⁸.

¹⁵ *Ibidem*, paras. 43-47.

¹⁶ The Court's judgment was criticized by a part of doctrine for having based the decision on the *pacta tertiis* principle circumventing the consequences of the obligation of non-recognition, see G. HARPAZ, E. RUBINSON, *The interface between trade, law and politics and the erosion of normative power in Europe: Comment on Brita*, in *European Law Review*, 2010, 564-566; R. HOLDGAARD, O. SPIERMANN, *Case C-386/08, Brita GmbH v Hauptzollamt Hamburg-Hafen, Judgment of the Court of Justice (Fourth Chamber) of 25 February 2010*, in *Common Market Law Review*, 2011, 1681-1682; E. KASSOTI, *The Legality under International Law of EU's Trade Agreements covering Occupied Territories*, *Cleer papers* 2017/3, 23-26.

¹⁷ European Court of Justice, *Firma Brita GmbH* judgment, para. 52.

¹⁸ The USA refused to consider applicable an economic agreement signed with Morocco to the Western Sahara, under the consideration that they do not recognize the sovereignty of the former over the latter. In this purpose in a letter dated back to 20th July 2004 the US Trade Representative, Robert Zoellick, wrote that «The United States and many other countries do not recognize Moroccan sovereignty over Western Sahara (...). The Free Trade Agreement will cover trade and investment in the territory of Morocco as recognized internationally and will not include Western Sahara», <https://web.archive.org>. The Swiss Government refused to apply the Free Trade Agreement between EFTA and Morocco to the Western Sahara, since it does not recognize the former's sovereignty over the latter, see *Statement from the Swiss State Secretariat for Economic Affairs*, 6th April 2007, available online: <https://wsrw.org>. Even the Norwegian Government shared the Swiss position, considering not applicable the Agreement between EFTA and Morocco to the Western Sahara because the latter is not part of the Moroccan territory. See *Statement of the Norwegian Minister of Foreign Affairs in Norwegian*

A comparable scenario pertains to the application of certain treaties signed by the UK to the Chagos Islands¹⁹.

This practice shows that the formula proposed by the ICJ for determining the impact of the non-recognition obligation on treaty rules is not exhaustive. This does not mean that the Namibia formula was perfect, it left some grey areas, in particular: what is the concrete meaning of bilateral treaties requiring an “active intergovernmental cooperation”? Are applicable *multilateral* treaties requiring the mentioned cooperation? Are applicable bilateral treaties which does not required active intergovernmental cooperation? Is a treaty, even a bilateral one, of a humanitarian nature or aimed at the protection of human rights inapplicable?

It is evident that the obligation of non-recognition has an impact not only on the treaties which may come into existence by providing the duty not to entertain such relations but, also and foremost, on the already existent treaties by defining their scope of application. In this regard, the work by the UN Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in Israel should be mentioned. The Commission of Inquiry has probably perceived the insufficiency of the ICJ’s formula on treaties and, for this reason, has given an its broad interpretation. It

Parliament, 11th May 2010, <https://wsrw.org>. The principle of *pacta tertiis* was applied by the ECJ in order to justify the non-applicability of some agreements signed between EU and Morocco (in particular the EU-Morocco Association Agreement and EU/Morocco Fishing Partnership Agreement) to the Western Sahara, see judgment of 21st December 2016, Case C-104/16, *Council of the European Union v Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)*; judgment of 27th February 2018, Case C-266/16, *Western Sahara Campaign UK v Commissioners for Her Majesty’s Revenue and Customs and Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*. Even these decisions were criticized by a part of doctrine stating that the ECJ «chose not to invoke the doctrine of recognition in its judgments, preferring instead to remain within the parameters of the principles of self-determination and consent», S. ALLEN, J. TRINIDAD, *The Western Sahara Question and International Law: Recognition Doctrine and Self-Determination*, London-New York, 2024, 38.

¹⁹ After the advisory opinion of the ICJ, several times, the Mauritius Government invoked the non-applicability of treaties signed by UK authorities toward the archipelago. In this regard, it can be recalled the note verbale sent by the Mauritius Foreign Minister to his Polish counterpart with reference to the application of several international agreements signed by the UK of which the Warsaw repository. The note objected to the extension of an international treaty with its protocols to the Chagos Islands, pointing out that the UK was no longer authorized to exercise its sovereignty over the archipelago. See *Note Verbale No. 1197/28, dated 10 January 2020 from the Ministry of Foreign Affairs, Regional Integration and International Trade of the Republic of Mauritius to the Ministry of Foreign Affairs of Poland*. This position was also reiterated in Montreal Protocol No. 4, 4-5, available online: www.icao.int.

has underlined that the abstention from treaty relations imposes upon States: «the review of existing treaties, agreements and arrangements with Israel in order to ensure distinction in their dealings between Israel and the OPT»; the addition of conditionality clauses to the existing agreements for the distinction of dealings between Israel and the OPT; finally, the «duty to repeal or amend» any agreement «contributing to the unlawful situation»²⁰.

In summary, the concept of sovereignty influences both the capacity to enter into treaty relations, as well as the territorial scope of application of a treaty (according, respectively, to Arts. 6 and 29 of the Vienna Convention). Consequently, the obligation of non-recognition, on the one hand, reduces the treaty-making power of the transgressor State which cannot conclude treaties on behalf of or concerning the occupied territory; on the other hand, it affects the territorial scope of application of treaties.

2.2. The ICJ affirms that the obligation of non-recognition implies the duty «to abstain, in the establishment and maintenance of diplomatic missions in Israel, from any recognition of its illegal presence in the Occupied Palestinian Territory»²¹. It is peaceful that the instauration of diplomatic relations constitutes a form of recognition²², this idea is supported also by practice.

The effects of the obligation of non-recognition in the field of diplomatic relations are intertwined with sovereignty. Similarly to treaty relations, diplomatic relations presuppose the sovereignty and legitimacy of the State to carry out certain activities, such as representation in the receiving State, the assignment and maintenance of diplomatic missions in the territory of the latter, the exchange of ambassadors, the provision of consular services.

The main question, however, is what conduct relating to diplomatic relations is covered by the obligation of non-recognition.

²⁰ *Position Paper of the United Nations Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel – Legal analysis and recommendations on implementation of the International Court of Justice, Advisory Opinion, Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, 18th October 2024, para. 25.

²¹ International Court of Justice, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel* advisory opinion, para. 278.

²² H. LAUTERPACHT, *Recognition in International Law*, Cambridge, 1947, 381; T. CHEN, *The International Law of Recognition*, London, 1951, 196; M. MANCINI, *Statualità e non riconoscimento*, Torino, 2020, 135-136; International Court of Justice, *Namibia* advisory opinion, separate opinions of Judge Pétren, 122, and Judge De Castro, 219.

The ICJ has been vague on this point and has not clarified some sensitive issues related to the appointment of consular and diplomatic agents, the recognition of the capital of the State, consular relations and the allocation of the embassy of the State.

Firstly, it should be noted that the obligation of non-recognition does not preclude all diplomatic relations with the transgressor State, but only those which could potentially legitimize its claim. In practice, this means that States may maintain diplomatic relations with the occupying State as long as they do not involve the occupied territory. This idea has already been expressed by both the ICJ and the Security Council in relation to Namibia. The *Namibia* advisory opinion affirmed that States «should also make it clear to the South African authorities that the maintenance of diplomatic or consular relations with South Africa does not imply any recognition of its authority with regard to Namibia»²³. With the resolution adopted on 29th July 1970, the SC requested all States «to refrain from any relations – diplomatic, consular or otherwise – with South Africa implying recognition of the authority of the Government of South Africa over the Territory of Namibia»²⁴.

Apparently, it would seem that the obligation in question produces effects on diplomatic relations exclusively on a formal level, by issuing a declaration of non-recognition. As stated by the already mentioned Security Council resolution 283/1970 «States maintaining diplomatic or consular relations with South Africa [must] issue a formal declaration to the Government of South Africa to the effect that they do not recognize any authority of South Africa with regard to Namibia and that they consider South Africa's continued presence in Namibia illegal». This also implied the duty to «terminate existing diplomatic and consular representation as far as they extend to Namibia».

From this perspective, the argument is analogous to that of treaty relations insofar the right to sovereignty affects the authority to engage diplomatic relations. If a State does not legitimately exercise its sovereignty over a territory, it consequently cannot enter into diplomatic relations concerning it. At the same time, States have the duty to declare that the entertainment of diplomatic relations with the

²³ International Court of Justice, *Namibia* advisory opinion, para. 125.

²⁴ UN Security Council resolution of 283 (1970) of 29th July 1970, UN Doc. S/RES/283.

transgressor State in no way legitimizes its claim over the territory under occupation.

Nevertheless, practice shows that the effects of the obligation of non-recognition on diplomatic relations are not limited to formal declarations, rather they also extend to more concrete behaviors.

In this regard, the already mentioned Security Council resolution 283/1970 called upon States «to withdraw any diplomatic or consular mission or representative residing in the Territory». In the same vein the *Namibia* advisory opinion recalled States «to abstain from sending diplomatic or special missions to South Africa including in their jurisdiction the Territory of Namibia, to abstain from sending consular agents to Namibia, and to withdraw any such agents already there»²⁵.

The idea that the obligation of non-recognition determines also some limitations in the establishment of diplomatic missions and in sending diplomatic and consular agents is particularly settled in the case of Jerusalem. The question arises since the establishment of an embassy in Jerusalem for the entertainment of relations with Israel would represent to an endorsement of Israel's annexation²⁶.

The duty to withdraw diplomatic missions from Jerusalem was affirmed since 1980 by the Security Council with the adoption of the resolution 478²⁷. After the resolution, many States withdrew their embassy from the Holy City²⁸ with the only exception of Costa Rica and El Salvador. When, after many years, the two States decided to do the same, the UN Secretary-General welcomed their decision stating that it was in compliance with the obligation not to recognize Jerusalem as the capital of Israel²⁹.

On 6th December 2017, the US President issued a declaration affirming that the US would have relocated its embassy in Israel from Tel Aviv to Jerusalem. The decision determined the reaction of the international community due to the violation of the obligation of non-

²⁵ International Court of Justice, *Namibia* advisory opinion, para. 125.

²⁶ As underlined by doctrine, the establishment of a diplomatic mission is indicative of the recognition of one State by another: in the absence of such recognition, it follows that diplomatic relations are not established. C. CURTI GIALDINO, *Lineamenti di Diritto Diplomatico e Consolare*, Torino, III ed., 2015, 65.

²⁷ UN Security Council, resolution 478 (1980) of 20th August 1980, UN Doc. S/RES/478.

²⁸ Between them Chile, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Colombia, Costa Rica, the Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Haiti, the Netherlands, Panama, and Uruguay. See International Court of Justice, Application instituting proceeding, *Relocation of the United States Embassy to Jerusalem (Palestine v. United States of America)*, para. 17.

²⁹ OIC Secretary General welcomes withdrawal of Costa Rica and El Salvador embassies from Jerusalem, Press Release, 28 August 2006.

recognition³⁰. With a resolution adopted on 21st December 2017, the UN General Assembly invited States «to refrain from the establishment of diplomatic missions in the Holy City of Jerusalem, pursuant to Council resolution 478/1980» and contemporary demanded «not recognize any actions or measures contrary to those resolutions»³¹. On 18th December 2017, Egypt had already taken the initiative to promote the adoption of a resolution by the UN Security Council for condemning the US decision, but the attempt to adopt a resolution had failed due to the US veto³².

In opposition to the US decision, the State of Palestine initiated a legal proceeding before the ICJ, contesting the legitimacy of the embassy's relocation. The legal ground at the basis of the claim is the violation of Art. 3 of the Vienna Convention on Diplomatic Relations providing that a diplomatic mission exercise certain activities in the receiving State. According to Palestine, it imposes a consideration on the delimitation of the territory of the receiving State in accordance with international law. Since Jerusalem is not considered as part of Israel, the US cannot establish a diplomatic mission in the Holy City to maintain diplomatic relations with Israel³³. The issue is still under the evaluation of the ICJ, this probably explains the reluctance of the Court to go further on the issue in the present advisory opinion.

This gap, however, has been filled by the resolution adopted by the UN General Assembly adding that this obligation to abstain from diplomatic relations includes the «refraining from the establishment of diplomatic missions in Jerusalem, pursuant to Security Council resolution 478 (1980) of 20th August 1980»³⁴.

³⁰ See Council of the Arab League, resolution 8221 of 9th December 2017; Chair of the coordinating bureau on the non-aligned movement, *Communiqué of the coordinating bureau of the non-aligned movement (NAM) on violations and provocations regarding the status of Jerusalem* of 5th December 2017; Organization of the Islamic Conference, *OIC Secretary General welcomes withdrawal of Costa Rica and El Salvador embassies from Jerusalem*, Press Release, 28th August 2006; UN General Assembly, *Records of the 37th meeting of 21st December 2017*, interventions of Yemen, Venezuela, Pakistan, Indonesia, Siria, Bangladesh, Cuba, Iran, Malaysia, North Korea, South Africa, UN Doc. A/ES-10/PV.37.

³¹ UN General Assembly, resolution of 21st December 2017, UN Doc. A/RES/ES-10/19.

³² See UN Security Council, Egypt: Draft Resolution of 18th December 2017, UN Doc. S/2017/1060; UN Security Council summary records of 18th December 2017, UN Doc. S/SPV.8139.

³³ See International Court of Justice, *Relocation of the United States Embassy to Jerusalem*, paras. 36-50.

³⁴ UN General Assembly, resolution of 18th September 2024, UN Doc. A/ES-10/L.31/Rev.1, para. 4.

The prohibition in the establishment of diplomatic mission in Jerusalem has been also considered by the Commission of Inquiry for the OPT whose position paper emphasizes that «States must distinguish in their diplomatic, consular and economic relations. For example, a State must not recognize Jerusalem as the capital of Israel or place its diplomatic representatives to Israel in Jerusalem»³⁵.

Practice shows that the effects of the obligation of non-recognition in the establishment of diplomatic missions and in the sending of diplomatic and consular agents depend largely on the denial of sovereignty. The Vienna Convention on Diplomatic Relations regulates rights and duties of the receiving and the sending State. In case of territorial occupation, the occupying State cannot be designated as the “receiving” State, since its presence in the territory is unlawful³⁶. If a State decides to establish diplomatic relations with the occupying State by establishing a diplomatic mission and/or sending consular and diplomatic agents to the occupied territory, this is equivalent to a recognition of its sovereignty over it.

In essence, the obligation of non-recognition implies more than formal declaration of non-recognition. It imposes upon States the duty not to send their diplomatic and consular agents in a territory where the hosting State does not exercise its lawfully authority. For the same reason, no embassy can be allocated and maintained in occupied territory when it purports to enter into diplomatic dealings with the occupying State.

2.3. According to the Court, States must «abstain from entering into economic or trade dealings with Israel concerning the Occupied Palestinian Territory or parts thereof which may entrench its unlawful presence in the territory»³⁷. This finding is in coherence with the Namibia advisory opinion³⁸.

The issue related to the abstention from economic dealings concerns two main problems: the first is whether the obligation of

³⁵ *Position Paper of the United Nations Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory*, cit., para. 24.

³⁶ S. TALMON, *Diplomacy Under Occupation: The Status of Diplomatic Missions in Occupied Iraq*, in *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2006, 493.

³⁷ International Court of Justice, *Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel* advisory opinion, para. 278.

³⁸ International Court of Justice, *Namibia* advisory opinion, para. 124.

non-recognition really imposes such type of abstention³⁹; the second is what kind of behaviour should be considered to be prohibited.

As concerns the first of these questions, no doubt remains about the fact that, in the opinion of the Court, the obligation of non-recognition produces upon State a duty to limit economic or trade relations with the occupying State. However, the evidence coming from practice is poor and not univocal⁴⁰. For example, the EU and the US have not banned the import of products coming from Israeli settlements under certain conditions. More or less, the same policy has been applied for goods originating in the Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC). In this regard, the Regulation (EC) 866/2004 allows the import in the EU of goods which are wholly obtained or have undergone their last, substantial, economically justified processing or working in the TRNC after a control made by the Republic of Cyprus. In the same manner, goods from Western Sahara are exported via the EU-Morocco Association Agreement as proved by the several reports made by the EU Commission⁴¹.

This practice confirms Milano's opinion «the EC practice with regard to its relations with occupied territories or unrecognized entities seems to be based on economic and political convenience, rather than abidance by its obligations of non-recognition under general international law»⁴². It is hardly sustainable that such types of economic and trade relations do not contribute to maintaining and

³⁹ In the words used by C. RYNGAERT, *Indications of Settlement Provenance and the Duty of Non-Recognition Under International Law*, in *European Papers*, 2019, 297-298 «the fundamental question remains, however, as to whether the very conduct of economic relations (...) violates the duty of non-recognition».

⁴⁰ T. MOERENHOUT, *The Obligation to Withhold from Trading in Order Not to Recognize and Assist Settlements and their Economic Activity in Occupied Territories*, in *International Humanitarian Legal Studies*, 361, noted that, despite the obligation of non-recognition and non-assistance applies also toward the abstention from trade «most States do not observe their obligations for short-term economic or political reasons». See also M. MANCINI, *Statualità e non riconoscimento*, cit., 226.

⁴¹ All reports are available online at <https://taxation-customs.ec.europa.eu>. The UK Government stated «The conduct of economic activities by Morocco in Western Sahara is not illegal, but as *de facto* administering power, in order to comply with international law, Morocco must ensure that economic activities under its administration are conducted to the benefit and in the interests of the people of Western Sahara» see www.gov.uk.

⁴² E. MILANO, *The doctrine(s) of non-recognition: Theoretical underpinnings and policy implications in dealing with de facto regimes*, 2nd ESIL Research Forum *The Power of International Law in Times of European Integration*, Budapest, 2007, paper available online, 9.

reinforcing the presence of the occupying state in the occupied territory⁴³.

While the link between treaty or diplomatic relations and recognition is evident and clearly based on the concept of sovereignty, this connection is less clear in the case of economic and trade dealings. It is important to note that the advisory opinion emphasizes that the abstention from economic and economic dealings concerns only those «which may entrench its unlawful presence in the territory». This clarification implicitly means that not all such dealings constitute a form of recognition. States can legitimately engage in economic and trade relations with Israel if they have nothing to do with the occupation regime and only involve the State of Israel as internationally recognized. Conversely, this formula should prohibit such relations with Israel if they involve the OPT in any way (e.g. trade with Israeli settlements should be prohibited).

In the latter case, it remains uncertain whether all economic or trade dealings involving the OPT constitute a breach of the obligation of non-recognition or only some of them. This uncertainty leads to the second question concerning the identification of the concrete conducts which should be prohibited in order to respect the obligation of non-recognition. The practice of States points in two directions: firstly, the delimitation of the scope of application of commercial and economic agreements (in line with the analysis already carried out on treaty relations); secondly, the correct labelling of products. In this respect, EU practice is quite extensive.

In the aforementioned *Brita* judgment, the ECJ ruled that products originating in Israeli settlements could not benefit from the trade preferential treatment provided for in the EU-Israel Association Agreement. On the contrary, on the basis of a mere territorial criterion, it suggested (without explicitly saying so) that such products could be exported under the EC-PLO Association Agreement applying in the West Bank and Gaza. This reasoning differs from that of the Advocate General who took the view that products coming from the occupied territories could not be qualified as Israeli under the EC-Israel Association Agreement, but could not be considered as

⁴³ On this aspect see also E. KASSOTI, *The EU's duty of non-recognition and the territorial scope of trade agreements covering unlawfully acquired territories*, in *Europe and the World: A Law Review*, 2019, 168-169.

Palestinian either and could not therefore be exported under the EC-PLO Association Agreement⁴⁴.

In addition, it should be considered that the EC-PLO Agreement does not cover the territories of Golan Heights and East Jerusalem for which the situation remains unclear.

In general terms, it would not seem the economic dealing are fully prohibited by the obligation of non-recognition⁴⁵.

After the judgment, the EU was forced to face the issue and promoted the so-called “differentiation strategy”, defined as a «variety of measures taken by the EU and its Member States to exclude settlement-linked entities and activities from bilateral relations with Israel»⁴⁶. In line with this policy, in 2013, the European Commission proposed the “Guidelines on the eligibility of Israeli entities and their activities in the OPT for grants, prizes and financial instruments by the EU”. As expressly written in the document, its «aim is to ensure the respect of EU positions and commitments in conformity with international law on the non-recognition by the EU of Israel’s

⁴⁴ Opinion of the Advocate General of 29th October 2009, Case C-386/08, *Firma Brita GmbH v Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, para. 139.

⁴⁵ The ECJ has neither fully prohibited the importation of goods coming from the TRNC. With the *Anastasiou I* case, the Court decided that EU could not accept phytosanitary certificate issued from the TRNC. The Court underlined that the issuing of such certificates was founded on the principle of mutual reliance and cooperation between the competent authorities of the exporting State and those of importing State. Since the TRNC was not recognized neither by the EU, neither from its Member States, they could not accepted certificates issued by it. See European Court of Justice, judgment of 5th July 1994, Case C-432/92, *The Queen v Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd and others*. However, the judgment did not prohibit the importation of goods coming from the TRNC at all, in fact it is possible under certain conditions, namely a further control by the authorities of Cyprus. As underlined by the same Court «The phytosanitary certificate (...) must, therefore, be issued in their country of origin by, or under the supervision of, the competent authorities of that country». See European Court of Justice (Full Court), judgment of 30th September 2003, Case C-140/02, *Regina on the application of S.P. Anastasiou (Pissouri) Ltd and Others v Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, para. 75. The EU did not completely exclude economic dealing neither with the non-recognized secessionist entities of Abkhazia and South Ossetia. In this regard, the EU adopted the so-called “Non-recognition and engagement policy” (NREP), a strategy aiming, from one hand, to reaffirm the Georgian territorial integrity and, from the other hand, to entertain an economic interaction with Abkhazia and South Ossetia. According to S. FISHER, *The EU’s Non recognition and Engagement Policy towards Abkhazia and South Ossetia*, European Union Institute for Security Studies, 2012, 3, the NREP can be considered «a political and legal space in which the EU can interact with the separatist regions without compromising its adherence to Georgia’s territorial integrity».

⁴⁶ Definition of the European Council for Foreign Relations.

sovereignty over the territories occupied by Israel since June 1967»⁴⁷. It establishes that only Israeli entities located in the Israel pre-1967 borders can continue to benefit of grants, prizes and financial instruments from the EU

In 2015, the EU Commission went further beyond by adopting the “Interpretative notice on indication of origin of goods from the territories occupied by Israel since 1967”. The latter’s aim is «to ensure the respect of Union positions and commitments in conformity with international law on the non-recognition»⁴⁸. The basic idea is that the labelling “product from Israel” is incorrect and misleading for goods coming from the OPT, since they are not part of Israel.

According to the Interpretative notice, goods coming from the Israeli settlements must be labelled “Israeli settlement”. In this regard, the ECJ stated in the *Psagot* case that goods from the OPT must clearly indicate their origin in the Israeli settlements. Although in this case the ECJ had the opportunity to analyse the relationship between trade dealings and the obligation of non-recognition in more detail, it preferred to base its decision on the perspective of consumer protection. As a result, the obligation of non-recognition played only a marginal role in the judgment⁴⁹. The principle according to which the labelling “made in Israel” for goods coming from the Israeli settlements is incorrect and misleading for consumer was also affirmed by the Canadian Court⁵⁰.

The issue of correct labelling of goods has been raised also in relation to Western Sahara⁵¹.

The idea that the obligation of non-recognition does not exclude at all economic and trade dealing and it is mostly limited to the correct labelling of products has been also recently confirmed by the European External Action service (EEAS). After the advisory opinion rendered by the ICJ on 19th July 2024, the EEAS wrote a note on the opinion by precisating that with reference to the prohibition to economic

⁴⁷ Guidelines on the eligibility of Israeli entities and their activities in the OPT for grants, prized and financial instruments by the EU, section A – General Issue, para. 1.

⁴⁸ Interpretative Notice on indication of origin of goods from the territories occupied by Israel since June 1967, para. 2.

⁴⁹ A part of doctrine argued that «consumer law can only indirectly pursue the goals of the international community not to recognize illegal situations: it limits itself to empowering individual consumers», C. RYNGAERT, *Indications of Settlements Provenance*, cit., 794.

⁵⁰ Canadian Federal Court, judgment of 19th July 2019, *Kattenburg v Canada*, FC 1003.

⁵¹ For a deeper analysis on this point see E. KASSOTI, *Between Völkerrechtsfreundlichkeit and Realpolitik: The EU and Trade Agreements Covering Occupied Territories*, in *Italian Yearbook of International Law Online*, 2017, 167-168.

and trade dealings «EU law requires labelling indicating that foodstuffs originate in the West Bank and settlements. It is a matter of political appreciation of whether further measures are needed in this respect»⁵².

The debated issue is whether the correct labelling of products is sufficient for the respect of the obligation of non-recognition, in addition to the correct interpretation of the scope of application of trade agreements. The Commission of Inquiry for the OPT interpreted the duty of abstention from economic and trade dealings as «States must review their trade and economic agreements with Israel that involve products and produce of the unlawful settlements. The burden is on Israel to establish that any product or produce does not originate in the settlements»⁵³. No mention has been done to the issue of labelling of products.

According to some authors, the obligation of non-recognition imposes upon States the ban from importing products originating from Israeli settlements because it would amount to an implicit recognition⁵⁴.

The duty of abstention from economic and trade dealing has been reinforced by the ICJ stating that States also have the duty «to take steps to prevent trade or investment relations that assist in the maintenance of the illegal situation created by Israel in the OPT». It should be noted that this statement is a novelty in the jurisprudence of the Court, as it did not appear in the *Namibia* advisory opinion. Moreover, the Court has limited the prevention of trade and investment relations to cases which may constitute a form of aid or assistance. In the Court's reasoning, this means that this duty of prevention derives from the obligation of non-recognition, but the failure to comply with it may also constitute a form of aid or assistance.

⁵² See <https://theintercept.com>.

⁵³ *Position Paper of the United Nations Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory*, cit., para. 29.

⁵⁴ F. DUBUISSON, *The International Obligations of the European Union and its Member States with regard to Economic Relations with Israeli Settlements*, Bruxelles, 2014, 32, available online; J. CRAWFORD, *Legal Opinion: Third Party Obligations with respect to Israeli Settlements in the Occupied Palestinian Territories*, 2012, 35, available online; E. DE BRABANDERE, L. VAN DEN HERIK, *Obligations des Etats Tiers*, cit., 156; T. MORENHOUT, *The Consequence of the UN Resolution on Israeli Settlements for the EU: Stop Trade with Settlements*, in *EJIL: Talk!*, 2017.

The resolution adopted by the UN General Assembly on 18th September 2024 is clarifying in this respect, since it has called upon States «To take steps towards ceasing the importation of any products originating in the Israeli settlements, as well as the provision or transfer of arms, munitions and related equipment to Israel, the occupying Power, *in all cases where there are reasonable grounds to suspect that they may be used in the Occupied Palestinian Territory*»⁵⁵.

However, the Court's statement leaves a number of practical and theoretical questions unanswered: what exactly did the Court have in mind when it wrote about «taking steps to prevent»? How does this expression differ from the previous obligation to refrain from economic and commercial relations? Could a State's failure to adopt national measures to prevent investment and trade relations amount to a breach of the obligations of non-recognition and non-assistance? Would such national measures ultimately aim to restrict and regulate private activities?

The resolution adopted by the UN General Assembly is in alignment with this perspective, since it called upon States «To take steps to ensure that their nationals, and companies and entities under their jurisdiction, as well as their authorities, do not act in any way that would entail recognition or provide aid or assistance in maintaining the situation created by Israel's illegal presence in the Occupied Palestinian Territory»⁵⁶. The idea that States should adopt national legislation in order to regulate private activities to comply with their international legal obligations, in particular the obligation of non-recognition and the obligation not to render aid or assistance, is not completely new. It was already affirmed for Palestine⁵⁷ and for other situations such as the non-recognition of Southern Rhodesia⁵⁸, Namibia⁵⁹, the invasion of Kuwait⁶⁰, the annexation of Crimea⁶¹ and

⁵⁵ UN General Assembly, resolution of 18th September 2024, cit., para. 5.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ UN Human Rights Council resolution of 20th April 2016, UN Doc. A/HRC/RES/31/36, para. 12 (c).

⁵⁸ UN Security Council, resolution 253(1968) of 29th May 1968, UN Doc. S/RES/253.

⁵⁹ UN Security Council, resolution 283 (1970), cit., paras. 4-7.

⁶⁰ UN Security Council, resolution 661(1990) of 6th August 1990, UN Doc. S/RES/661.

⁶¹ Decision of the Council of the European Union of 23rd June 2014; Decision of the Council of the European Union of 19th June 2015 adopting several restrictions under the basis of the EU's non-recognition policy; Conclusions of European Council of 24th February 2022, which adopted several economic sanctions in explicit reaction to the Russian Federation's decision to recognize of Donetsk and Luhansk as independent entities.

Ukraine⁶². The mentioned practice imposes a choice between two approaches.

The first approach is to consider the obligation of non-recognition as a duty of abstention, as defined by the ILC⁶³. Consequently, we should qualify such measures as economic sanctions which go beyond the content of the obligation in question. From this perspective, a line should be drawn between measures that can be considered as mere “abstentions” from economic relations as provided by the obligation of non-recognition, and other “active” measures that fall in the category of economic sanctions.

The second approach is to consider the obligation of non-recognition as a “duty of active abstention”⁶⁴ and, thus, imposing also positive duties upon States. Undoubtedly, it is difficult to imagine not to recognize the annexation of a territory but, at the same time, allowing economic and trade relations. It cannot be denied that economic and trade relations contribute to the consolidation of the situations resulting from the violation since they, directly or indirectly, support it. If the purpose of the obligation of non-recognition is to deprive the offending state of the benefits of the violation (in accordance with the principle *ex iniuria ius non oritur*), then such relations should not be permitted, unless they are directly with the local population affected by the violation. This would mean not allowing the import of products which, even if correctly labelled as coming from the settlements, are exported under agreements with the Palestinian authorities. Even if such agreements cover territory under occupation, they cannot be used to circumvent the negative effects of the obligation of non-recognition by allowing trade with the settlements.

2.4. What is surprising in the advisory opinion is the absence of any reference to the duty to refrain from recognizing as valid the

⁶² US Executive Order 14071 of 6th April 2022, www.presidency.ucsb.edu; G7 Leaders’ Statement on Ukraine of 19th May 2023, www.whitehouse.gov.

⁶³ As underlined by E. DE BRABANDERE, L. VAN DEN HERIK, *Obligations des Etats Tiers*, cit., 156: «Les conséquences pratiques de l’obligation de non-reconnaissance restent cependant sujettes à caution, en particulier lorsqu’il s’agit de savoir si l’obligation impose aux Etats tiers des obligations positives».

⁶⁴ S. TALMON, *The Duty Not to ‘Recognize as Lawful’ a Situation Created by the Illegal Use of Force or Other Serious Breaches of a Jus Cogens Obligation: An Obligation without Real Substance?*, in C. TOMUSCHAT, J.M. THOUVENIN (ed.), *Fundamental Rules of the International Legal Order*, Oxford, 2005, 112.

acts unlawfully adopted by Israel in the OPT. In the *Namibia* advisory opinion, the Court stated the illegality and the invalidity of any official act performed by the South Africa on behalf of or concerning Namibia after the termination of the Mandate⁶⁵. The idea is that if a State does not legitimately exercise its sovereignty over a territory, it has not right to legitimately adopt any act (legislative, judicial or administrative) having validity over the occupied territory. The invalidity affects two types of acts: on the one hand, those enacted by the occupying State specifically in relation to the occupied territory; on the other hand, those adopted by the occupying State within its own territory and whose application is also claimed for the occupied territory. In the latter case, the act issued will be lawful within the territory over which the State exercises its sovereignty but will be invalid in relation to the occupied territory.

In the case of Namibia, all acts adopted by South Africa after the termination of mandate were considered invalid by the ICJ (as already explained), but also by the Security Council⁶⁶ and the Courts of South Africa⁶⁷.

The same rule applied toward the attempt of annexation of Kuwait to Iraq, which adopted several acts, resolutions and decrees in the occupied territory whose validity was excluded by the Security Council⁶⁸ and the House of Lords⁶⁹ based on the obligation of non-recognition.

The jurisprudence on the matter concerning North Cyprus is very extensive: both national courts⁷⁰ and both the European Court of

⁶⁵ International Court of Justice, *Namibia* advisory opinion, para. 125.

⁶⁶ UN Security Council resolution 276 (1970) of 30th January 1970, UN Doc. S/RES/276.

⁶⁷ South Africa Appellate Division, judgment of 22nd November 1969, *State v. Tuhadeleni and Others*; South West Africa Supreme Court, Judgment of 22nd June 1984, *Binga v. The Administrator-General for South West Africa and Others*.

⁶⁸ UN Security Council, resolution 670 (1990) of 25th September 1990, UN Doc. S/RES/670.

⁶⁹ On this case, see extensively J. CARRUTHERS, E. CRAWFORD, *Kuwait Airways Corporation v Iraqi Airways Company*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2003, 761-774.

⁷⁰ United States Court of Appeal, judgment of 24th October 1990, *Autocephalous Greek-Orthodox Church of Cyprus and the Republic of Cyprus v. Goldberg and Feldman Fine Art*; UK High Court, judgment of 16th February 2000, *B. v. B. (divorce: Northern Cyprus)*; UK High Court, judgment of 28th July 2009, *Regina (on the Application of Kibris Türk Hava Yollai and CTA Holidays Ltd.) v. Secretary of State for Transport (Republic of Cyprus, Interested Party)*; UK Court of Appeal, judgment of 12th October 2010, *Regina (on the Application of Kibris Türk Hava Yollai and CTA Holidays Ltd.) v. Secretary of State for Transport (Republic of Cyprus, Interested Party)*.

Human Rights⁷¹ refused to recognize acts of different nature adopted by the Turkish Republic of Northern Cyprus as long as it is not recognized.

The European Court of Human Rights ruled that the non-recognition of Transnistria rendered its acts invalid⁷².

In the same vein, on 23rd October 2008, the Georgian Parliament adopted the “Law on occupied territories in Georgia” which declared as null and without effects all legislative and administrative acts adopted by the two *de facto* authorities of Abkhazia and South Ossetia, considered territories under occupation of the Russian Federation. The same invalidity, according to Art. 5, involved all transactions concerning real estate concluded in breach on the Georgian law.

In such situations, the invalidity of the mentioned acts is considered an automatic consequence of the obligation of non-recognition⁷³ and, according to a part of doctrine, it represents an expression of the principle *ex iniuria ius non oritur*⁷⁴.

With specific reference to the Palestinian territories, following the six-day war, Israel started to adopt some acts aiming to complete the annexation and to alter the status of the city of Jerusalem. The Security Council reacted with a resolution affirming «all legislative and administrative measures and actions taken by Israel, including expropriation of land and properties thereon, which tend to change the legal status of Jerusalem are invalid and cannot change that status»⁷⁵. On 30 July 1980, Israel passed a law declaring the “complete and united” city of Jerusalem as the capital of the State of Israel. The proclamation triggered the reaction of the Security Council which reaffirmed the nullity of the Israeli acts and called on the international community «not to recognize the “basic law” and such other actions by Israel that, as a result of this law, seek to alter the character and

⁷¹ European Court of Human Rights, judgment of 18th December 1996, Application no. 15318/89, *Loizidou v Turkey*; judgment of 22nd March 2006, Application no. 46347/99, *Xenides-Arestis v. Turkey*; judgment of 1st March 2010, *Decision as to the Admissibility of Application nos. 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04, 21819/04, Demopoulos and Others v. Turkey*; judgment of 12th May 2014, Application n. 25781/94, *Cyprus v. Turkey*.

⁷² European Court of Human Rights, judgment of 8th July 2004, Application no. 48787/99, *Case of Ilascu and Others v. Moldova and Russia*; judgment of 23rd February 2016, Application no. 11138/10, *Case of Mozer v. the Republic of Moldova and Russia*.

⁷³ M. MANCINI, *Statualità e non riconoscimento*, cit., 161.

⁷⁴ A. LAGERWALL, *Le principe ex iniuria ius non oritur*, cit., 63-65.

⁷⁵ UN Security Council, resolution 252 (1968) of 21st May 1968, UN Doc. S/RES/252.

status of Jerusalem and calls upon»⁷⁶. One year later, it also «Decides that the Israeli decision to impose its laws, jurisdiction and administration in the occupied Syrian Golan Heights is null and void and without international legal effect»⁷⁷.

More recently, the Special Political and Decolonization Committee has recommend to the UN General Assembly the adoption of a resolution reaffirming «the illegality of the decision of 14 December 1981 taken by Israel to impose its laws, jurisdiction and administration on the occupied Syrian Golan»⁷⁸; determining that «all legislative and administrative measures and actions taken or to be taken by Israel, the occupying Power, that purport to alter the character and legal status of the occupied Syrian Golan are null and void»; and calling member States «not to recognize any of the legislative or administrative measures and actions referred to above».

It is not clear the reason for which the ICJ has omitted such reference, also considering the strong practice in its support also related to the OPT.

The absence of any reference to the invalidity of the acts adopted by the Israeli authorities with regard to the OPT as a consequence of the obligation of non-recognition also concerns the position paper of the UN Commission on Inquiry on the OPT and the resolution adopted by the UN General Assembly on 18th September 2024. The omission in question is also extended to the so-called Namibia exception⁷⁹, a clause enshrined in the Namibia advisory opinion aiming to safeguard some acts from the invalidity flowing from the duty of non-recognition, in particular «the registration of births, deaths and marriages, the effects of which can be ignored only to the

⁷⁶ UN Security Council, resolution 478 (1980) of 20th August 1980, UN Doc. S/RES/478.

⁷⁷ UN Security Council, resolution 497 (1981) of 17th December 1981, UN Doc. S/RES/497.

⁷⁸ Special Political and Decolonization Committee, *Israeli practices and settlement activities affecting the rights of the Palestinian people and other Arabs of the occupied territories*, Report of the Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee) UN Doc. A/79/423 of 21st November 2024, 5.

⁷⁹ On the Namibia exception see extensively G. ZICCARDI CAPALDO, *Le situazioni territoriali illegittime nel diritto internazionale*, Napoli, 1977, 106; A. ORAKHELASHVILI, *The dynamics of statehood in the practice of international and English courts*, in C. CHINKIN, F. BAETENS (eds.), *Sovereignty, Statehood and State Responsibility: Essays in Honour of James Crawford*. Cambridge, 2015, 177-179; D. COSTELLOE, *Treaty Succession in annexed territory*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2016, 376-377; J. CRAWFORD, *Legal opinion: Third Party Obligations*, cit., para. 51.

detriment of the inhabitants of the Territory»⁸⁰. At that time, the idea was not completely new either in doctrine⁸¹ either in jurisprudence⁸². Nowadays the exception is well settled in practice⁸³.

The Commission of Inquiry on the OPT has made a reference to the Namibia exception stating that that «As long as Israel remains the occupying power, a State may engage in limited relations with Israel in relation to the occupied territory but only to the extent that its relations are to the benefit of the occupied population. This is a high threshold to meet, and Israel has the burden of proving that it is engaging in activities solely for the benefit of the occupied population. States must ensure that their business enterprises are not engaging in activities in occupied territory and are not benefiting from the unlawful occupation»⁸⁴.

The Commission's reference to the Namibia exception raises to some perplexities about its extension. In fact, it extends the exception to an undefined category of relations with Israel, including economic ones. The issue is whether the Namibia exception may be invoked to justify the maintenance of such relations. The question arises because the *raison d'être* of the mentioned exception, since its introduction

⁸⁰ International Court of Justice, *Namibia* advisory opinion, para. 125. The exception aims to mitigate the effects that the obligation of non-recognition may have on rights of individuals. In this respect, judge Dillard, in his separate opinion, underlined that «The legal consequences flowing from a determination of the illegal occupation of Namibia do not necessarily entail the automatic application of a doctrine of nullity», separate opinion Judge Dillard, 139; separate opinion Judge De Castro, 206-207.

⁸¹ H. LAUTERPACHT, *Recognition in International Law*, cit., 420, had already pointed out that the principle *ex iniuria ius non oritur* was not to be interpreted in the sense that an unlawful situation preclude at all any effect but that «it may become, in the interests of intercourse and general security, a source of rights for third persons acting in good faith».

⁸² Lord Wilberforce, in a judgment adopted by the UK House of Lords sustained that the duty of non-recognition could not be applied without any limit and that «where private rights, or acts of everyday occurrence, or perfunctory acts of administration are concerned (the scope of these exceptions has never been precisely defined) the courts may, in the interests of justice and common sense, where no consideration of public policy to the contrary has to prevail, give recognition to the actual facts or realities found to exist in the territory in question». UK House of Lords, judgment of 18th May 1966, *Carl-Zeiss- Stiftung v Rayner and Keeler Ltd*.

⁸³ UK Court of Appeal, judgment of 23rd May 1977, *Hesperides Hotels Ltd v. In the case of Aegean Turkish Holidays Ltd*; UK Court of Appeal, judgment of 22nd July 1986, *Gur Corporation v. Trust Bank of Africa Ltd*; UK Court of Appeal, judgment of 7th March 1996, *Caglar and others v Billingham (Inspector of Taxes)*; England High Court, Family Division, Judgment of 5th October 2001, *Emin v. Yelda*; European Court of Human Rights, *Cyprus v. Turkey*, cit., para. 96; European Court of Human Rights, *Demopoulus and others v. Turkey*, cit., para. 95; European Court of Human Rights, judgment of 24th June 2008, Application no. 28940/95, *Foka v. Turkey*, para. 83.

⁸⁴ *Position Paper of the United Nations Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory*, cit., para. 24.

and crystallization in jurisprudence, is to mitigate the effects of the obligation of non-recognition on certain specific acts affecting the daily life of the population. This means that it only applies to the recognition of certain documents that would otherwise be null and void. Consequently, the extension of its scope (such as by the application to economic relations) implies, on the one hand, its misinterpretation and, on the other hand, a circumvention of its scope⁸⁵.

3. The present opinion brings to an end a long period of uncertainty and reluctance by the ICJ in facing the most problematic aspects related to obligation of non-recognition obligation. In particular, the opinion dedicates a detailed explanation on the content of the obligation *de quo*, which the Court have not contributed to clarify since 1971.

The content of the obligation of non-recognition identified by the Court is largely inspired by the *Namibia* advisory opinion, although it is evident that there are some differences. As is evident from the recent opinion, the consequences enumerated therein are less precise than those set out in the *Namibia* advisory opinion. Furthermore, the Court has failed to consider the relevance of certain specific cases that may arise in practice.

In the field of the law of treaties, the abstention from treaty relations is undoubtedly a consequence of the non-recognition. This aspect is the consequence of a limited treaty-making power of the occupying State. Nevertheless, this formula is insufficient to elucidate the effects of the aforementioned obligation with regard to the already existing treaties, whether bilateral or multilateral, and those of a humanitarian character. Practice shows that, with regard to existing treaties, the obligation of non-recognition affects the scope of application by considering them inapplicable to the occupied territories.

The obligation of non-recognition also has some consequences for diplomatic relations. It is erroneous to consider that it only prohibits them at a formal level by imposing a duty to make a declaration of non-recognition. In this field, certain conduct is treated

⁸⁵ On the inapplicability of the *Namibia* exception to economic relations see V. AZAROVA, A. BERKES, *The Commission's Proposals to Correct EU-Morocco Relations and the EU's Obligation Not to Recognise as Lawful the 'Illegal Situation' in Western Sahara*, in *EJIL: Talk!*, 2018, 4.

as a form of recognition, as in the case of the establishment of diplomatic missions in occupied territories and/or the sending of diplomatic and consular agents, since it presupposes the recognition of the sovereignty of the occupying State in the territory.

With regard to the effects of the obligation *de quo* on the economic and trade relations, the ICJ reiterated that the latter are prohibited when they entrench the power of the occupying State in the occupied territory. The practice is not univocal, but States do not seem to consider economic and trade dealings as completely prohibited. States interpret the effects of the obligation of non-recognition in this field less strictly, limiting it to the correct scope of application of commercial treaties and to the correct and not misleading labelling of products coming from disputed territories.

The ICJ has gone further by also affirming the duty for States to adopt positive measures to impede trade and investment relations which may assist the occupation. From this perspective, it is not clear whether the obligation of non-recognition is an obligation of abstention or an active obligation entailing the adoption of economic sanction. Doubts also arise with regard to the regulation of private activities and the nature of the national measures that States should adopt in order to comply with their international obligations.

Moreover, the Court emphasize the concept that trades and investments may amount to a form of aid or assistance. However, it is open the question whether also the violation of the others duty imposed by the obligation of non-recognition (limitations in treaty and diplomatic relations) may be considered a form of aid or assistance to the breach.

Finally, a certain perplexity leaves the choice not to consider as a consequence of the obligation of non-recognition the invalidity of any act adopted by Israel in the OPT. This may lead to the conclusion that the Court does not consider the invalidity of those acts because of non-recognition. May judges consider the adoption of these acts as a direct violation of a peremptory norm which determine its invalidity, rather than to consider the invalidity as a consequence of the obligation of non-recognition? However, a reference to this issue was mandatory since the Israeli attempt to extend its law to the OPT.

This advisory opinion confirms that the obligation of non-recognition certainly has an impact on those activities related to the exercise of sovereignty. At the same time, it underlines that the

concrete application of the obligation in question is far from being univocally defined.

ABSTRACT

The Content of Obligation of Non-Recognition: Developments and Challenges in the ICJ's Advisory Opinion on Israeli Policies and Practices in the Occupied Palestinian Territories

On 19th July 2024 the International Court of Justice delivered its advisory opinion on the legal consequences arising from Israel's policies and practices in the OPT. The opinion deals with issues of extreme sensitivity in international law and, among them, with the obligation not to recognize as legal the situation appealing to the use of force for the acquisition of territory.

The obligation in question is much debated in jurisprudence and doctrine under several viewpoints. Contrary to the tendency of these recent years, the Court has shown a greater degree of openness in attempting to clarify certain practical aspects of the obligation *de quo*, particularly as regards its content, dating back even to 1971.

Compared with its previous jurisprudence, the effects of the obligation of non-recognition are weaker in relation to the law of treaties and diplomatic relations, even if practice shows a broader scenario in these fields than those considered by the Court. Conversely, more extensive effects have been identified for economic and trade relations, despite practice does not support them. Moreover, it is unclear the omission related to the invalidity of acts adopted by the occupying State in the occupied territory.

ECOCIDIO E CORTE PENALE INTERNAZIONALE: UN NUOVO CRIMINE?

ADELAIDE FRANCESCA DANIELA LUMINARI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Statuto di Roma e tutela ambientale: ecocidio e genocidio a confronto. – 2.1. Il degrado dell’ecosistema inteso come crimine contro l’umanità? – 2.2. I crimini di guerra e l’ipotesi di danni all’ambiente ex art. 8(2)(b)(iv) dello Statuto. – 2.3. La distruzione dell’ambiente può considerarsi un crimine di aggressione? – 3. Gli elementi essenziali del crimine di ecocidio secondo la definizione del Comitato indipendente di esperti. – 4. L’ecocidio come quinto *core crime* di competenza della Corte penale internazionale? – 5. Questioni procedurali che possono rilevare in relazione all’emendamento dello Statuto e alla giurisdizione della Corte. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Il termine *ecocidio* deriva dal greco *oikos* (casa) e dal latino *caedēre* (distruggere) e indica essenzialmente la distruzione dell’ambiente o di un ecosistema¹. Ad oggi, questa definizione semantica non è accompagnata da una definizione normativa ben precisa, ma è generalmente usata per descrivere una serie di condotte che, anche se non illecite dal punto di vista giuridico, hanno un importante impatto sull’ambiente, danneggiandone ed esaurendone le risorse. L’introduzione di un nuovo crimine internazionale di ecocidio consentirebbe di determinare non solo quali condotte sarebbero perseguibili, ma anche quali di queste sarebbero sufficientemente gravi da raggiungere l’appropriata soglia di punibilità per questa tipologia di crimini².

L’evoluzione del diritto internazionale in materia ha mostrato numerosi, ma inefficaci, tentativi di inserire i reati ambientali più gravi nell’insieme di condotte che costituiscono crimini secondo il diritto internazionale. Il termine ecocidio fu utilizzato per la prima volta negli anni ‘70, in occasione della Conferenza sulla guerra e la responsabilità nazionale a Washington, da un gruppo di scienziati guidati da

¹ Vedi R. WHITE, *Transnational Environmental Crime. Towards an Eco-Global Criminology*, London, 2011, 19; F. SIRONI DE GREGORIO, *Il ‘nuovo’ crimine di ecocidio: riflessioni critiche sull’inserimento dell’ecocidio nello Statuto di Roma*, in M. VARVARO (a cura di), *Human Rights Reloaded*, Palermo, 2024, 99 ss.

² A. GAUGER ET AL., *The Ecocide Project: Ecocide is the Missing 5th Crime against Peace*, London, 2012.

Arthur Galston³. Nel 1972, il Primo ministro svedese Olof Palme, nel suo discorso di apertura alla Conferenza di Stoccolma delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, descrisse la guerra del Vietnam come un caso di ecocidio⁴. La Conferenza attirò per la prima volta l'attenzione della Comunità internazionale sulle questioni del degrado ambientale e dell'inquinamento transfrontaliero⁵. L'anno successivo il professore Richard Falk propose una bozza di Convenzione sull'ecocidio al fine di riconoscerlo come crimine internazionale in tempo di guerra e di pace⁶. Tale iniziativa non ebbe seguito, ma segnò un passo fondamentale verso la criminalizzazione dell'ecocidio, in quanto da quel momento in poi un numero sempre maggiore di studiosi cominciò a sostenere l'idea che l'ecocidio dovesse essere considerato un crimine internazionale. Nel 1991, su questa linea di pensiero, la Commissione di diritto internazionale (CDI) inserì nel Progetto di codice dei crimini

³ Galston, biologo statunitense professore all'Università di Yale, utilizzò il termine ecocidio per descrivere i danni causati dal cosiddetto "agente arancio", un defoliante che l'esercito USA sparse in enormi quantità sulle foreste tropicali durante la guerra del Vietnam. Vedi E. O'BRIEN, *An International Crime of "Ecocide": What's the Story?*, 2021, www.ejiltalk.org.

⁴ Swedish Delegation to the UN Conference on the Human Environment, *Statement by Prime Minister Olof Palme in the Plenary Meeting*, 6 giugno 1972, www.olofpalme.arbark.se: «The immense destruction brought about by indiscriminate bombing, by large scale use of bulldozers and herbicides is an outrage sometimes described as ecocide, which requires urgent international attention». Vedi anche B. TORD, *The Emergence of Popular Participation in World Politics: United Nations Conference on Human Environment 1972*, 1996, reperibile online.

⁵ La nozione di ecocidio non fu ulteriormente approfondita nel corso della Conferenza, ma il discorso del Primo ministro svedese rappresentò un passo importante nell'evoluzione della sua definizione. L'ecocidio denota varie misure di devastazione ambientale che hanno in comune il fatto di portare al danneggiamento o distruzione dell'ecosistema di aree geografiche a scapito della vita umana, animale e vegetale. Vedi J. H. E. FRIED, *War by Ecocide*, in M. THEE, (ed.), *Bulletin of Peace Proposals*, vol. I, Oslo-Bergen-Tromsø, 1973, 43 ss.

⁶ Vedi R.A. FALK, *Environmental Welfare and Ecocide Facts, Appraisal and Proposals, Annex I, A Proposed International Convention On The Crime Of Ecocide*, in *Revue Belge de Droit International*, 1973, 21: «(...) man has consciously and unconsciously inflicted irreparable damage to the environment in times of war and peace (...) Article 2: In the present Convention, ecocide means any of the following acts committed with intent to disrupt or destroy, in whole or in part, a human ecosystem: a) the use of weapons of mass destruction, whether nuclear, bacteriological, chemical, or other; b) the use of chemical herbicides to defoliate and deforest natural forests for military purposes; c) the use of bombs and artillery in such quantity, density, or size as to impair the quality of soil or the enhance the prospect of diseases dangerous to human beings, animals, or crops; d) the use of bulldozing equipment to destroy large tracts of forest or cropland for military purposes; e) the use of techniques designed to increase or decrease rainfall or otherwise modify weather as a weapon of war; f) the forcible removal of human beings or animals from their habitual places of habitation to expedite the pursuit of military or industrial objectives». Falk, professore di diritto internazionale all'Università di Princeton, redasse la bozza di Convenzione sull'ecocidio cercando di fornire una prima analisi giuridica di questo termine.

contro la pace e la sicurezza dell'umanità, precursore dello Statuto di Roma del 1998, l'art. 26, il quale prevedeva la distruzione dell'ambiente come crimine internazionale⁷. Tuttavia, nel 1996 la CDI eliminò l'ecocidio dal Progetto di codice dei crimini, adottato in seconda lettura⁸. Di conseguenza, l'ecocidio non fu inserito nello Statuto di Roma del 1998 e non venne annoverato tra i crimini in relazione ai quali la Corte penale internazionale (CPI) può esercitare la propria giurisdizione.

Un ulteriore tentativo di riconoscere l'ecocidio come crimine internazionale fu intrapreso nel 2010 da Polly Higgins, che pubblicò un libro⁹ nel quale affermava la necessità di un emendamento allo Statuto di Roma al fine di includere l'ecocidio inteso come il danno esteso, la distruzione o la perdita di ecosistemi di un dato territorio, sia per azione umana che per altre cause, fino al punto che il pacifico godimento da parte degli abitanti di quel territorio fosse o sarebbe stato gravemente ridotto¹⁰. Successivamente, nel 2020, Stop Ecocide International (SEI)¹¹, co-fondata da Higgins, ha convocato un Comitato indipendente di esperti (CIE) al fine di elaborare una definizione giuridica di ecocidio quale base per un eventuale emendamento dello Statuto di Roma. Il Comitato ha proposto l'introduzione di un nuovo art. 8 *ter*

⁷ Art. 26: «An individual who willfully causes or orders the causing of widespread, long-term and severe damage to the natural environment shall, on conviction thereof, be sentenced». Commissione di diritto internazionale, *Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind. Titles and texts of articles adopted by the Drafting Committee: Parts One and Two; articles 1-26 - reproduced in A/CN.4/SR.2236 to SR.2237 and SR.2239 to 2241, A/CN.4/L.459 [and corr.1] and Add.1 del 12 luglio 1991.*

⁸ Il Presidente della CDI Ahmed Mahiou decise unilateralmente di rimuovere i crimini ambientali quale disposizione autonoma all'interno del Progetto e la *Drafting Committee* votò invece se includere il danno ambientale nel contesto dei crimini di guerra, in quello dei crimini contro l'umanità o in entrambi. La decisione fu di includere il danno ambientale solo nel contesto dei crimini di guerra. Vedi *Ecocide Law, History*, www.ecocidelaw.com.

⁹ Cfr. P. HIGGINS, *Eradicating Ecocide: Laws and Governance to Prevent the Destruction of our Planet*, London, 2010, 61: «Ecocide is the extensive damage to, destruction of or loss of ecosystem(s) of a given territory, whether by human agency or by other causes, to such an extent that peaceful enjoyment by the inhabitants of that territory has been severely diminished».

¹⁰ F. WIJDEKOP, *Against Ecocide: Legal Protection for Earth*, in *Great Transition Initiative*, 2016, reperibile *online*.

¹¹ SEI è una società senza scopo di lucro, senza azioni e a responsabilità limitata che rappresenta la forza promotrice del crescente movimento globale per rendere l'ecocidio un crimine internazionale. Originariamente denominata Ecological Defence Integrity Ltd, è stata co-fondata nel 2017 nel Regno Unito da Polly Higgins e dall'attivista Jojo Mehta, attuale CEO. L'entità di beneficenza Stop Ecocide Foundation (SEF) è stata creata nel novembre 2019 nei Paesi Bassi per sostenere il movimento in crescita ed è il principale veicolo di raccolta fondi e commissioni per SEI. SEF e SEI operano in stretta collaborazione tra loro.

secondo il quale «ecocide means unlawful or wanton acts committed with knowledge that there is a substantial likelihood of severe and either widespread or long-term damage to the environment being caused by those acts»¹².

A questa proposta ha fatto seguito nel febbraio 2024 l'annuncio dell'Ufficio del Procuratore della CPI della redazione di un *policy paper* – pubblicato alla fine dell'anno – su come, tuttavia, lo Statuto di Roma, senza l'aggiunta di un nuovo crimine di ecicidio, possa garantire la responsabilità degli individui per i crimini ambientali, sottolineando che «numerous crimes under the Rome Statute may be committed by means of or result in damage to the environment»¹³. Da ultimo, il 9 settembre 2024, Vanuatu, Figi e Samoa hanno presentato congiuntamente una proposta di emendamento dello Statuto della CPI al Segretario generale dell'ONU e al Gruppo di lavoro sugli emendamenti dell'Assemblea degli Stati parti¹⁴. I tre Stati insulari del Pacifico hanno invitato la Comunità internazionale ad aggiungere il crimine di ecicidio a quelli già previsti per punire le più gravi atrocità commesse dall'uomo¹⁵. Il testo della proposta è attualmente sottoposto all'attenzione del Segretario generale delle Nazioni Unite che, come richiesto dall'art. 121(1) dello Statuto di Roma, è tenuto a trasmetterlo tempestivamente agli Stati membri. A questo riguardo un comunicato stampa di Stop Ecocide International afferma come la proposta dei tre Stati richiama direttamente il lavoro del CIE di cui si è detto in precedenza¹⁶.

Su questa base, l'obiettivo del presente lavoro è quello di esaminare da un lato perché, al contrario di quanto annunciato dall'Ufficio del Procuratore della CPI, non sia possibile perseguire atti volti alla distruzione dell'ambiente sotto l'attuale assetto dello Statuto di Roma;

¹² Stop Ecocide Foundation, *Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide: Commentary and Legal Text*, 2021, www.ecocidelawalliance.org.

¹³ Corte penale internazionale, *The Office of the Prosecutor launches public consultation on a new policy initiative to advance accountability for environmental crimes under the Rome Statute*, Statement: 16 febbraio 2024; ID, *The Office of the Prosecutor: Draft Policy on Environmental Crimes under the Rome Statute*, dicembre 2024, par. 12(b).

¹⁴ D. BERTRAM, *Should Ecocide be an International Crime? It's Time for States to Decide*, 2024, www.ejiltalk.org.

¹⁵ La definizione di ecicidio presentata da Vanuatu, Figi e Samoa riprende quella del CIE: «unlawful or wanton acts committed with knowledge that there is a substantial likelihood of severe and either widespread or long-term damage to the environment being caused by those acts». Vedi Stop Ecocide international, *La distruzione di massa della natura raggiunge la Corte Penale Internazionale (CPI): gli Stati insulari del Pacifico propongono il riconoscimento dell'“ecicidio” come crimine internazionale*, 2024, www.stopecocide.earth.

¹⁶ Vedi nota 12.

dall'altro, in che misura gli individui, alla luce della definizione di crimine di ecocidio che sembra si stia consolidando nella prassi, a partire dalla proposta del CIE e dei tre Stati insulari del Pacifico, possano in futuro essere ritenuti penalmente responsabili per danni ambientali.

In questa prospettiva, verrà innanzitutto condotta un'analisi critica dell'attuale assetto dei crimini internazionali rientranti nella giurisdizione della CPI, adottando un approccio incentrato sulla tutela dell'ambiente. L'obiettivo è quello di evidenziare le ragioni in forza delle quali tali crimini non risultano adeguati a determinare la responsabilità individuale per atti di distruzione ambientale. Successivamente, si esamineranno le ragioni per le quali l'introduzione di un crimine autonomo di ecocidio rappresenterebbe la soluzione più adeguata. A tal fine, verrà esaminata la definizione di ecocidio proposta dal CIE, individuandone gli elementi essenziali. Infine, si metteranno in luce le questioni procedurali più rilevanti che potrebbero emergere in caso di un eventuale emendamento dello Statuto di Roma.

2. Com'è noto, la CPI è competente a giudicare gli individui responsabili dei più gravi crimini di rilevanza per l'intera Comunità internazionale. Ad oggi lo Statuto di Roma prevede che la CPI possa esercitare la propria giurisdizione in relazione a quattro categorie di crimini: genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e crimine di aggressione¹⁷. Lo Statuto non contempla il crimine di ecocidio, né prevede espressamente delle condotte delittuose in materia ambientale all'interno delle quattro categorie richiamate, fatto salvo l'art. 8(2)(b)(iv) dello Statuto, il quale prevede il danno ambientale come crimine di guerra. In questo contesto, parte della dottrina sostiene che, invece di insistere sulla criminalizzazione e persecuzione del crimine di ecocidio davanti la CPI, l'attenzione dovrebbe essere concentrata sul massimizzare il potenziale in materia ambientale dell'attuale quadro normativo previsto dallo Statuto di Roma¹⁸.

¹⁷ Articoli da 6 ad 8 bis, Statuto CPI, 17 luglio 1998.

¹⁸ Vedi tra gli altri: P. SHARP, *Prospects for Environmental Liability in the International Criminal Court*, in *Virginia Environmental Law Journal*, 1999, 217-220; J. WYATT, *Law-Making at the Intersection of International Environmental, Humanitarian and Criminal Law: The Issue of Damage to the Environment in International Armed Conflict*, in *International Review of the Red Cross*, 2010, 593-646; T. SMITH, *Critical Perspectives on Environmental Protection in Non-international Armed Conflict: Developing the Principles of Distinction, Proportionality and Necessity*, in *Leiden Journal of International Law*, 2019, 759-761; D. PALARCZYK, *Ecocide Before the International Criminal Court: Simplicity Is Better Than an Elaborate Embellishment*, in *Criminal Law Forum*, 2023, 147-207.

Bisogna evidenziare che, nel 2016, l'Ufficio del Procuratore della CPI, ancor prima del citato annuncio del febbraio 2024, aveva pubblicato un *policy paper*, nel quale si affermava che tra i casi da sottoporre all'attenzione della Corte si sarebbe dovuta dare priorità a quelli implicanti danni per l'ambiente¹⁹. In particolare, si prevedeva che l'Ufficio avrebbe preso in considerazione, primi tra gli altri, i crimini dello Statuto di Roma che sono stati commessi mediante, o che hanno comportato, la distruzione dell'ambiente o lo sfruttamento illecito delle risorse naturali²⁰. Ad una prima lettura, il documento sembrava volesse espandere la competenza della CPI anche ai crimini ambientali. Se ciò fosse stato vero, la Corte sarebbe stata già da tempo in grado di perseguire questa tipologia di crimini, tra cui l'ecocidio. Tuttavia, ciò che viene delineato nel *policy paper* sono semplicemente i criteri a cui il Procuratore generale deve attenersi nel selezionare i casi per cui avviare le indagini. Questi sono rispettivamente: la gravità del crimine, il grado di responsabilità dell'autore e le potenziali accuse²¹. In questo senso, il Procuratore può tener conto dei danni ambientali per valutare la gravità della condotta. Ne consegue che i crimini commessi da, o che si traducono in, danni all'ecosistema debbano essere considerati più gravi di altri. Alla luce di quanto detto, emerge chiaramente che il Procuratore non abbia la possibilità di perseguire atti di ecocidio in quanto tali. Pertanto, non esistendo una disposizione autonoma che ritenga penalmente responsabili gli individui per danni ambientali, questi possono essere soggetti alla giurisdizione della CPI solo se ricompresi all'interno dei quattro crimini fondamentali stabiliti dall'art. 5 dello Statuto di Roma.

Ad un risultato contrario non si perviene neanche per via interpretativa. Infatti, l'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 prevede che l'interpretazione dei trattati deve essere condotta sulla base di un metodo obiettivo fondato su ciò che risulta dal testo del trattato. Secondo il par. 2 dell'art. 31, l'interpretazione testuale deve avvenire alla luce dell'oggetto e dello scopo del trattato,

¹⁹ Ufficio del Procuratore della CPI, *Policy Paper on Case Selection and Prioritization*, 2016, www.icc-cpi.int.

²⁰ *Ibid*, par. 41: «The impact of the crimes may be assessed in light of, *inter alia*, the increased vulnerability of victims, the terror subsequently instilled, or the social, economic and environmental damage inflicted on the affected communities. In this context, the Office will give particular consideration to prosecuting Rome Statute crimes that are committed by means of, or that result in, *inter alia*, the destruction of the environment, the illegal exploitation of natural resources or the illegal dispossession of land».

²¹ *Ibid*, par. 34.

tenendo conto del suo contesto costituito dal preambolo, dagli allegati e da tutti gli accordi relativi al trattato intervenuti al momento della sua conclusione. A tal proposito, deve sottolinearsi la mancanza di qualsiasi riferimento ai danni ambientali nel Preambolo dello Statuto, come anche l'assenza di disposizioni in questo senso, ad eccezione del citato art. 8(2)(b)(iv) in relazione ai crimini di guerra²².

È fuori discussione che l'obiettivo primario della CPI è la repressione dei crimini che minacciano la pace e la sicurezza dell'umanità²³. Lo Statuto ruota intorno a questa concezione antropocentrica ed è espressamente orientato alla persecuzione degli individui autori delle più gravi atrocità commesse contro esseri umani. Inoltre, l'art. 22(2) dello Statuto di Roma sottolinea che la definizione dei crimini va interpretata tassativamente e non può essere estesa per analogia. Infine, è da rilevare che l'uso di tecniche di interpretazione evolutiva dello Statuto al fine di includere nelle disposizioni già esistenti atti comportanti la distruzione dell'ecosistema potrebbe condurre lo stesso Statuto verso un significato diverso da quello ad esso assegnato dalle Parti²⁴.

Nondimeno, è interessante esaminare in quali circostanze gravi danni prodotti all'ambiente potrebbero essere sanzionati alla luce delle attuali norme incriminatrici presenti nello Statuto di Roma.

La prima delle disposizioni in questione è quella relativa al crimine di genocidio²⁵. L'art. 6 dello Statuto indica come costituenti tale crimine gli atti commessi nell'intento di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, in quanto tale²⁶. Il

²² Se si considera che l'art. 32 della Convenzione di Vienna permette in via sussidiaria di ricorrere ai lavori preparatori quale mezzo complementare di interpretazione, è possibile notare come la persecuzione di casi di distruzione ambientale non fosse tra le effettive intenzioni degli Stati parti. Infatti, durante la Conferenza internazionale per la creazione della Corte penale internazionale svoltasi a Roma nel 1998 si decise di non riportare nello Statuto l'art. 26 del Progetto di codice dei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità stilato dalla Commissione di diritto internazionale. Vedi *supra*, par. 1.

²³ A. GREENE, *The Campaign to Make Ecocide an International Crime: Quixotic Quest or Moral Imperative?*, in *Fordham Environmental Law Review*, 2019, 37.

²⁴ Sull'interpretazione evolutiva si veda: Corte internazionale di giustizia, sentenza del 13 luglio 2009, *Dispute regarding navigational and related rights (Costa Rica v. Nicaragua)*. La Corte ha affermato che la nozione di commercio, tradizionalmente impiegata al fine di indicare il commercio di beni, va interpretata in termini evolutivi fino a coprire anche la nozione di commercio di servizi. Cfr. anche l'opinione individuale del giudice Skotnikov.

²⁵ Vedi A. LANCIOTTI, *La Corte penale internazionale e la repressione delle gravi violazioni del diritto umanitario*, Torino, 2013; C.D. LEOTTA, *Il genocidio nel diritto penale internazionale: dagli scritti di Raphael Lemkin allo Statuto di Roma*, Torino, 2013.

²⁶ La definizione di genocidio fu introdotta nella Convenzione sul genocidio, approvata dall'Assemblea generale dell'ONU il 9 dicembre 1948, ed è poi stata riportata nello Statuto della CPI, all'art. 6: «For the purpose of this Statute, “genocide” means any of the following

primo problema che si pone è che la disposizione non prevede la distruzione ambientale tra gli atti diretti a commettere genocidio. In questo caso, si rivelerebbe necessario utilizzare un'interpretazione *green* della lett. c) dell'art. 6 per cui una condotta dannosa per l'ambiente può essere punita come genocidio se commessa con il chiaro intento di sottoporre deliberatamente persone appartenenti ad un gruppo a condizioni di vita tali da comportare la distruzione fisica, totale o parziale, del gruppo stesso, ad esempio provocando gravi danni ambientali che gli impediscano di accedere alle risorse necessarie per la propria sussistenza²⁷.

Il secondo problema si riferisce al fatto che, rispetto agli altri crimini previsti dallo Statuto di Roma, il genocidio richiede una soglia psicologica (*mens rea*) significativamente più alta al fine di riconoscere i danni ambientali quali atti genocidari. Il crimine di genocidio si caratterizza per la presenza di due separati elementi soggettivi: da un lato, un intento generale che riguarda tutti gli elementi oggettivi della definizione degli atti criminali (*actus reus*), definito all'art. 30 dello Statuto della CPI come comprendente un elemento volitivo (intenzione) e un elemento cognitivo o intellettuale (consapevolezza); dall'altro si fa riferimento al requisito di intento specifico (*dolus specialis*) di distruggere un gruppo protetto, in tutto o in parte, in quanto tale. Il *dolus specialis* costituisce il requisito soggettivo aggiuntivo che integra l'intento generale e senza il quale, pur in presenza di uno specifico *actus reus*, non si concretizza il crimine di genocidio. Ciò significa che non sarà sufficiente provare che la condotta di un individuo, comportante il danneggiamento dell'ambiente, abbia prodotto quale risultato la distruzione di uno specifico gruppo, ma si dovrà dimostrare anche lo specifico intento di distruggere quel gruppo. Tuttavia, l'esistenza del *dolus specialis* è alquanto difficile da accertare²⁸.

acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such: (a) killing members of the group; (b) causing serious bodily or mental harm to members of the group; (c) deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part; (d) imposing measures intended to prevent births within the group; (e) forcibly transferring children of the group to another group».

²⁷ R. MWANZA, *Enhancing Accountability for Environmental Damage under International Law: Ecocide as a Legal Fulfilment of Ecological Integrity*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2018, 12.

²⁸ P. PATEL, *Expanding Past Genocide, Crimes Against Humanity, and War Crimes: Can an ICC Policy Paper Expand the Court's Mandate to Prosecuting Environmental Crimes?*, in *Loyola University Chicago International Law Review*, 2016, 189.

Il riferimento all'art. 6, lett. c), dello Statuto di Roma è venuto in rilievo nel 2009 quando furono mossi dieci capi d'imputazione, di cui ben tre legati al crimine di genocidio, nei confronti del Presidente sudanese Omar Hassan Ahmad Bashir²⁹. In questo caso la CPI ha evidenziato la connessione tra genocidio e danneggiamento dell'ambiente tramite la distruzione sistematica di abitazioni, vegetazione, risorse d'acqua o il costante inquinamento di pozzi o fonti idriche a disposizione della popolazione da parte delle milizie *janjawid* in Darfur. Bisogna però tenere presente, come già accennato, che l'*actus reus* del genocidio richiede che: i) l'autore abbia sottoposto uno o più individui a determinate condizioni di vita; ii) che tale/i persona/e appartengano ad un particolare gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso e iii) che la condotta abbia avuto luogo all'interno di un contesto di atti simili diretti nei confronti di quello stesso gruppo o che essa stessa avrebbe potuto provocare la distruzione di quest'ultimo. Su queste basi, la CPI potrebbe avere delle difficoltà nel dimostrare l'intento specifico (o *mens rea*) necessario per provare la presenza o meno dell'intenzione di distruggere un gruppo tramite un'azione dannosa per l'ambiente. Pertanto, il crimine di genocidio ha dei caratteri che potrebbero essere utilizzati al fine della tutela dell'ambiente, ma gli effetti di una sua applicazione nel concreto sarebbero comunque molto limitati. Infatti, gli individui verrebbero perseguiti solo di fronte a un chiaro intento genocidario per gli atti che hanno portato alla degradazione dell'ambiente.

2.1. Un'altra ipotesi è che tali condotte possano rientrare nella categoria relativa ai crimini contro l'umanità³⁰. L'art. 7 dello Statuto di Roma descrive i crimini contro l'umanità come atti commessi nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili, e con la consapevolezza dell'attacco³¹. Prima dell'adozione dello Statuto di Roma, il Relatore speciale sul Progetto di codice dei crimini con-

²⁹ Questo venne accusato di contaminazione delle risorse d'acqua e di distruzione delle pompe idriche che portarono all'espulsione forzata dalle proprie case del gruppo preso di mira e all'impossibilità per lo stesso di accedere alle fonti d'acqua. Corte penale internazionale, 4 marzo 2009, *Décision relative à la requête de l'Accusation aux fins de délivrance d'un mandat d'arrêt à l'encontre d'Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, ICC-02/05-01/09-3-tFRA.

³⁰ Vedi M.C. BASSIOUNI, *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*, Dordrecht, 1999; C. MELONI, *Giustizia universale? Tra gli Stati e la Corte penale internazionale: bilancio di una promessa*, Bologna, 2024.

³¹ Art. 7 Statuto CPI: «For the purpose of this Statute, 'crime against humanity' means any of the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack».

tro la pace e la sicurezza dell'umanità propose di inserire tra i crimini contro l'umanità anche i casi di danno grave e intenzionale a beni essenziali per l'umanità, come l'ambiente³². Tale proposta non venne però ridiscussa durante i negoziati sulla stesura dello Statuto di Roma. Tuttavia, secondo parte della dottrina³³, sulla base del sopracitato *policy paper* del 2016 dell'Ufficio del Procuratore della CPI, che ha evidenziato l'importanza di considerare i mezzi impiegati per eseguire il crimine ai fini della determinazione della gravità dello stesso, potrebbero essere incluse nella categoria dei crimini contro l'umanità anche atti perpetrati mediante la distruzione dell'ambiente o lo sfruttamento illecito delle risorse naturali.

In tale prospettiva, tra le diverse tipologie di atti che ai sensi dell'art. 7 costituiscono crimini contro l'umanità, tre in particolare potrebbero essere utilizzate al fine di perseguire azioni dannose per l'ecosistema: lo sterminio³⁴, la deportazione o il trasferimento forzato della popolazione³⁵ e gli altri atti inumani diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale delle vittime³⁶.

In primo luogo, per quanto riguarda lo sterminio, esso si configura come l'inflizione intenzionale di condizioni di vita – come la privazione dell'accesso al cibo o all'acqua – tali da provocare la distruzione di una parte della popolazione³⁷. Ne consegue che atti dannosi per l'ambiente che impedirebbero a parte della popolazione di accedere

³² *Seventh report on the draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind, by Mr. Doudou Thiam, Special Rapporteur*, UN Doc. A/CN.4/419 & Corr.1 and Add.1, 85-86: Article 14 'Crimes against humanity': «The following constitute crimes against humanity: (...) 6. Any serious and intentional harm to a vital human asset, such as the human environment».

³³ Vedi L. PROSPERI, J. TERROSI, *Embracing the 'Human Factor': Is There New Impetus at the ICC for Conceiving and Prioritizing Intentional Environmental Harms as Crimes Against Humanity?*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2017, 509-525; J. DURNEY, *Crafting a Standard: Environmental Crimes as Crimes Against Humanity Under the International Criminal Court*, in *Hastings Environmental Law Journal*, 2018, 413-430; D. ROBINSON, *ICL and Environmental Protection Symposium: Environmental Crimes Against Humanity*, in *Opinio Juris*, 2020, www.opiniojuris.org.

³⁴ Art. 7, par. 1, lett. b), Statuto CPI.

³⁵ *Ibid.*, par. 1, lett. d).

³⁶ *Ibid.*, par. 1, lett. k).

³⁷ *Ibid.*, par. 2, lett. b): «'Extermination' includes the intentional infliction of conditions of life, inter alia the deprivation of access to food and medicine, calculated to bring about the destruction of part of a population». Vedi anche P. SHARP, *op. cit.*, 237.

alle risorse idriche potrebbero configurarsi come crimini contro l'umanità³⁸.

In secondo luogo, poiché per deportazione o trasferimento forzato della popolazione s'intende la rimozione delle persone, per mezzo di espulsione o con altri mezzi coercitivi, dalla regione nella quale le stesse si trovano legittimamente, in assenza di ragioni previste dal diritto internazionale che lo consentano³⁹, la distruzione consapevole di un *habitat* potrebbe costituire il mezzo attraverso cui si realizza lo spostamento forzato di parte della popolazione dall'area in cui risiede legittimamente e, di conseguenza, confluire tra le ipotesi di cui all'art. 7 dello Statuto⁴⁰.

Infine, con riferimento alla terza categoria di altri atti inumani, un attacco contro l'ambiente potrebbe ricadere all'interno della disposizione, purché cagioni consapevolmente grandi sofferenze o una seria lesione al corpo o alla salute fisica o mentale.

Ad un più attento esame, tuttavia, tale ragionamento non è esente da criticità. Il primo problema che solleverebbe l'art. 7 se applicato ai casi ambientali è che includerebbe esclusivamente le ipotesi in cui il degrado dell'ecosistema provocherebbe danni o situazioni pericolose per gli esseri umani. Su questa base la distruzione dell'ambiente sarebbe perseguibile solo in via indiretta tramite l'art. 7, in quanto quest'ultimo affronta principalmente danni provocati agli individui e non all'ecosistema. Di conseguenza, tale interpretazione, lascerebbe condotte risultanti nella sola ed esclusiva distruzione ambientale, come nel caso di ecicidio, al di fuori della giurisdizione della CPI⁴¹.

Il secondo problema è che il Procuratore dovrebbe provare non solo che l'attacco contro la popolazione civile risulti in attuazione o in esecuzione del disegno politico di uno Stato o di una organizzazione,

³⁸ Un esempio significativo si è verificato negli anni '90, quando Saddam Hussein, in risposta a una rivolta della comunità dei Marsh Arab nel sud dell'Iraq, deviò i fiumi Tigri ed Eufrate per prosciugare le paludi della Mesopotamia mettendo a rischio la sopravvivenza della popolazione che abitava quella regione. Non è stato possibile perseguire tale crimine poiché precedente all'entrata in vigore dello Statuto della CPI. A questo proposito si veda T. WEINSTEIN, *Prosecuting Attacks that Destroy the Environment: Environmental Crimes or Humanitarian Atrocities?*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 2005, 697-722.

³⁹ Art. 7, par. 2, lett. d), Statuto CPI.

⁴⁰ Un esempio è dato dal caso delle forze armate del Myanmar che, nell'ambito dell'esteso e sistematico attacco contro la popolazione Rohingya, hanno incendiato villaggi, terreni agricoli e coltivazioni per forzarla a lasciare lo Stato. A tale riguardo si veda Amnesty International, *Myanmar: Video and satellite evidence shows new fires still torching Rohingya villages*, 2017, www.amnesty.org.

⁴¹ C. LAMBERT, *Environmental Destruction in Ecuador: Crimes against Humanity under the Rome Statute?*, in *Leiden Journal of International Law*, 2017, 707-713.

diretto a realizzare l'attacco stesso⁴², ma anche che l'attacco sia stato esteso o sistematico. Da un lato, affinché un attacco possa essere considerato esteso deve aver provocato un numero significativo di vittime. Dall'altro, perché sia sistematico, il Procuratore ha l'onere di provare la natura organizzata degli atti inumani e l'improbabilità che gli stessi possano essersi verificati casualmente⁴³. Si tratta di una soglia probatoria estremamente elevata da soddisfare e, ad oggi, non si registrano casi di distruzione ambientale che siano stati perseguiti come crimini contro l'umanità dalla CPI.

2.2. Un altro aspetto di rilievo riguarda la disposizione relativa ai crimini di guerra. Nello Statuto di Roma, solo l'art. 8(2)(b)(iv) prevede espressamente la responsabilità degli individui per danni ambientali⁴⁴. Tuttavia, anche l'ambito di applicazione di quest'ultimo è limitato per una serie di ragioni. In primo luogo, poiché si riferisce esclusivamente agli atti commessi nel contesto di conflitti armati internazionali, la disposizione esclude la maggior parte dei casi di degrado ambientale come conseguenza di azioni dannose commesse in tempo di pace. In secondo luogo, l'autore deve essere consapevole del fatto che l'attacco causerà danni "diffusi, duraturi e gravi" all'ambiente naturale. L'atto illecito deve essere commesso con l'intento di causare gravi danni escludendo, quindi, i casi di imprudenza e negligenza⁴⁵. In terzo luogo, la condotta è perseguibile se vi è la prova che i suddetti danni siano manifestamente eccessivi rispetto all'insieme dei concreti e diretti vantaggi militari previsti⁴⁶.

La disposizione si ispira evidentemente all'art. 35(3) del I Protocollo addizionale del 1977 alle Convenzioni di Ginevra del 1949 (da

⁴² Art. 7, par. 2, lett. a), Statuto CPI.

⁴³ Tribunale penale internazionale per l'ex-Iugoslavia, Appeals Chamber, sentenza del 29 luglio 2004, *Prosecutor v. Blaskic*, IT-95-14-A, par. 101.

⁴⁴ Cfr. L. POLTRONIERI ROSSETTI, *Crimini di guerra ambientali e competenza della Corte penale internazionale: quali prospettive di fronte alla distruzione della diga di Nova Kakhovka?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2023, 1110-1119.

⁴⁵ L.J. SIEDERS, *The Battle of Realities: The Case for and against the Inclusion of 'Eco-cide' in the ICC Rome Statute*, in *International Review of Penal Law*, 2020, 29.

⁴⁶ Art. 8(2)(b)(iv), Statuto CPI: «For the purpose of this Statute, 'war crimes' means: (...) other serious violations of the laws and customs applicable in international armed conflict, within the established framework of international law, namely, any of the following acts: (...) Intentionally launching an attack in the knowledge that such attack will cause incidental loss of life or injury to civilians or damage to civilian objects or widespread, long-term and severe damage to the natural environment which would be clearly excessive in relation to the concrete and direct overall military advantage anticipated».

qui in avanti “Protocollo”)⁴⁷, che vieta l’uso di metodi o mezzi di guerra destinati, o che si prevede possano causare, danni diffusi, duraturi e gravi all’ambiente. Questa norma deve essere letta congiuntamente all’art. 55(1) del Protocollo, che impone agli Stati parte un obbligo di dovuta diligenza⁴⁸, richiedendo loro di condurre una valutazione dell’impatto ambientale prima di avviare operazioni militari⁴⁹.

I due articoli rispondono, tuttavia, ad esigenze diverse. L’art. 35(3) tutela l’ambiente per il suo valore intrinseco, proibendo l’uso di metodi di guerra che possano arrecargli danni significativi, indipendentemente dalle conseguenze che tali danni potrebbero avere sugli individui. Nell’art. 55(1), invece, viene adottato un approccio antropocentrico per cui non è possibile intraprendere azioni militari potenzialmente in grado di avere un grave impatto sull’ambiente tale da compromettere la salute o la sopravvivenza della popolazione⁵⁰.

Entrambe le disposizioni del I Protocollo addizionale del 1977 condividono il principio secondo cui le operazioni militari nell’ambito di conflitti armati internazionali non devono causare danni ambientali su larga scala e di lunga durata. Tuttavia, la loro efficacia risulta ridotta principalmente per due ragioni. Da un lato, un metodo o un mezzo di guerra non costituisce un illecito ai sensi dell’art. 35(3) a meno che non soddisfi cumulativamente tutte e tre le condizioni previste dalla disposizione, ossia esclusivamente nell’ipotesi in cui i danni all’ambiente siano simultaneamente diffusi, duraturi e gravi⁵¹. Di con-

⁴⁷ Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)*, 8 giugno 1977, art. 35(3): «It is prohibited to employ methods or means of warfare which are intended, or may be expected, to cause widespread, long-term and severe damage to the natural environment».

⁴⁸ *Ibid.*, art. 55(1): «Care shall be taken in warfare to protect the natural environment against widespread, long-term and severe damage. This protection includes a prohibition of the use of methods or means of warfare which are intended or may be expected to cause such damage to the natural environment and thereby to prejudice the health or survival of the population».

⁴⁹ E. RUOZZI, *La tutela dell’ambiente nell’ambito dei conflitti armati: il contributo della Commissione di compensazione delle Nazioni Unite*, in *Rivista IANUS*, 2010, 11-13.

⁵⁰ Sul punto vedi M.N. SCHMITT, *Humanitarian Law and the Environment*, in *Denver Journal of International Law & Policy*, 2000, 275-277; Y. DINSTEIN, *Protection of the Environment in International Armed Conflict*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2001, 523-549.

⁵¹ CICR, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, 1986, 418, par. 1457, www.legal-tools.org: «(...) a method or a means of war does not become unlawful under Article 35 of the Protocol unless it cumulatively fulfils all three conditions included in the provision, i.e., unless it causes damage, which is simultaneously widespread, long-lasting and severe».

seguenza, la norma stabilisce una soglia particolarmente elevata per la valutazione del danno ambientale⁵². Dall'altro lato, l'assenza di una definizione chiara dell'espressione danni "diffusi, duraturi e gravi" rende difficile attribuire responsabilità agli Stati per eventuali violazioni⁵³.

L'art. 8(2)(b)(iv) dello Statuto di Roma, pur riprendendo in gran parte il contenuto dell'art. 35(3) del Protocollo, presenta due importanti differenze⁵⁴. In primo luogo, richiede sia l'intenzione che la consapevolezza dell'accusato riguardo alla distruzione dell'ambiente come conseguenza della sua condotta, mentre il I Protocollo addizionale del 1977 ammette alternativamente l'intenzione o la previsione del danno. In secondo luogo, l'art. 8(2)(b)(iv) dello Statuto stabilisce che affinché il crimine di guerra possa configurarsi, il danno all'ambiente naturale deve essere chiaramente eccessivo rispetto al vantaggio militare atteso.

Anche questa disposizione presenta una serie di criticità. Appurato che l'art. 8(2)(b)(iv) proibisce danni estesi, duraturi e gravi all'am-

⁵² Al contrario, in alcuni trattati le condizioni non sono cumulative: si vedano la Convenzione sul divieto dell'uso di tecniche di modifica dell'ambiente a fini militari e ad ogni altro scopo ostile, 10 dicembre 1976, art. 1(1); la Revised 1968 African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources, Doc. EX/CL/50 (III), 11 July 2003, art. XV(1)(b).

⁵³ CICR, *Guidelines on the Protection of the Natural Environment in Armed Conflict*, 2020, 31, par. 51, www.icrc.org: «Although the three terms 'widespread', 'long-term' and 'severe' are used in Additional Protocol I, they are not defined in the treaty, its commentaries or its negotiating history». Un'ulteriore questione riguarda la possibilità di considerare parte del diritto consuetudinario le disposizioni contenute negli articoli 35(3) e 55(1). Nelle suddette linee guida, il CICR afferma che questi ultimi hanno assunto il rango di norme consuetudinarie. Il causare danni diffusi, duraturi e gravi all'ambiente costituisce reato in numerosi ordinamenti nazionali ed è espressamente vietato in un elevato numero di manuali militari. Tuttavia, la prassi contraria adottata da diversi Stati – tra cui Francia, Regno Unito e Stati Uniti –, insieme alla posizione assunta dalla Corte internazionale di giustizia, che nel parere consultivo *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* (8 luglio 1996) al par. 31 afferma che gli articoli 35(3) e 55(1) vincolano esclusivamente gli Stati che hanno ratificato il Protocollo, continua a generare opinioni contrastanti sulla questione. Sul punto si veda in particolare J.M. HENCKAERTS, L. DOSWALD-BECK (eds.), *ICRC Study on Customary International Humanitarian Law*, vol. I, Cambridge, 2005, 151: «Rule 45: 'The use of methods or means of warfare that are intended, or may be expected, to cause widespread, long-term and severe damage to the natural environment is prohibited. Destruction of the natural environment may not be used as a weapon'. State practice establishes this rule as a norm of customary international law applicable in international, and arguably also in non-international, armed conflicts. It appears that the United States is a 'persistent objector' to the first part of this rule. In addition, France, the United Kingdom and the United States are persistent objectors with regard to the application of the first part of this rule to the use of nuclear weapons».

⁵⁴ Sul punto vedi L. VAN DER POLL, A. BOOLEY, *In Our Common Interest: Liability and Redress for Damage Caused to the Natural Environment During Armed Conflict*, in *Law, Democracy & Development*, 2011, 1 ss.

biente, tuttavia, così come nel Protocollo, anche nello Statuto di Roma non è sancita una chiara definizione di questi termini. Pertanto, rimane il dubbio relativamente a quale condotta possa essere considerata sufficientemente devastante per l'ambiente da giustificare la responsabilità penale dei singoli individui e la loro condanna. L'ambiguità della norma solleva inoltre preoccupazioni in merito al principio *nullum crimen sine lege* di cui all'art. 22(2) dello Statuto in base al quale «la definizione dei crimini è interpretata tassativamente e non può essere estesa per analogia. Nel dubbio, deve essere interpretata a favore della persona che è oggetto di un'inchiesta, di azioni giudiziarie o di una condanna». Pertanto, in caso di dubbi o lacune la norma deve essere interpretata a favore dell'imputato.

In aggiunta, come accennato in precedenza, l'art. 8 richiede una valutazione in termini di proporzionalità tra le azioni dei contingenti militari coinvolti e il danno all'ambiente naturale come oggetto civile (a meno che un elemento dell'ambiente, come una foresta, sia considerato un obiettivo militare). Di conseguenza potrebbe rivelarsi molto difficile dimostrare che il danno ambientale sia esteso, duraturo e grave qualora l'attacco rientri nei limiti di ciò che poteva essere considerato accettabile alla luce dei vantaggi militari previsti.

Il testo degli Elementi dei crimini della CPI sottolinea che le considerazioni militari che devono essere bilanciate nello stabilire la proporzionalità dell'attacco devono essere determinate su base soggettiva, per cui si terrà conto delle informazioni a disposizione del presunto autore in quel momento⁵⁵. Inoltre, l'elemento psicologico (*mens rea*) dei crimini di guerra stabilisce un elevato livello probatorio in relazione all'intenzione. Infatti, l'accusa deve dimostrare, oltre ogni ragionevole dubbio, che l'imputato aveva l'intenzione di commettere l'attacco sapendo che avrebbe causato danni diffusi, a lungo termine e gravi. In altri termini, il Procuratore ha l'onere di provare che l'accusato era consapevole che la condotta avrebbe provocato danni all'ambiente⁵⁶.

Tali problematiche evidenziano come l'art. 8, da solo, non sia sufficiente a garantire il riconoscimento giuridico dell'ecocidio come

⁵⁵ Corte penale internazionale, 2013, *Elements of crimes*, ICC-PIOS-LT-03-002/15, note 36-37.

⁵⁶ Cfr. S. MEHTA, P. MERZ, *Ecocide: A New Crime Against Peace?*, in *Environmental Law Review*, 2015, 4; J. LAWRENCE, K. HELLER, *The First Ecocentric Environmental War Crime: The Limits of Article 8(2)(b)(iv) of the Rome Statute*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 2007, 61-62.

reato. Infatti, la difficoltà per l'accusa di provare l'elemento soggettivo e la circostanza che la disposizione rilevi solo nel caso di conflitti armati internazionali evidenziano come gli impatti ambientali rimangono questioni minori e sussidiarie anche in relazione alla pianificazione e attuazione di un'azione militare.

2.3. Infine, appare necessario verificare se l'ecocidio possa rientrare nelle fattispecie previste per il crimine di aggressione⁵⁷. Quest'ultimo, come definito nella Conferenza di revisione dello Statuto di Roma tenutasi a Kampala nel 2010, non copre le situazioni di inquinamento transfrontaliero. Risulta pertanto difficile ipotizzare atti di aggressione finalizzati alla distruzione dell'ambiente che non siano perpetrati tramite l'utilizzo di armi nucleari, biologiche o chimiche⁵⁸. L'art. 8 *bis* dello Statuto, al par. 1, definisce il crimine di aggressione come la pianificazione o l'esecuzione, da parte di un individuo in grado di esercitare effettivamente il controllo o di dirigere l'azione politica o militare di uno Stato, di un atto di aggressione che per carattere, gravità e portata costituisce una manifesta violazione della Carta delle Nazioni Unite. Di seguito, al par. 2, la disposizione vieta atti di aggressione intesi come l'uso da parte di uno Stato della forza armata contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro Stato.

In linea teorica, dunque, gli attacchi che comportano danni all'ambiente potrebbero rientrare in questa definizione⁵⁹. Tuttavia, l'articolo si fonda sul concetto di sovranità statale e la sua applicazione è limitata agli atti contro uno Stato. Per tali motivi non ci sembra possa essere utilizzata per affrontare casi di distruzione ambientale al di fuori di un conflitto tra Stati⁶⁰. In particolare, i bombardamenti o

⁵⁷ Vedi C. KREB, *Sull'attivazione della giurisdizione della corte penale internazionale in relazione al crimine di aggressione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2018, 5-21.

⁵⁸ T. SMITH, *Creating A Framework for the Prosecution of Environmental Crimes in International Criminal Law*, in W.A. SCHABAS, Y. MCDERMOTT, N. HAYES, M. VARAKI (eds.), *The Ashgate Research Companion to International Criminal Law: Critical Perspectives*, London, 2012, 1-18.

⁵⁹ Cfr. Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia, *Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia*, www.icty.org. In effetti, l'inchiesta iniziale sui bombardamenti della NATO contro le installazioni militari serbe nel 1999 ha esaminato i danni ambientali correlati all'aggressione, sebbene non sia seguito alcun procedimento penale in tal senso.

⁶⁰ Cfr. E. MACULAN, *Il crimine di aggressione*, in E. AMATI, M. COSTI, E. FRONZA, P. LOBBA, E. MACULAN, A. VALLINI, *Introduzione al diritto penale internazionale*, Torino, IV ed., 2020, 437-459.

l'invasione di uno Stato da parte delle forze militari di un altro possono portare alla distruzione dell'ambiente. Le circostanze in cui vengono mosse tali azioni determinano se l'attacco possa essere qualificato come atto di aggressione o meno. Un simile attacco potrebbe facilmente trasformarsi in un conflitto armato, nel qual caso le disposizioni che disciplinerebbero il nesso tra l'atto e la distruzione dell'ambiente sarebbero l'art. 8(2)(b)(iv) dello Statuto di Roma e gli articoli 35(3) e 55(1) del I Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949⁶¹. Quindi, è possibile affermare che il crimine di aggressione potrebbe, ma con i limiti sopraesposti, essere applicato in relazione ad atti di aggressione con conseguenze rilevanti per l'ambiente.

3. Esclusa la possibilità di inserire la componente ambientale nei quattro *core crimes*, è opportuno valutare la possibilità della creazione di una nuova categoria, a partire dalla definizione di ecocidio proposta dal Comitato indipendente di esperti (CIE). Tramite questa definizione si sta cercando di operare un cambio rispetto all'approccio antropocentrico utilizzato fino ad ora proponendo di inserire, per la prima volta, nel catalogo di crimini sottoposti alla giurisdizione della CPI, condotte che costituirebbero un crimine direttamente contro l'ambiente.

Secondo il CIE due sarebbero gli elementi essenziali affinché un individuo possa essere ritenuto penalmente responsabile per atti di distruzione ambientale. Il primo si riferisce alle azioni che possono equivalere ad atti di ecocidio e il secondo riguarda l'esistenza o meno di una probabilità sostanziale che la condotta (commissiva o omissiva) causerà danni gravi, diffusi o permanenti all'ambiente.

L'ipotetico nuovo art. 8 *ter* indicherebbe con il termine ecocidio quegli atti illeciti o arbitrari commessi con coscienza di una sostanziale probabilità di causare un danno grave e diffuso o duraturo all'ambiente⁶². Il primo requisito che il CIE prende in considerazione per la definizione del crimine di ecocidio è che gli atti siano "illeciti" (*unlawful acts*) o "arbitrari" (*wanton acts*)⁶³. Parte della dottrina ha sottolineato come il termine "illeciti" si riferisca ad atti dannosi proibiti ai sensi del diritto internazionale. Tuttavia, non tutti gli atti che

⁶¹ Vedi *supra*, par. 2.2.

⁶² Vedi *supra*, nota 12: «For the purpose of this Statute, "ecocide" means unlawful or wanton acts committed with knowledge that there is a substantial likelihood of severe and either widespread or long-term damage to the environment being caused by those acts».

⁶³ Vedi R. KILLEAN, D. SHORT, *A Critical Defence of the Crime of Ecocide*, in *Environmental Politics*, 2025, 1 ss.

degradano l'ambiente e che dovrebbero essere vietati sono attualmente considerati illeciti⁶⁴. Per questa ragione, è stato aggiunto il termine "arbitrari", in modo da sottolineare la volontà di ricomprendere anche quegli atti che, pur non essendo illeciti secondo il diritto internazionale, risultano comunque dannosi per l'ecosistema. Nella proposta del nuovo art. 8 *ter* sull'ecocidio, al par. 2, si afferma che per "arbitrari" si intendono quegli atti commessi con irresponsabile mancanza di riguardo per un danno che sarebbe chiaramente eccessivo rispetto ai benefici sociali ed economici previsti. Un concetto simile è già presente nello Statuto di Roma con riferimento ai crimini di guerra. I tribunali internazionali hanno interpretato l'espressione *wanton acts* in riferimento ad atti commessi con l'intenzione che si verificino le conseguenze vietate o portati avanti con totale indifferenza rispetto alle stesse⁶⁵. Secondo il CIE, nel caso in questione la conseguenza vietata sarebbe la distruzione dell'ambiente.

Proseguendo nell'analisi dell'art. 8 *ter* proposto dal Comitato, si deduce la necessità di un test di proporzionalità simile a quello previsto per i crimini di guerra di cui all'art. 8(2)(b)(iv). Pertanto, il danno e i benefici sociali ed economici dovrebbero essere bilanciati tra loro.

Parte della dottrina sostiene che l'utilizzo del test di proporzionalità nel caso di distruzione dell'ambiente non sia appropriato⁶⁶. La critica muove dal fatto che, se la tutela dell'ambiente è vista come un obiettivo di massima priorità, non dovrebbe operarsi la distinzione tra danni accettabili e non. In particolare, alcuni autori hanno interpretato la definizione del CIE come segue: la distruzione dell'ambiente è un crimine solo se gli individui non hanno avuto delle buone ragioni per danneggiarlo⁶⁷. Tuttavia, lo scopo del CIE era quello di rivolgere l'attenzione solo ai più gravi atti di danni ambientali così da non anda-

⁶⁴ Cfr. K.J. HELLER, *The Crime of Ecocide in Action*, in *Opinio Juris*, 2021, www.opiniojuris.org; D. ROBINSON, *Ecocide – Puzzles and Possibilities*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2022, 313-347; A. GREENE, *Mens Rea and the Proposed Legal Definition of Ecocide*, in *Völkerrechtsblog*, 2021, www.voelkerrechtsblog.org.

⁶⁵ Tribunale penale internazionale per l'ex-Iugoslavia, sentenza del 26 febbraio 2001, *Prosecutor v. Dario Kordic, Mario Cerkez*, IT-95-14/2-T, paragrafi 346-347.

⁶⁶ Cfr. J. DE HEMPTINNE, *Ecocide: An Ambiguous Crime?*, 2022, www.ejiltalk.org; M. BOTHE, C. BRUCH, J. DIAMOND, D. JENSEN, *International law protecting the environment during armed conflict: Gaps and opportunities*, in *International Review of the Red Cross*, 2010, 570-592.

⁶⁷ Cfr. K. J. HELLER, *Fiddling (With Ecocide) While Rome (and Everywhere Else) Burns*, in *Völkerrechtsblog*, 2022, www.voelkerrechtsblog.org; R. KILLEAN, *From ecocide to ecocentrism: Conceptualising environmental victimhood at the International Criminal Court*, in *International Review of Victimology*, 2024.

re a influire sulle attività economiche condotte in modo sostenibile. Inoltre, si può dedurre che, aggiungendo l'aggettivo "arbitrari" nella definizione, l'intenzione del CIE era quella di escludere i Paesi in via di sviluppo dall'applicazione della disposizione al fine di garantirne anche lo sviluppo economico⁶⁸.

Per questi motivi, parte della dottrina esprime dubbi in relazione alla definizione di ecocidio elaborata dal CIE, in quanto la concezione ampia di atti "arbitrari" potrebbe, in ogni caso, permettere il perpetrarsi di gravi danni ambientali⁶⁹. Ciononostante, bisogna tenere a mente che spetta agli Stati votare gli emendamenti allo Statuto di Roma. È possibile quindi supporre che il CIE, affinché il crimine di ecocidio possa avere maggiori possibilità di essere introdotto nello Statuto, abbia volutamente incluso una visione antropocentrica di cosa si debba intendere per atti "arbitrari". Pertanto, sebbene l'inclusione di tale aggettivo non sia esente da critiche, rappresenta comunque un passo avanti rispetto ai precedenti tentativi di criminalizzazione dell'ecocidio, poiché il CIE ha cercato di adottare un approccio realistico, orientato alla concreta attuazione del crimine. L'accettazione di tale definizione potrebbe anche portare successivamente ad un cambio di mentalità nell'operato della Comunità internazionale per cui la distruzione ambientale non sarebbe più esclusivamente una questione economica⁷⁰.

Il secondo requisito che il CIE prende in considerazione per la definizione del crimine di ecocidio è la "coscienza" (*knowledge*) di una probabilità sostanziale che la condotta causerà danni gravi e diffusi o a lungo termine all'ambiente. L'elemento psicologico (*mens rea*) dell'ecocidio deve essere analizzato tenendo in considerazione l'art. 30 dello Statuto di Roma, il quale afferma che una persona è penalmente responsabile e può essere punita per un crimine di competenza della Corte solo se l'elemento materiale è accompagnato da intenzione e consapevolezza⁷¹. Il CIE suggerisce che l'elemento soggettivo

⁶⁸ Vedi R. PEZZOT, J. P. GRAF, *Ecocide: Legal Revolution or Symbolism?*, in *Völkerrechtsblog*, 2022, www.voelkerrechtsblog.org.

⁶⁹ E. CUSATO, E. JONES, *The 'Imbroglia' of Ecocide: A Political Economic Analysis*, in *Leiden Journal of International Law*, 2024, 42-61.

⁷⁰ R. HAMILTON, *Why Criminalize Ecocide? Experts Weigh In*, in *Just Security*, 2024, www.justsecurity.org.

⁷¹ Sul punto si veda L. CAVICCHIOLI, *Sull'elemento soggettivo nei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, 1047-1097; K. AMBOS, *Some Preliminary Reflections on the Mens Rea Requirements of the Crimes of the ICC Statute and of the Elements of Crimes*, in L.C. VOHRAH, F. POCAR, Y. FEATHERSTONE, O. FOURMY, C. GRAHAM, J. HOCKING, N. ROBSON (eds.), *Man's Inhumanity to Man. Essays on International*

dell'ecicidio venga inteso in termini di "imprudenza" o *dolus eventualis*⁷². Alcuni studiosi, però, hanno evidenziato diverse criticità⁷³. In primo luogo, l'elemento soggettivo, così proposto dal CIE, si discosta dall'impostazione dell'art. 30(3) dello Statuto, applicabile a tutti i crimini di competenza della CPI. Infatti, quest'ultimo stabilisce un criterio più elevato in base al quale l'autore deve essere cosciente che le sue azioni avranno determinate conseguenze⁷⁴. In secondo luogo, l'elemento psicologico come definito dal CIE è caratterizzato da una certa ambiguità concettuale poiché i tre termini coscienza, imprudenza e *dolus eventualis* richiedono requisiti molto diversi tra loro⁷⁵.

Ci sembra che queste critiche possano essere ridimensionate. Innanzitutto, la concezione della *mens rea* di cui all'art. 30 dello Statuto è estremamente restrittiva ed escluderebbe i casi di significativa probabilità di indurre danni persistenti all'ambiente o la sua distruzione a causa dell'elevato livello probatorio, richiesto dalla disposizione, in merito alla coscienza da parte dell'autore delle conseguenze delle sue azioni. Nel caso della distruzione dell'ambiente, a meno che il nesso causa-effetto tra la condotta e l'evento non risulti chiaro senza ombra di dubbio, la determinazione dell'elemento soggettivo, ovvero dimostrare che l'autore abbia agito intenzionalmente e cosciente delle conseguenze, sarebbe tutt'altro che semplice. Questa problematica rileva quando il danno emerge solo anni dopo la commissione dell'atto. Inoltre, secondo alcuni autori, l'ambiguità concettuale dell'elemento psicologico della definizione di ecicidio elaborata dal CIE può essere superata eliminando il termine "coscienza" (*knowledge*) e sostituendolo con l'espressione "consapevolezza di una probabilità sostanziale" (*awareness of a substantial likelihood*), già utilizzata dal Comitato nel

Law in Honour of Antonio Cassese, The Hague-London-NewYork, 2003, 11-40; G.P. DEMURO, *Il dolo. L'accertamento*, Milano, 2010; R. WENIN, *La mens rea nello Statuto di Roma: un'analisi esegetico-sistematica dell'art. 30 in chiave comparata*, Torino, 2012.

⁷² Vedi S. CANESTRARI, *Dolo eventuale e colpa cosciente. Ai confini tra dolo e colpa nella struttura delle tipologie delittuose*, Milano, 1999; E.M. BADAR, *Dolus Eventualis and the Rome Statute without It?*, in *New Criminal Law Review*, 2009, 433-467.

⁷³ Vedi K.J. HELLER, *Ecocide and Anthropocentric Cost-Benefit Analysis*, in *Opinio Juris*, 2021, www.opiniojuris.org; L. ELLIOTT, 'Green Crime': *Transnational Environmental Crimes as a New Category of International Crimes?*, in *Völkerrechtsblog*, 2017, www.voelkerrechtsblog.org.

⁷⁴ K.J. HELLER, *Skeptical Thoughts on the Crime of Ecocide: That Isn't*, in *Opinio Juris*, 2021, www.opiniojuris.org.

⁷⁵ K. AMBOS, *Protecting the Environment through International Criminal Law?*, 2021, www.ejiltalk.org.

commento alla proposta definizione di ecocidio⁷⁶. Certamente l'elemento soggettivo, così definito, richiederebbe uno standard inferiore rispetto a quello previsto dall'art. 30 dello Statuto, ma ciò sarebbe giustificato considerando la complessità dell'ecocidio in relazione al quale al momento della commissione dell'atto il danno ambientale è spesso previsto, ma non è necessariamente intenzionale o noto con certezza.

Inoltre, va notato che lo Statuto di Roma riconosce casi in cui può non applicarsi l'art. 30 e per i quali, relativamente all'elemento psicologico, viene richiesto un livello probatorio inferiore⁷⁷. Un esempio è l'art. 28 che punisce le condotte omissive negligenti dei comandanti militari che hanno portato alla commissione di crimini da parte dei loro subordinati. La ragione di tale impostazione risiede nella complessa attività professionale da loro svolta che comporta maggiori responsabilità rispetto ad altri individui. Sulla base di motivi analoghi può, dunque, essere giustificata nella definizione di ecocidio l'applicazione di un elemento soggettivo inteso come "imprudenza" o *dolus eventualis*. Infatti, vi sono varie ragioni per cui il crimine di ecocidio può considerarsi un'eccezione alla regola generale di cui all'art. 30 dello Statuto.

L'ecocidio presenta delle caratteristiche particolari, assenti negli altri crimini internazionali. Per esempio, a differenza del genocidio, che viene commesso con un intento specifico, l'ecocidio non è necessariamente il risultato di un'azione intenzionale volta al grave danneggiamento dell'ecosistema, ma spesso deriva da decisioni o attività che comportano rischi ambientali significativi, i quali non vengono adeguatamente presi in considerazione. In molti casi, i responsabili non mirano esplicitamente alla distruzione dell'ambiente, ma agiscono con negligenza rispetto alle conseguenze ecologiche delle loro azioni. Si può quindi sostenere che l'elemento soggettivo di quest'ultimo può ricomprendere diversi aspetti, tra cui anche quello dell'"imprudenza"⁷⁸.

⁷⁶ L.G. MINKOVA, *The Fifth International Crime: Reflections on the Definition of "Eco-cide"*, in *Journal of Genocide Research*, 2021, 1-22.

⁷⁷ A. ESER, *Mental Elements – Mistake of Fact and Mistake of Law*, in A. CASSESE, P. GAETA, J.R.W.D. JONES (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court*, vol. I, Oxford, 2002, 889-947.

⁷⁸ F. MÉGRET, *The Case for a General International Crime against the Environment*, in S. JODOIN, M.C. CORDONIER SEGGER (eds.), *Sustainable Development, International Criminal Justice, and Treaty Implementation*, Cambridge, 2013, 50 ss.

Sebbene questa analisi equivarrebbe a sostituire lo standard probatorio, come emerge dall'art. 30, a causa della complessità che avvolge la nozione di ecocidio, a seconda dell'elemento soggettivo coinvolto si potrebbe immaginare l'imposizione di sanzioni differenti⁷⁹. In questo modo si garantirebbe l'applicazione del principio di proporzionalità nella determinazione di una misura adeguata di pena in relazione alle modalità della condotta punita. Pertanto, si rende necessario evidenziare ancora una volta l'importanza di sostituire, all'interno della definizione di ecocidio, il termine "coscienza" con l'espressione "consapevolezza di una probabilità sostanziale", in modo da comprendere i diversi caratteri della *mens rea* di questo crimine fin qui esaminati e da risolvere i dubbi espressi da una parte della dottrina.

4. Alla luce delle osservazioni svolte, appare opportuno chiedersi quali possano essere i vantaggi e gli svantaggi che comporterebbe l'inclusione del crimine di ecocidio nello Statuto di Roma. Innanzitutto, ciò renderebbe perseguibili dinanzi la CPI atti "illeciti" o "arbitrari" in grado di causare danni estesi, duraturi e gravi all'ambiente⁸⁰, rafforzando così il quadro normativo internazionale già esistente in materia di protezione dell'ambiente⁸¹. La previsione del crimine internazionale di ecocidio avrebbe poi un impatto positivo anche nella lotta al cambiamento climatico. Infatti, la criminalizzazione di azioni distruttive per l'ambiente garantirebbe un effetto deterrente maggiore e dissuaderebbe gli individui dal perpetrare condotte che potrebbero avere conseguenze devastanti sulla natura. A causa del carattere transfrontaliero dei cicli ecologici e della minaccia al godimento dei diritti fondamentali degli individui derivante dal degrado dell'ecosistema, è necessario che la tutela dell'ambiente sia affidata ad un meccanismo internazionale. Dal momento che la CPI è l'unica Corte con il compito di punire i crimini internazionali più gravi, può considerarsi la più adatta a svolgere il suddetto compito⁸².

⁷⁹ Per esempio, il danno ambientale perpetrato intenzionalmente comporterebbe una pena più grave rispetto a quello causato da una condotta imprudente.

⁸⁰ Vedi V. L. PELEO, *A New International Crime of Ecocide?*, in *University of Bologna Law Review*, 2021, 163-170; R. ROOT, *Climate crisis: push for ecocide to be added to Rome Statute*, in *International Bar Association*, 2024, [www. ibanet.org](http://www.ibanet.org).

⁸¹ Nello specifico, si fa riferimento alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, al Protocollo di Kyoto e all'Accordo di Parigi. Nonostante questi strumenti stabiliscono specifici obblighi per gli Stati, non prevedono un efficace meccanismo di vigilanza e applicazione.

⁸² Così in R. KILLEAN, *From Ecocide to Eco-Sensitivity: 'Greening' Reparations at the International Criminal Court*, in *International Journal of Human Rights*, 2021, 323-347.

Inoltre, uno studio del 2016 ha analizzato il potenziale effetto deterrente della CPI in relazione alla commissione dei crimini di sua competenza⁸³. Conseguentemente, l'introduzione dell'ecocidio come quinto crimine nell'ambito della competenza della CPI potrebbe accrescere il grado di responsabilità degli individui in relazione alla commissione di atti capaci di produrre danni estremamente seri per l'ecosistema, rafforzando la funzione deterrente della Corte a protezione dell'ambiente⁸⁴. A questo proposito, è possibile notare come a livello nazionale la criminalizzazione delle condotte lesive per l'ambiente abbia un impatto deterrente maggiore rispetto all'utilizzo di procedimenti sanzionatori civili o amministrativi⁸⁵.

In secondo luogo, come è noto, la CPI permette alle vittime di partecipare ai procedimenti e di presentare richieste di risarcimento⁸⁶. La Corte definisce vittime gli individui che hanno subito danni a seguito di uno dei crimini di cui allo Statuto di Roma. L'introduzione dell'ecocidio permetterebbe misure di riparazione per danni ambientali. L'art. 75 dello Statuto stabilisce che la Corte può emettere, contro una persona condannata, un'ordinanza che indica la riparazione dovuta alle vittime o ai loro aventi diritto. Tale riparazione può avere forma, in modo particolare, di restituzione, d'indennizzo o di riabilitazione. Se del caso, la Corte può decidere che l'indennizzo concesso a titolo di riparazione sia versato tramite il Fondo di garanzia per le vittime di cui all'art. 79⁸⁷. In tema di crimini ambientali, dunque, si potrebbero immaginare misure che stabiliscano il ripristino dell'ambiente danneggiato e il pagamento dei costi correlati; oppure l'indennizzo a individui o comunità per la perdita di risorse naturali o ancora la creazione di fondi per lo sviluppo ambientale a vantaggio delle comunità interessate.

⁸³ Stop Ecocide International, *Making Ecocide a Crime*, www.stopecocide.earth: «the more countries ratify the crime, the more the big polluters will find their room to operate shrinking (...) and the more appealing it will become to work in harmony with nature».

⁸⁴ H. JO, B.A. SIMMONS, *Can the International Criminal Court Deter Atrocity?*, in *International Organization*, 2016, 443-475.

⁸⁵ S.L. SMITH, *Changing Corporate Environmental Behaviour: Criminal Prosecutions as a Tool of Environmental Policy*, in R. ECKERSLEY (eds), *Markets, the State and the Environment*, London, 1995, 261-274.

⁸⁶ Art. 75, Statuto CPI. Vedi anche C. MELONI, *Le vittime nel procedimento davanti alla Corte penale internazionale*, in P.M. CORSO, E. ZANETTI (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, Milano, 2010, 387-426.

⁸⁷ Il fondo di garanzia per le vittime è un istituto indipendente che opera all'interno dello Statuto di Roma e che può mettere a disposizione delle vittime fondi resi disponibili da contributi volontari al fine di integrare quanto riscosso dalla persona condannata.

Inoltre, nel caso in cui l'ecocidio venisse concepito in una prospettiva "ecocentrica" (focalizzandosi sui danni all'ambiente in sé) piuttosto che antropocentrica, si potrebbe ipotizzare anche un'estensione della categoria di vittime fino a ricomprendere anche gli ecosistemi. In altre parole, si aprirebbe la possibilità di ricercare riparazioni per conto dell'ecosistema stesso. La criminalizzazione dell'ecocidio nell'ambito dello Statuto della CPI potrebbe portare al rafforzamento dei c.d. diritti della natura⁸⁸. D'altra parte, alcuni Stati hanno già inserito disposizioni volte a riconoscere tali diritti nei propri ordinamenti. Ad esempio, la Bolivia, nel 2010, ha introdotto questi ultimi nella sua Costituzione e ha ospitato la Conferenza popolare sui cambiamenti climatici e i diritti della madre terra, durante la quale è stata redatta una bozza di dichiarazione universale dei diritti della madre terra⁸⁹. Nella dichiarazione si afferma che per garantire i diritti umani è anche necessario riconoscere e tutelare i diritti della natura e di tutti i suoi esseri⁹⁰.

Da ultimo, è importante evidenziare come la criminalizzazione dell'ecocidio potrebbe ampliare la sensibilità della Comunità internazionale in relazione alla portata dell'attuale crisi ecologica⁹¹, favorendo una svolta "ecocentrica" dell'ordinamento giuridico internazionale⁹².

⁸⁸ Questa concezione di diritti iniziò a farsi strada nel 1972 a seguito di un articolo di Christopher Stone che ha attirato l'attenzione sull'assenza di qualsiasi riconoscimento giuridico dei diritti intrinseci della natura. Tra gli altri si veda: C. STONE, *Should Trees Have Standing: Toward legal Rights for Natural Objects*, in *California Law Review*, 1972, 450; R. NASH, *The Rights of Nature: A History of Environmental Ethics*, Wisconsin, 1989.

⁸⁹ Assemblea generale, *Letter dated 7 May 2010 from the Permanent Representative of the Plurinational State of Bolivia to the United Nations addressed to the Secretary-General*, UN Doc. A/64/777 del 7 maggio 2010.

⁹⁰ Andando oltre il riconoscimento dei diritti della natura, alcune corti hanno concesso alla stessa personalità giuridica. Per esempio, nel 2014 la Nuova Zelanda ha riconosciuto la personalità giuridica del Te Urewera, un'area di terra precedentemente classificata come parco nazionale, e nel febbraio 2021 il Magpie River ha ottenuto la personalità giuridica nella regione del Quebec Côte-Nord in Canada. Vedi Lane Neave, *Legal Personhood for Nature Has Legal Ramifications*, 2018, www.laneneave.co.nz.

⁹¹ Cfr. M. GILLET, *Eco-Struggles: Using International Criminal Law to Protect the Environment During and After Non-International Armed Conflict*, in C. STAHN, J. IVERSON, J. S. EASTERDAY (eds.), *Environmental Protection and Transitions from Conflict to Peace*, Oxford, 2017, 220 ss.; P. HIGGINS, D. SHORT, N. SOUTH, *Protecting the Planet: A Proposal for a Law of Ecocide*, in *Crime, Law and Social Change*, 2013, 251.

⁹² In tal senso si veda: A. LEOPOLD, *A Sand County Almanac, and Sketches Here and There*, New York, 1949, 203 ss.: «all ethics so far evolved rest upon a single premise: that the individual is a member of a community of interdependent parts. (...) The land ethic simply enlarges the boundaries of the community to include soils, waters, plants and animals, or collectively the land»; Assemblea generale, *Tackling illicit trafficking in wildlife*, UN Doc.

5. Sotto il profilo procedurale⁹³, affinché il crimine di ecocidio possa rientrare nella competenza della CPI, lo Statuto di Roma deve essere formalmente emendato. La presentazione della proposta da parte dei tre Stati insulari del Pacifico è il primo passo, ma il procedimento di emendamento può rivelarsi molto lungo. L'ultimo emendamento allo Statuto di Roma risale al 2010 quando venne aggiunto il crimine di aggressione, dopo anni passati a cercare una definizione comune di aggressione. Un altro emendamento potrebbe richiedere molto tempo. I trattati internazionali coinvolgono spesso un numero elevato di Stati con interessi e sistemi giuridici differenti⁹⁴ e ciò rende molto difficile il raggiungimento di un accordo sulla definizione di un crimine internazionale. Considerando il lungo lasso di tempo impiegato per definire e approvare il crimine di aggressione, anche l'introduzione dell'ecocidio potrebbe richiedere del tempo⁹⁵. C'è da dire, però, che il dibattito relativo al crimine di ecocidio si inserisce all'interno di una

A/RES/69/314 del 30 luglio 2015: «Reaffirming the intrinsic value of biological diversity and its various contributions to sustainable development and human well-being, and recognizing that wild fauna and flora in their many beautiful and varied forms are an irreplaceable part of the natural systems of the Earth which must be protected for this and the generations to come». Cfr. C. DÈCLE-CLASSEN, *Ecocide and the End of the Anthropocene: An Ecocentric Critique of the (Failed) Developments of an International Crime of Ecocide*, 2022, www.internationalcrimesdatabase.org; T.S. KUHN, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, IV ed., 2012.

⁹³ Cfr. V. FANCHIOTTI (a cura di), *La Corte penale internazionale: Profili sostanziali e processuali*, Torino, 2014.

⁹⁴ A tale riguardo bisogna sottolineare che lo Statuto si limitava ad incorporare i crimini già riconosciuti dal diritto internazionale. Facendo un piccolo *excursus* storico, il crimine di aggressione fu incluso nel Progetto di codice dei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità della Commissione di diritto internazionale del 1991 (come del resto anche l'ecocidio). Non riuscendo però gli Stati a raggiungere un accordo sulla definizione di aggressione, lo Statuto di Roma venne approvato, senza quest'ultima, nel 1998 con la dichiarazione che gli elementi costitutivi del crimine di aggressione sarebbero stati definiti in un secondo momento. In tal senso si veda C. KREB, *Sull'attivazione della giurisdizione della corte penale internazionale in relazione al crimine di aggressione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2018, 5 ss.

⁹⁵ La redazione dello stesso Statuto di Roma richiese circa cinquant'anni, dal 1947 quando la Commissione di diritto internazionale venne incaricata di redigere un progetto di statuto di un Tribunale permanente e di un codice di crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità fino alla stesura della bozza finale nel 1994. Relativamente al crimine di aggressione gli Stati parti concordarono una definizione solamente nel 2010 e tale crimine è finalmente entrato a far parte dei *core crimes* sotto la giurisdizione della CPI nel 2018, a vent'anni dall'adozione dello Statuto di Roma. Vedi Assemblea degli Stati parti, *Report on the facilitation on the activation of the jurisdiction of the International Criminal Court over the crime of aggression*, ICC-ASP/16/24 del 27 novembre 2017.

crisi climatica globale che richiede misure di contenimento urgenti e sostanziali. Pertanto, i lavori potrebbero procedere più velocemente⁹⁶.

Secondo quanto previsto dall'art. 121(1) dello Statuto di Roma, qualsiasi Stato parte può esprimere proposte di emendamento. L'adozione di un emendamento, in una riunione dell'Assemblea degli Stati parti o da parte di una Conferenza di revisione «se la questione in oggetto lo giustifica», esige, qualora non sia possibile pervenire ad un consenso, una maggioranza dei due terzi dei voti degli Stati parti. Attualmente, 123 Stati costituiscono l'Assemblea degli Stati parti. Ciò significa che almeno 82 Stati devono votare a favore dell'emendamento. È da sottolineare il fatto che, anche nel caso in cui sia approvato, gli Stati parti possono decidere di non ratificare l'emendamento, limitando così la capacità della CPI di esercitare la propria giurisdizione sui crimini di ecocidio commessi dai cittadini di quello Stato parte o sul suo territorio⁹⁷. Inoltre, ogni Stato parte che non ha accettato l'emendamento può recedere dallo Statuto con effetto immediato.

Un eventuale emendamento non andrebbe ad incidere, come ovvio, neanche sugli Stati che non fanno parte dello Statuto di Roma, tra cui Stati Uniti, Russia, Cina e India, circoscrivendo notevolmente la portata di un nuovo crimine di ecocidio, soprattutto considerando che quelli appena citati sono tra i maggiori inquinatori del mondo. Pertanto, è necessaria una significativa volontà politica e un ampio sostegno

⁹⁶ La proposta di Stop Ecocide International di inserire il crimine di ecocidio nello Statuto di Roma ha portato alcuni autori ad analizzare la possibilità di costituire all'interno della CPI una Special Chamber per il crimine di ecocidio e per i crimini contro l'ambiente. In particolare, da un lato, si suggerisce l'emendamento dell'art. 36(3)(b) dello Statuto (relativo alla nomina ed elezione dei giudici) al fine di includere candidati che abbiano una comprovata competenza in materia di diritto dell'ambiente. Dall'altro, si ipotizza di istituire l'Ufficio del Procuratore Speciale per l'ecocidio e i crimini contro l'ambiente tramite l'aggiunta di un art. 42 bis. Sul punto e per una proposta di emendamenti mirati allo Statuto di Roma, volta a rendere perseguibile il crimine di ecocidio dinanzi alla CPI si veda G. CHIARINI, *Ecocide and International Criminal Court Procedural Issues: Additional Amendments to the 'Stop Ecocide Foundation' Proposal*, University College Cork Legal Research Series, Working Paper No. 15, 2021, 14 ss.; ID, *Ecocide: From the Vietnam War to International Criminal Jurisdiction? Procedural Issues In-Between Environmental Science, Climate Change, and Law*, in *Cork Online Law Review*, 2022, 22 ss.; ID, *Ecocide in War and Peace, From the Air Pollution Consequences of the War in Ukraine to Japan's Disposal of Fukushima Water into the Ocean*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2024, 239 ss.; V TSILONIS, *The Jurisdiction of the International Criminal Court*, Cham, II ed., 2024, 265 ss.

⁹⁷ Cfr. M. LA MANNA, *L'eterno ritorno del crimine di ecocidio: la proposta del Panel di esperti designato dalla Stop Ecocide Foundation*, in M. FRULLI (ed.), *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Napoli, 2023, 471-493; V. MITSILEGAS, E. FASOLI, F. GIUFFRIDA, M. FITZMAURICE, *The Legal Regulation of Environmental Crime: The International and European Dimension*, Amsterdam, 2022.

da parte dell'opinione pubblica perché un eventuale crimine di ecocidio possa diventare uno strumento efficace contro la distruzione dell'ambiente⁹⁸.

Ciononostante, a seguito della proposta formulata dal CIE, la questione dell'ecocidio come crimine internazionale ha destato l'attenzione di vari Stati. L'esempio più attuale è proprio la proposta di emendamento inviata formalmente il 9 settembre 2024 da Vanuatu, Figi e Samoa al Segretario generale dell'ONU e al Gruppo di lavoro sugli emendamenti dell'Assemblea degli Stati parti della CPI. Molti Stati hanno già dichiarato pubblicamente il loro sostegno alla proposta⁹⁹. Il fatto che il tema sia discusso e considerato una priorità da diversi Paesi rispecchia l'interesse in materia. Questo potrebbe far ben sperare in relazione alla futura adozione di un emendamento e potrebbe influenzare positivamente la decisione di altri Stati parti.

È anche importante sottolineare che la CPI può esercitare la propria giurisdizione solamente sulle persone fisiche e non su quelle giuridiche quali le imprese¹⁰⁰, il che può suscitare diversi dubbi riguardo la portata effettiva dell'istituzione del crimine di ecocidio, dal momento che multinazionali, appartenenti ai settori industriali del gas e del petrolio, sono tra gli autori più comuni di atti di distruzione ambientale¹⁰¹. La responsabilità penale degli individui presenterebbe comunque dei vantaggi rispetto all'imposizione di multe alle multinazionali che difficilmente inciderebbe sul loro operato. La responsabilità individuale garantirebbe la perseguibilità penale dei dirigenti o amministratori delegati ritenuti autori delle azioni che hanno condotto alle situazioni

⁹⁸ M. SARLIEVE, *ICL and Environmental Protection Symposium: Which Future for the Crime of Ecocide?*, in *Opinio Juris*, 2020, www.opiniojuris.org.

⁹⁹ I seguenti Stati supportano ufficialmente l'istituzione del crimine internazionale di ecocidio: Bangladesh, Belgio, Canada, Cile, Finlandia, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Maldive, Messico, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia. Vedi Stop Ecocide International, *Leading States, Key Dates*, www.stopecocide.earth. Inoltre, a febbraio 2024 l'UE è diventata il primo ente internazionale a criminalizzare casi paragonabili all'ecocidio con la nuova direttiva ambientale 2024/1203/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE. Vedi Stop Ecocide International, *EU Parliament Votes to Criminalize Cases "Comparable to Ecocide"*, reperibile [online](https://www.stopecocide.earth/en/eu-parliament-votes-to-criminalize-cases-comparable-to-ecocide).

¹⁰⁰ Art. 25, par. 1, Statuto CPI: «The Court shall have jurisdiction over natural persons pursuant to this Statute».

¹⁰¹ Exxon, Chevron, Shell e BP hanno prodotto congiuntamente il 10% delle emissioni globali di carbonio dal 1965. Vedi R. MWANZA, *Enhancing Accountability for Environmental Damage under International Law: Ecocide as a Legal Fulfilment of Ecological Integrity*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2018, 601.

di degrado ambientale¹⁰². Tuttavia, ciò potrebbe anche comportare il rischio che singoli individui, anche in posizioni apicali nell'ambito di imprese, facciano da "capri espiatori", anziché potere incidere direttamente sulle pratiche commerciali dannose per l'ambiente messe in atto dalle aziende. Di conseguenza, sarebbe auspicabile che la responsabilità per il crimine di ecocidio venisse estesa anche alle persone giuridiche.

Ciononostante, anche se si riformulasse la definizione di ecocidio qui analizzata, perché possa configurarsi la responsabilità delle imprese sarebbe necessario emendare anche gli articoli 17 e 25 dello Statuto della CPI, il che al momento può considerarsi un'utopia. Inoltre, si può osservare come il riconoscimento di tale responsabilità potrebbe incidere negativamente sul funzionamento della Corte in ragione del principio di complementarità¹⁰³. Infatti, la sua competenza rispetto ai crimini menzionati nello Statuto può esercitarsi solo quando lo Stato che ha giurisdizione sul caso non abbia la volontà o la capacità di perseguire il crimine. Si deve constatare che, allo stato attuale, in molti sistemi giuridici interni la responsabilità penale delle imprese non è riconosciuta; in principio, il mancato adeguamento di un ordinamento penale nazionale agli obblighi dello Statuto della CPI potrebbe essere considerato una forma di "incapacità giuridica" che farebbe sorgere la competenza giurisdizionale della Corte, ingolfandone presumibilmente i lavori. Pertanto, anche se auspicabile in relazione all'ecocidio, l'estensione della giurisdizione della CPI a conoscere anche dei casi di responsabilità delle imprese ci sembra fuori discussione.

6. L'inserimento dell'ecocidio tra i crimini di competenza della CPI segnerebbe un passaggio significativo dall'attuale concezione antropocentrica della giustizia penale internazionale verso un approccio ecocentrico, che riconosce la protezione dell'ambiente come un valore autonomo, indipendente dalla tutela dell'umanità. Questo cambiamento di paradigma potrebbe influenzare profondamente la *governance* ambientale globale, spingendo gli Stati e gli attori economici a una maggiore responsabilità nella gestione delle risorse naturali.

¹⁰² D.M. CHIRWA, *The Doctrine of State Responsibility as a Potential Means of Holding Private Actors Accountable for Human Rights*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2004, 1 ss.

¹⁰³ M. BENZING, *The Complementarity Regime of the International Criminal Court: International Criminal Justice between State Sovereignty and the Fight Against Impunity*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2003, 591-632.

Tuttavia, l'effettiva realizzazione di tale progetto rimane complessa e incerta, poiché dipende da un delicato equilibrio tra volontà politica, esigenze economiche e interessi strategici degli Stati. Sebbene il riconoscimento dell'ecocidio possa rafforzare l'efficacia deterrente del diritto internazionale penale e promuovere un modello di sviluppo più sostenibile, la sua applicazione concreta pone una serie di questioni giuridiche e procedurali. Tra queste, vi è la difficoltà di definire in modo chiaro ed esaustivo gli elementi costitutivi del reato, la necessità di adattare gli *standard* probatori richiesti per la responsabilità individuale e il rischio che l'applicazione del concetto di ecocidio si scontri con gli interessi economici di Stati e imprese.

Un altro aspetto critico riguarda la concreta applicabilità di una simile norma nel quadro giuridico definito dallo Statuto di Roma. L'esperienza dimostra che l'approvazione di nuovi crimini internazionali richiede un processo lungo e complesso. Senza un ampio consenso da parte della Comunità internazionale, l'ecocidio rischierebbe di rimanere un concetto teorico piuttosto che una disposizione effettivamente applicabile in sede giudiziaria. Inoltre, la giurisdizione della CPI si estende esclusivamente alle persone fisiche e non alle imprese, il che potrebbe limitarne l'efficacia nel perseguire i principali responsabili della distruzione ambientale, spesso riconducibili a multinazionali e grandi gruppi industriali.

Nonostante queste problematiche, la criminalizzazione dell'ecocidio avrebbe un valore sia simbolico che pratico di rilievo. Da un lato, rafforzerebbe il principio di responsabilità penale per danni ecologici. Dall'altro, potrebbe rappresentare un mezzo per accrescere la consapevolezza dell'opinione pubblica e dei governi sull'urgenza della crisi ambientale e climatica, favorendo al contempo l'integrazione della tutela dell'ambiente nei rispettivi ordinamenti giuridici.

Un ulteriore elemento da considerare è l'impatto che il riconoscimento dell'ecocidio come crimine internazionale potrebbe avere sui c.d. diritti della natura, poiché contribuirebbe a consolidare una concezione del diritto ambientale in cui la natura non sia più intesa soltanto come un oggetto di sfruttamento economico. Come si è visto, alcuni ordinamenti nazionali, come quelli della Bolivia e dell'Ecuador, hanno già introdotto il concetto di diritti della natura e un'iniziativa a livello internazionale potrebbe rafforzare questa tendenza.

Infine, l'evoluzione della giurisprudenza internazionale e il crescente supporto di alcuni Stati alla criminalizzazione dell'ecocidio dimostrano che il tema sta acquisendo sempre più rilevanza nel dibat-

tito globale. L'inclusione dell'ecicidio nello Statuto di Roma appare ancora lontana, ma la sua progressiva affermazione nel discorso giuridico e politico potrebbe favorire un cambiamento strutturale nel modo in cui il diritto internazionale affronta le questioni ambientali. Pertanto, spetta agli Stati parte dello Statuto decidere se continuare a considerare i danni ambientali come questioni secondarie rispetto ai crimini contro l'umanità e ai crimini di guerra, oppure se riconoscere la protezione dell'ambiente come un elemento fondamentale per la tutela delle future generazioni e la salvaguardia degli ecosistemi.

ABSTRACT

Ecocide and the International Criminal Court: A New Crime?

This article examines the potential inclusion of ecocide as the fifth international crime under the jurisdiction of the International Criminal Court (ICC). The study highlights how the existing crimes under the Rome Statute – genocide, crimes against humanity, war crimes, and aggression – although incorporating some valuable elements related to environmental protection, remain insufficient for the effective prosecution of acts causing severe damage to the ecosystem. Given these limitations, the article argues for the necessity of a standalone provision on ecocide.

The analysis begins by assessing whether current provisions in the Rome Statute can serve as a legal basis for prosecuting environmental destruction. The study then discusses the definition of ecocide proposed by the Independent Expert Panel (IEP) in 2021, which focuses on unlawful or wanton acts that cause severe, widespread, or long-term environmental damage. While this definition marks progress, it still presents ambiguities, particularly concerning the subjective element (*mens rea*) and the inclusion of socio-economic considerations in defining wanton acts.

Additionally, the article explores the procedural challenges related to amending the Rome Statute and the ICC's limited jurisdiction over legal entities, such as corporations, which are often responsible for environmental harm. Despite these challenges, the article argues that criminalizing ecocide at the international level would provide a legal framework for addressing severe environmental harm before an international court, thereby reinforcing international accountability for environmental destruction.

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

L'APPROCCIO *ONE HEALTH* NEL SISTEMA INTERAMERICANO DI PROTEZIONE DEI DIRITTI DELLA PERSONA, COME GARANTITO DALLA CORTE DI SAN JOSÉ*

PIA ACCONCI, AGOSTINA LATINO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'orientamento favorevole alla valorizzazione dell'approccio *One Health* nel sistema americano di protezione dei diritti della persona ricostruibile sulla base della prassi relativa al diritto a un ambiente sano, in particolare di comunità indigene. – 3. Il diritto a un ambiente sano nel parere OC-23/17 della Corte di San José in chiave esegetica *One Health*. – 4. Osservazioni conclusive.

1. L'approccio *One Health* è divenuto rilevante nei rapporti tra Stati nella ricerca di risposte comuni per la prevenzione e la sorveglianza della diffusione di patogeni suscettibili di causare emergenze sanitarie internazionali, a seguito del verificarsi di rischi quali salti di specie (*spillover* e *spillbacks*), degrado ambientale e insicurezza alimentare¹.

Le organizzazioni internazionali specializzate in tema di salute delle persone e degli animali, sicurezza alimentare e ambiente – ossia, l'Organizzazione mondiale della sanità (World Health Organization-WHO), l'Organizzazione mondiale per il benessere animale (World Organisation for Animal Health-WOAH, ex-Office International des Épizooties-OIE) e l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura

* Il lavoro è frutto delle riflessioni congiunte delle autrici; tuttavia i paragrafi 1 e 4 sono attribuibili a entrambe, il par. 2 a Pia Acconci, il par. 3 ad Agostina Latino.

¹ Sul tema sia consentito il rinvio a A. LATINO, *Il paradigma One Health nell'ordinamento internazionale: un'analisi critica di origini, protagonisti, strumenti normativi*, in *Corti supreme e salute*, 2022, 779 ss.; P. ACCONCI, *La rilevanza dell'approccio One Health per la tutela giuridica internazionale della salute*, in M. LA MANNA (a cura di), *La governance dell'ambiente nel diritto internazionale*, Napoli, in corso di pubblicazione. Cfr. altresì, D. GRECO, *L'Organizzazione mondiale della sanità davanti alla pandemia di Covid-19*, Firenze, 2022, 157 e 161, secondo cui *One Health* sarebbe un principio.

(Food and Agriculture Organization-FAO), in collaborazione con il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (United Nations Environment Programme-UNEP) – hanno raccomandato in maniera continuata il ricorso generalizzato al suddetto approccio sul piano sia internazionale sia nazionale, a partire dall'inizio di questo secolo.

Si tratta di un approccio che implica la combinazione delle esigenze di tutela della salute, dell'ambiente e del benessere animale per la gestione sistemica delle cause delle epidemie in una prospettiva olistica, in virtù dell'unicità del mondo, della medicina e della salute. La pandemia da CoViD-19 ha accentuato la rilevanza dei salti di specie nella trasmissione dei patogeni portando a una intensificazione delle attività di collaborazione anche di carattere interistituzionale tra organismi internazionali.

La lettura sistematica degli atti delle organizzazioni internazionali specializzate mostra che l'approccio *One Health* è congegnato come unitario, integrato, interistituzionale, multisettoriale e interdisciplinare allo scopo dell'elaborazione di un linguaggio comune per la salvaguardia di interessi comuni, quali salute pubblica, sicurezza alimentare, benessere animale, ambiente relativamente a uso e gestione sostenibili delle risorse naturali, come terra e acqua, e delle fonti energetiche, *bio-safety*, clima, ricerca, innovazione, assistenza finanziaria e investimenti, al di là della diversità delle organizzazioni internazionali derivante dal principio di specializzazione, dalle differenze tra i rispettivi metodi scientifici e settori di competenza, nonché dalla diversificazione normativa internazionale.

I tre enti internazionali già protagonisti nell'affermazione di tale approccio, ossia WHO, FAO e WOAHA, hanno intensificato, in collaborazione con l'UNEP, la cooperazione tra loro sul piano sostanziale e iniziato a istituzionalizzarla, il 1° dicembre 2021, creando il *One Health High-Level Expert Panel* (OHHLEP)², quale organo tecnico comune di consulenza scientifica e strategica in materia di *One Health*. La creazione dell'OHHLEP ha dimostrato l'intenzione dei quattro enti partecipanti di intensificare la considerazione dell'approccio *One Health* per la salvaguardia della salute umana, animale e vegetale secondo un metodo tanto politico quanto scientifico di stampo cooperativo. L'adozione di una definizione comune il 1°

² Cfr. www.who.int.

dicembre 2021 va considerata un risultato positivo di quest'istituzionalizzazione³.

La ricerca di una definizione internazionalmente rilevante di *One Health* è proposta in via funzionale alla realizzazione, da un lato, di processi specifici di produzione normativa di armonizzazione – fondati sulla visione combinata delle esigenze di tutela della salute umana, animale e vegetale tenuto conto dell'esigenza del rispetto dei diritti della persona e della promozione dello sviluppo sostenibile – e, dall'altro, all'organizzazione istituzionale. Si tratta di due obiettivi cui le organizzazioni internazionali più impegnate in proposito hanno cercato di dare risposte a partire dal 2022.

Per quanto concerne il primo obiettivo, si segnalano i negoziati per l'Agreement on Pandemic Prevention, Preparedness and Response (d'ora in poi *Pandemic Agreement*) avviati nel 2022 su iniziativa della WHO, col sostegno dell'Unione europea⁴, con l'obiettivo di terminare nel 2024. Un apposito organismo – l'International Negotiating Body (INB) – è stato istituito a tal fine⁵. L'accordo antipandemico è stato adottato dall'Assemblea dell'OMS⁶ e aperto alla ratifica degli Stati membri il 20 maggio 2025 sulla base dell'ultimo testo adottato dall'INB il 16 aprile 2025⁷. I suoi negoziati hanno inteso valorizzare la cooperazione internazionale per il potenziamento dell'assistenza sanitaria negli Stati, dell'innovazione, in particolare farmaceutica e biomedica, e della sua condivisione.

³ Si tratta di una definizione che ricalca l'accezione di *One Health* presa in considerazione nel testo, secondo cui essa «is an integrated, unifying approach that aims to sustainably balance and optimize the health of people, animals and ecosystems. It recognizes the health of humans, domestic and wild animals, plants, and the wider environment (including ecosystems) are closely linked and interdependent. The approach mobilizes multiple sectors, disciplines and communities at varying levels of society to work together to foster well-being and tackle threats to health and ecosystems, while addressing the collective need for clean water, energy and air, safe and nutritious food, taking action on climate change, and contributing to sustainable development».

⁴ Si veda Consiglio dell'Unione europea, decisione (EU) 2021/1101, 20 maggio 2021 sulla posizione dell'Unione europea da tenere nel corso della settantaquattresima sessione dell'Assemblea mondiale della sanità (2021).

⁵ Gli Stati membri hanno convenuto l'avvio di negoziati per il *Pandemic Agreement* durante la sessione straordinaria dell'Assemblea dell'OMS tenutasi nel dicembre 2021 istitutiva dell'Intergovernmental Negotiating Body (*The World Together: Establishment of an Intergovernmental Negotiating Body to Strengthen Pandemic Prevention, Preparedness and Response*, WHA74(16), decisione SSA2(5), 1° dicembre 2021).

⁶ L'approvazione dell'Assemblea dell'OMS è stata raggiunta con centoventiquattro voti a favore, undici voti di astensione e nessun voto contrario.

⁷ *Draft Text reflecting progress up to Wednesday*, 16 aprile 2025 (consultabile [online](#)).

I primi testi negoziati denotano l'intento degli Stati, della WHO, di altre organizzazioni internazionali e, nei limiti delle sue competenze, dell'Unione europea, di attribuire portata giuridica specifica all'approccio *One Health*. Lo *Zero Draft* del *Pandemic Agreement* pubblicato nel febbraio 2023⁸ richiamava l'approccio *One Health* nel preambolo, in quanto funzionale alla realizzazione degli obiettivi perseguiti, e dedicava un articolo specifico, l'art. 18, a quest'approccio. Anche l'ultimo testo adottato dall'INB il 16 aprile 2025 dedica un articolo *ad hoc* all'approccio *One Health*, l'art. 5, e lo definisce all'art. 1 in maniera tuttavia meno particolareggiata. Come definizione quest'ultimo si ispira a quella ricorrente già approvata dall'OHHLEP il 1° dicembre 2021⁹.

Se il *Pandemic Agreement* sarà ratificato ed entrerà in vigore, disposizioni specifiche in materia saranno applicabili. Al momento, l'approccio *One Health* assume rilevanza giuridica sul piano internazionale non in quanto tale, secondo una prospettiva unitaria, ma in relazione a certi aspetti delle esigenze di tutela menzionate, come contrasto dell'inquinamento atmosferico, del depauperamento della biodiversità, della desertificazione, dei cambiamenti climatici e dell'estinzione di certe specie animali, nella logica della garanzia del rispetto dei diritti della persona e della promozione dello sviluppo sostenibile.

Per quanto riguarda il secondo obiettivo dell'organizzazione istituzionale, merita osservare che le quattro organizzazioni internazionali summenzionate (nell'insieme, dette *Tripartite+*), hanno consolidato la propria collaborazione per la promozione di risposte multisettoriali alle situazioni di rischio, potenziale e/o reale, causate dall'interazione tra persone, animali e ambiente, anche al fine della loro prevenzione, concludendo, il 17 marzo 2022, un *Memorandum of understanding* (MoU). Questo ha, da un lato, istituito la *One Health Quadripartite*, formalizzando l'adesione all'*ex-Tripartite* dell'UNEP, quale partner alla pari, ingresso che, di fatto, ratifica il ruolo che esso rivestiva già da tempo; dall'altro, fornisce un quadro giuridico formale per affrontare le sfide derivanti dall'interazione tra salute umana, animale, vegetale ed ecosistemica, suscettibili di figurarsi come un'interfaccia, uti-

⁸ Lo *Zero Draft* (A/INB/4/3) è stato pubblicato il 1° febbraio 2023. Cfr. I.R. PAVONE, *Global Pandemics and International Law*, London, 2024, 85 e 232.

⁹ Per approfondimenti sulla rilevanza dell'approccio *One Health* nei testi del *Pandemic Agreement* pubblicati fino alla sessione dell'Assemblea dell'OMS tenutasi in maggio 2024, cfr. P. ACCONCI, *op. cit.*

lizzando un approccio integrato e coordinato¹⁰, anche attraverso il rafforzamento dei servizi sanitari nazionali e regionali¹¹.

A proposito di questi aspetti favorevoli all'affermazione di una concezione unitaria della salute umana, animale e vegetale, rilevano gli orientamenti degli organi internazionali, rispettivamente la Commissione e la Corte (Inter-American Court of Human Rights-IACtHR, d'ora in poi anche Corte di San José), competenti al controllo del rispetto del sistema della Convenzione americana dei diritti dell'uomo, ossia la Dichiarazione americana dei diritti e doveri delle persone¹², la Convenzione americana sui diritti dell'uomo (d'ora in poi, Patto di San José)¹³ e il Protocollo addizionale alla Convenzione americana sui

¹⁰ Come già evidenziato da A. LATINO, *op. cit.*, 793, «la stessa natura del *Tripartite+* è alquanto ambigua: è una *soft organisation*, ossia rientra nell'alveo di quelle forme associative a base non pattizia, costituite mediante mere dichiarazioni non cogenti di natura politico-diplomatica, caratterizzate, generalmente, dallo svolgimento stabile e permanente di funzioni comuni internazionali, pur nell'assenza di un proprio autonomo apparato istituzionale e di personalità giuridica internazionale separata, sicché, in questo quadro, il MoU rappresenta un formale trattato internazionale, con valore vincolante, per le Organizzazioni lo hanno sottoscritto e, a cascata, per i loro Stati membri, oppure costituisce una mera intesa di natura politica-diplomatica?».

¹¹ Sui profili relativi all'assunto che il paradigma *One Health* «non richieda solo di tutela sia uomini sia animali sia ambiente, ma di farlo in maniera integrata; il che reclama meccanismi di coordinamento intersettoriali a livello statale e regionale di non banale realizzazione in uno stato a forma regionale come il nostro» si veda G. RAGONE, *One Health e Costituzione italiana, tra spinte eco-centriche e nuove prospettive di tutela della salute umana, ambientale e animale*, in *Corti supreme e salute*, 2022, 809 ss., specialmente 817.

¹² La Dichiarazione americana dei diritti e doveri della persona, O.A.S. Res. XXX, 2 maggio 1948, è riprodotta in *Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, OAS/Ser.L/V/I.4 Rev. 9, 2003. La Commissione e la Corte interamericane sui diritti della persona hanno stabilito che la Dichiarazione costituisca una fonte di obblighi internazionali per gli Stati membri dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA), malgrado possa essere percepita come non vincolante sul piano internazionale in quanto adottata come dichiarazione, ossia atto suscettibile di rientrare nell'alveo del *soft law*. Si veda *Interpretation of the American Declaration of the Rights and Duties of Man within the Framework of Article 64 of the American Convention on Human Rights*, parere consultivo OC-10/89, 14 luglio 1989, IACtHR, ser. A, n. 10, 1989. L'OSA è un'organizzazione internazionale di carattere regionale, in quanto creata dagli Stati del Continente americano ai fini, tra l'altro, del potenziamento della pace e giustizia regionale, promozione della democrazia e delle azioni di cooperazione per il loro sviluppo economico, sociale e culturale. Rileva il Trattato istitutivo dell'OSA, anche detto Carta di Bogotà (30 aprile 1948, 119 U.N.T.S. 3).

¹³ La Convenzione americana sui diritti della persona (Patto di San José, Costa Rica) è entrata in vigore il 18 luglio 1978 (1144 U.N.T.S. 123, 22 novembre 1969). La Commissione interamericana sui diritti della persona – istituita nel 1960 dall'OSA – può monitorare gli Stati membri dell'OSA che non sono parti alla Convenzione americana sui diritti della persona relativamente alla loro osservanza della Dichiarazione, essendo quest'ultima stata adottata dalla Commissione medesima. La Corte interamericana non può pronunciarsi invece sulla condotta di Stati siffatti, essendo essa stata istituita con un trattato internazionale (la Convenzione americana sui diritti della persona).

diritti dell'uomo relativo ai diritti economici, sociali e culturali (d'ora in poi, Protocollo di San Salvador)¹⁴.

L'obiettivo di questa ricerca è mostrare il processo *in fieri* posto in essere dalla Commissione e dalla Corte interamericane nell'interpretazione e applicazione del sistema americano a garanzia dei diritti della persona per la valorizzazione della correlazione positiva tra la tutela dei diritti sanciti in tale sistema ed esigenze di tutela emergenti per la salvaguardia dell'ecosistema in senso lato. Si tratta di un processo sollecitato dai ricorsi presentati da alcuni Stati parti e "dal basso" per lo più da comunità indigene, pur in assenza di disposizioni espresse negli strumenti normativi che compongono tale sistema. La valorizzazione costruttiva della correlazione siffatta denota la propensione a interpretare in maniera estensiva la "lettera" del diritto applicabile. Questa è la ragione per la quale gli orientamenti giurisprudenziali sin qui maturati indicano un indirizzo favorevole alla considerazione, in maniera indiretta e forse recondita, di *One Health* quale approccio unitario e coordinato.

2. Gli organi internazionali competenti al controllo di diversi strumenti internazionali sulla tutela dei diritti della persona si sono ispirati, e si ispirano, a una visione olistica per la garanzia effettiva del diritto alla salute¹⁵, principalmente per il fatto che molti di tali strumenti includono disposizioni rilevanti in proposito¹⁶.

Gli organi istituiti per la garanzia della Convenzione americana sono stati i primi ad affrontare l'intersezione tra diritti della persona e ambiente, in termini di incidenza del degrado ambientale sul godimento dei diritti della persona. Quest'approccio è meritevole di apprezza-

¹⁴ Il Protocollo di San Salvador (Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights) del 17 novembre 1988 (entrato in vigore il 16 novembre 1999) è riprodotto in *International Legal Materials*, 1989, 156.

¹⁵ Cfr., per tutti, il Comitato delle Nazioni Unite competente al controllo del rispetto del Patto del 1966 sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 14 on the Highest Attainable Standard of Health* (E/C.12/2000/4, 11 agosto 2000, in particolare paragrafi 4, 11, 15, 16, 22 e 36).

¹⁶ Si vedano, in particolare, la Dichiarazione universale sui diritti dell'uomo del 1948, il cui art. 25, par. 1, prevede il collegamento tra diritto alla salute e condizioni di vita; il Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, il cui art. 12 sul diritto alla salute, in particolare, richiama il medesimo collegamento; e il Protocollo addizionale di San Salvador alla Convenzione americana sui diritti della persona del 1988, il cui art. 11 collega diritto alla salute e ambiente, per quanto concerne specificamente l'ambiente sano. Su questo rileva anche la risoluzione dell'Assemblea generale 76/300 del 28 luglio 2022 che riconosce il diritto all'ambiente «clean, healthy and sustainable». Questi stessi tre aggettivi sono richiamati già dalla risoluzione 48/13 del Consiglio dei diritti umani dell'ONU dell'8 ottobre 2021.

mento giacché la Convenzione non si riferisce espressamente all'ambiente e al diritto a vivere in un ambiente sano.

Il Protocollo di San Salvador – che attualmente vincola diciotto Stati¹⁷ – prevede il diritto alla salute all'art. 10 secondo l'accezione di diritto economico e sociale che sottintende il diritto a una prestazione¹⁸, senza istituire alcun collegamento tra il godimento di questo diritto e l'ambiente. Esso riconosce altresì all'art. 11 il diritto all'ambiente sano, ma non in quanto azionabile davanti alla Corte attraverso petizioni individuali¹⁹. Specificamente, tale articolo del Protocollo riconosce sia il diritto della persona «to live in a healthy environment» sia l'obbligo degli Stati «to promote the protection, preservation, and improvement of the environment»²⁰.

Per la verità, alla luce del Protocollo, come di altri strumenti internazionali sui diritti della persona, la salute è un concetto non statico, ma dinamico che ammette il riferimento alle condizioni economiche e sociali caratterizzanti la vita di un individuo, nonché alla vulnerabilità dovuta alla povertà. Al fine della definizione della salute, questo riferimento ammette anche l'attribuzione di rilevanza all'interazione che può crearsi tra tale individuo e l'ambiente in senso lato – comprensivo del patrimonio faunistico e floristico – dove vive²¹. Una certa dottrina ha favorito l'affermazione dell'opportunità del riferi-

¹⁷ Il quadro sinottico delle firme e delle ratifiche poste in essere dagli Stati membri dell'OSA è consultabile *online*.

¹⁸ A norma dell'art. 10 del Protocollo, «1. [e]veryone shall have the right to health, understood to mean the enjoyment of the highest level of physical, mental and social well-being. 2. In order to ensure the exercise of the right to health, the States Parties agree to recognize health as a public good and, particularly, to adopt the following measures to ensure that right: a. Primary health care, that is, essential health care made available to all individuals and families in the community; b. Extension of the benefits of health services to all individuals subject to the State's jurisdiction; c. Universal immunization against the principal infectious diseases; d. Prevention and treatment of endemic, occupational and other diseases; e. Education of the population on the prevention and treatment of health problems, and f. Satisfaction of the health needs of the highest risk groups and of those whose poverty makes them the most vulnerable».

¹⁹ Neppure l'Accordo regionale su accesso alle informazioni, partecipazione pubblica e giustizia per le questioni ambientali in America Latina e i Caraibi – concluso a Escazú il 4 marzo 2018 ed entrato in vigore nel 2021 – è azionabile davanti alla Corte. Questo si riferisce chiaramente al diritto, pure delle generazioni future, di vivere in un ambiente sano e sostenibile (articoli 1 e 4).

²⁰ L'art. 11 del Protocollo dispone che «1. [e]veryone shall have the right to live in a healthy environment and to have access to basic public services. 2. The States Parties shall promote the protection, preservation, and improvement of the environment».

²¹ Sul punto per approfondimenti, sia permesso il richiamo di P. ACCONCI, *Tutela della salute e diritto internazionale*, Padova, 2011, specialmente 73-83. Cfr. S. NEGRI, *Salute pubblica, sicurezza e diritti umani nel diritto internazionale*, Torino, 2018.

mento al diritto all'ambiente sano esprimendosi a favore della ricostruzione dell'ambito di applicazione del suddetto diritto, quale diritto della persona riconducibile a quelli detti di "terza generazione", a partire dal periodo concomitante ai lavori della Conferenza di Rio de Janeiro sullo sviluppo sostenibile del 1992²². Merita precisare che i caratteri distintivi di diritti siffatti della persona deriverebbero da esigenze di solidarietà, equità intergenerazionale e giustizia sociale nei rapporti internazionali.

L'affermazione e la garanzia del diritto a un ambiente sano in via giurisprudenziale soddisfano simili esigenze di tutela, in assenza di disposizioni normative espressamente giustiziabili, qual è il caso dell'art. 11 del Protocollo di San Salvador.

Prima di esaminare quanto emerge in relazione alla garanzia sul piano internazionale in via giurisprudenziale del diritto a un ambiente sano nel quadro dell'applicazione e interpretazione del sistema interamericano a tutela dei diritti della persona, ad opera soprattutto della Corte interamericana, giova segnalare che il suddetto diritto viene in rilievo anche nella prassi della Corte europea dei diritti dell'uomo non in quanto diritto autonomo della persona, ma solo se la mancanza di un siffatto ambiente abbia causato un danno ai ricorrenti equiparabile a un'interferenza nella loro vita privata e familiare incompatibile con l'art. 8 della Convenzione applicabile, ossia la Convenzione europea dei diritti dell'uomo²³.

²² Per quanto concerne il dibattito promosso dai lavori della Conferenza di Rio de Janeiro sullo sviluppo sostenibile del 1992 si vedano, tra gli altri, I. HODKOVA, *Is There a Right to a Healthy Environment in the International Legal Order?*, in *Connecticut Journal International Law*, 1991, 65 ss.; J.T. MCCLYMONDS, *The Human Right to a Healthy Environment: an International Legal Perspective*, in *New York Law School Law Review*, 1992, 583 ss.; J.A. DOWNS, *A Healthy and Ecologically Balanced Environment: an Argument for a Third Generation Right*, in *Duke Journal of Comparative and International Law*, 1993, 351 ss.; S. ATAPATTU, *The Right to a Healthy Life or the Right to Die Polluted? The Emergence of a Human Right to a Healthy Environment under International Law*, in *Tulane Environmental Law Journal*, 2002, 65 ss. Cfr. P. ACCONCI, *La "green economy" e la realizzazione dei diritti dell'uomo alla base dello sviluppo sostenibile*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, 587 ss.

²³ L'orientamento della Corte europea trae origine dai ricorsi presentati da individui contro lo Stato di appartenenza per il suo mancato controllo dell'inquinamento causato dall'attività di imprese, rispettivamente, di smaltimento di rifiuti (si vedano già i casi *López Ostra c. Spagna*, GC, ricorso n. 16798/90, sentenza del 9 dicembre 1994; *Giacomelli c. Italia*, ricorso n. 59909/00, sentenza del 2 novembre 2006; e *Brândușe c. Romania*, ricorso n. 6586/03, sentenza del 7 aprile 2009), di gestione di uno stabilimento chimico (per un caso risalente *Guerra et al. c. Italia*, ricorso n. 116/1996/735/932, sentenza del 19 febbraio 1998) o dell'aeroporto di Heathrow (rilevano le due sentenze nel caso *Hatton et al. c. Regno Unito*, rispettivamente ricorso n. 36022/97, sentenza del 2 ottobre 2001 e ricorso n. 36022/97, sentenza dell'8 luglio 2003, relativamente all'inquinamento acustico causato dalla rumorosità dei voli notturni), o di un'acciaieria (il caso *Fadeyeva c. Russia*, ricorso n. 55723/00, sentenza del

Preme precisare inoltre che il diritto all'ambiente sano rileva nella sua dimensione prettamente individuale nella prassi della Corte europea dei diritti dell'uomo, fino alla sentenza resa il 9 aprile 2024 dalla Grande Camera nel caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altre c. Svizzera*²⁴. Qui tale diritto è stato garantito su ricorso di un'associazione – quella svizzera “anziane per la protezione del clima” – in relazione al contrasto inadeguato del cambiamento climatico ad opera dello Stato convenuto, là dove i ricorsi individuali delle singole parti a tale associazione sono stati ritenuti invece irricevibili, in quanto non derivanti direttamente e personalmente dalla condotta inadeguata di tale Stato²⁵.

Il riferimento alla dimensione collettiva del diritto all'ambiente sano caratterizza *per se* la prassi della Commissione e della Corte interamericane dei diritti dell'uomo. Si tratta di una dimensione in armonia con la logica dello sviluppo sostenibile che sottintende una visione qualitativa, nonché unitaria, dello sviluppo fondata sulla sua accezione non solo economica, *rectius* quantitativa, ma anche sociale, ecocentri-

9 giugno 2005) o di una miniera altamente inquinante (si vedano i casi *Taşkin et al. c. Turchia*, ricorso n. 46117/99, sentenza del 10 novembre 2004; e *Tâtar c. Romania*, ricorso n. 67021/01, sentenza del 27 gennaio 2009). Con riguardo alla giurisprudenza della Corte europea più recente sulla ricostruzione del “diritto a un ambiente sano”, si vedano per la dottrina italiana, tra gli altri, V. ROSSI, *Il riconoscimento del diritto universale a un ambiente sano: questioni aperte e percorso evolutivi*, in G. CATALDI (a cura di), *I diritti umani a settant'anni dalla Dichiarazione universale delle Nazioni Unite*, Napoli, 2020, vol. I, 157 ss.; C. DI TURI, *Il diritto di vivere in un ambiente salubre nel diritto internazionale: recenti tendenze*, in A. ANNONI, S. FORLATI, P. FRANZINA (a cura di), *Il diritto internazionale come sistema di valori. Scritti in onore di Francesco Salerno*, Napoli, 2021, 289 ss.; M. ODONI, *Il caso Ilva davanti alla Corte europea dei diritti umani: tutela par ricochet dell'ambiente o tutela par double ricochet della salute pubblica?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2021, 171 ss.; F.E. CELENTANO, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di ambiente salubre tra bilanciamento d'interessi e obblighi degli Stati: il caso Kapa e altri c. Polonia*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, 399 ss.

²⁴ Ricorso n. 53600/20. Sulla sentenza in esame v., tra gli altri, L. ACCONCIAMESSA, *Il contenzioso climatico davanti alla Corte europea dei diritti umani, tra aspettative, rischi e realtà*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2024, 369 ss.; R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritti umani e cambiamento climatico: brevi note sulla sentenza KlimaSeniorinnen della Corte di Strasburgo*, *ivi*, 383 ss.

²⁵ La Grande Camera ha ritenuto irricevibili lo stesso giorno anche i ricorsi nei casi *Carême c. Francia*, ricorso n. 7189/21, e *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e 32 altri*, ricorso n. 39371/20, principalmente per la mancanza di legittimazione attiva dei ricorrenti, seppure sulla base di motivazioni differenti. L'orientamento della Grande Camera pare favorevole alla garanzia del diritto all'ambiente sano per la mancanza o inadeguatezza di atti statali di contrasto del cambiamento climatico anche nelle decisioni adottate su siffatti casi. In questo senso, A. LATINO, *Il clima è un diritto umano? La storica sentenza della CEDU*, in *Newsletter ISPI*, 17 maggio 2024 (consultabile online).

ca e intergenerazionale di per sé funzionale alla valorizzazione del ricorso all'approccio *One Health*.

In virtù di questa visione di sottofondo di stampo qualitativo e in assenza giova ripeterlo di parametri normativi internazionali vincolanti di natura vuoi consuetudinaria vuoi pattizia, i limiti e i contenuti del diritto all'ambiente sano si prestano nondimeno a variare da contesto a contesto, giacché tale diritto *in fieri* sfugge a definizioni predeterminate e predeterminabili. Ai fini della presente indagine, è significativo che gli organismi istituiti per la garanzia del sistema americano dei diritti della persona si siano occupati, come già osservato, della questione della garanzia dell'ambiente sano, in termini di intersezione tra diritti della persona e ambiente, relativamente a certi collegamenti istituibili, in via interpretativa, tra godimento dei diritti della persona sanciti dal sistema americano dei diritti dell'uomo e protezione della vulnerabilità territoriale delle comunità indigene, tutela della salute umana attraverso protezione dell'ambiente e godimento della "madre terra"²⁶. Il fatto che tali organi si siano occupati, in maniera particolare, dell'incidenza sul godimento dei diritti sanciti dell'uso e dello sfruttamento per scopi economici di risorse naturali, specialmente di territori ove per tradizione siano stanziate comunità indigene, è ancora più significativo.

La Commissione interamericana ha favorito la formazione di "standard americani" a tutela dell'ambiente sano con riguardo specifico alle condizioni ambientali dei territori dove siano stanziate comunità siffatte, sottolineando che il degrado ambientale altera e minaccia la vita e salute delle persone, nonché la loro integrità fisica e morale allorché sia sorgente di vita e identità sia culturale sia spirituale per il

²⁶ Si veda M. CARDUCCI, *L'approccio One Health nel contenzioso climatico: un'analisi comparata*, in *Corti supreme e salute*, 2022, 733 ss., specialmente 736, secondo cui, con particolare riguardo «ai Paesi del c.d. "Sud del Mondo", ovvero gli Stati definiti "in via di sviluppo", dove i contenziosi climatici associano il tema della salute umana a quello della tutela di interi gruppi vulnerabili a favore della ricostruzione di "diritti della natura", in nome dei quali far valere criteri preferenziali di scelta, a partire dal canone "in dubio pro natura", anch'essi finalizzati a ridimensionare le operazioni di bilanciamento tra interessi economici e dimensione sistemica della salute pubblica ma, alla prova dei fatti, contraddittoriamente utilizzati dalle parti stesse, prima ancora che dai giudici». Di fatto, le conseguenze del cambiamento climatico «aggravate existing inequalities, disproportionately affecting indigenous communities, children, the elderly, those living in poverty, and those living in what have been designated "sacrifice zones"»: T. BENESCH, M. SERGEEVA, D. WAINSTOCK, J. MILLER, *Climate Change, Health, and Human Rights: Calling on States to Address the Health Risks of Climate Change, through the Inter-American Court of Human Rights*, in *The Lancet Regional Health - Americas*, 2024, 34, 1 ss.

rapporto ancestrale tra comunità indigene e territori²⁷. Essa ha istituito pertanto un collegamento tra tutela dei diritti sanciti nel sistema americano, anzitutto quello alla vita²⁸, e protezione dell'ambiente nell'accezione di ambiente sano, pur ribadendo che né la Dichiarazione, né la Convenzione si riferiscano espressamente alla protezione dell'ambiente, affermando poi che «it is clear that several fundamental rights enshrined therein require, as a precondition for their proper exercise, a minimal environmental quality, and suffer a profound detrimental impact from the degradation of the natural resource base. The IACHR has emphasized in this regard that there is a direct relationship between the physical environment in which persons live and the rights to life, security, and physical integrity. These rights are directly affected when there are episodes or situations of deforestation, contamination of the water, pollution, or other types of environmental harm on their ancestral territories»²⁹.

La Corte interamericana dei diritti dell'uomo ha esaminato i ricorsi di comunità indigene concernenti le loro condizioni di vita in territori da considerarsi "ancestrali" con riferimento alla loro esistenza, alla luce di un «undeniable link between the protection of the envi-

²⁷ Significativo il rapporto del 1997 della Commissione sulla situazione dei diritti della persona in Ecuador (Doc. OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 aprile 1997).

²⁸ Per l'orientamento della Commissione interamericana rileva già *Yanomami c. Brazil*, 5 marzo 1985, risoluzione n. 12/85, caso n. 7615, là dove essa ha accolto la petizione della comunità indiana Yanomami secondo cui la costruzione di un'autostrada e la realizzazione di attività minerarie nei loro territori – autorizzata dal Brasile – aveva facilitato la diffusione del contagio di malattie mortali e quindi la violazione dell'art. 1 della Convenzione americana, sul diritto alla vita. In quel momento storico, la Corte si era espressa già chiaramente sulla rilevanza dei diritti economici, sociali e culturali per la garanzia – nell'accezione di vita dignitosa – dell'effettività del diritto alla vita sancito dalla Convenzione. Cfr. J.M. PASQUALUCCI, *The Right to a Dignified Life (Vida Digna): The Integration of Economic and Social Rights with Civil and Political Rights in the Inter-American Human Rights System*, in *Hastings International & Comparative Law Review*, 2008, 1 ss.

²⁹ Si veda *Kuna of Madungandí and Emberá of Bayano Indigenous Peoples and Their Members c. Panama*, rapporto sul merito n. 125/12 del 30 novembre 2012, caso n. 12.354, par. 233 (il cui contenuto è in parte omesso nel testo). Si segnala anche IACHR *Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in The Americas*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 66 del 31 dicembre 2011, par. 309, secondo cui «[a]lthough the American Declaration of the Rights and Duties of Man and the American Convention on Human Rights make no express reference to protection of the environment, the IACHR has written that a healthy environment is a necessary precondition for exercise of a number of fundamental rights, which are profoundly affected by the degradation of natural resources. The Commission's interpretation is that both the Declaration and the American Convention reflect a priority concern with the preservation of individual health and welfare, legal interests which are protected by the interrelation between the rights to life, security of person, physical, psychological and moral integrity, and health, and thereby refer to the right to a healthy environment».

ronment and the enjoyment of other human rights»³⁰. La Corte ha riconosciuto il collegamento tra salute e i suoi determinanti relativi alle condizioni di vita di tali comunità, quali accesso all'acqua potabile e a cibo nutritivo, valorizzando gli articoli della Convenzione americana sui diritti della persona dedicati, in particolare, al diritto alla vita³¹, all'integrità fisica, mentale e morale³², alla salute³³, al godimento della proprietà e alla protezione giudiziaria³⁴. Relativamente a quest'ultimo aspetto, la Commissione e soprattutto la Corte hanno favorito l'affermazione e valorizzazione di un elemento ulteriore, attribuendo rilevanza al godimento della "madre terra", intesa non solo nella logica ancestrale ricostruita in relazione alle tradizioni e al passato, ma

³⁰ Rileva *Kawas-Fernández c. Honduras*, 3 aprile 2009, sentenza su merito, riparazioni e costi, ser. C n. 196, par. 148.

³¹ Cfr. *Matter of Pueblo indigena de Sarayaku regarding Ecuador*. Provisional Measures, Order of the Court, 17 giugno 2005, Considering clause n. 10.

³² Anche la Commissione interamericana si è espressa favorevolmente in proposito. Si veda *Kuna of Madungandí*, cit., par. 233, ove afferma l'esigenza del collegamento tra integrità fisica e godimento di una qualità ambientale minima.

³³ Cfr. *Comunidad Indígena Sawhoyamaya c. Paraguay*, sentenza su merito e riparazioni del 29 marzo 2006; *Poblete Vilches et al. c. Chile*, ser. C n. 349, sentenza, 8 marzo 2018, commentata da L. SÁNCHEZ, *Il caso Poblete Vilches c. Chile: nuovi approcci al diritto alla salute nel sistema interamericano dei diritti dell'uomo*, in *Corti supreme e salute*, 2019, 41 ss. In dottrina v. M. BELOFF, L. CLÉRICO, *Derecho a Condiciones de Existencia Digna y Situación de Vulnerabilidad en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana*, in *Estudios Constitucionales*, 2016, 139-178, che ricostruiscono il tentativo degli organi interamericani di sostenere, anche se non ancora come decisione maggioritaria, l'applicabilità dei diritti sociali, in particolare riconoscendo effettività diretta al diritto alla salute contemplato all'art. 10 del Protocollo di San Salvador. Si veda anche N. POSENATO, *La giurisprudenza della Corte interamericana in materia di diritti alla vita e alla proprietà dei popoli indigeni e tribali*, in *DPCE online*, 2018, 139-162.

³⁴ Rileva l'orientamento della Corte nei casi suscitati da ricorsi di comunità indigene relativamente all'uso dei "loro" territori. Si segnalano le sentenze della Corte nei casi *Comunidad Indígena Xákmok Kásek c. Paraguay*, ser. C n. 214, 24 agosto 2010, paragrafi 194-208, 313; *Kichwa de Sarayaku c. Ecuador*, ser. C n. 245, 27 giugno 2012, par. 124 ss.; *Pueblos Kaliña y Lokono c. Surinam*, ser. C n. 309, 25 novembre 2015, par. 172; *Indigenous Communities of the Lhaka Onhat (Our Land) Association c. Argentina*, ser. C n. 400, sentenza su merito, riparazioni e costi, 6 febbraio 2020, par. 205 ss. Diversi ricorsi sono stati presentati contro il Brasile. Significativa è stata la pronuncia Corte nel caso *Xucuru People c. Brazil*, sentenza su obiezioni preliminari, merito, riparazioni e costi, 5 febbraio 2017. Cfr. G.C. BRAGA NAVARRO, *The Judgment of the Case Xucuru People v. Brazil: Inter-American Court of Human Rights between Consolidation and Setbacks*, in *Brazilian Journal of International Law*, 2019, 203 ss. Si vedano già J.M. PASQUALUCCI, *The Evolution of International Indigenous Rights in the Inter-American Human Rights System*, in *Human Rights Law Review*, 2006, 281 ss.; T.M. ANTKOWIAK, *A Dark Side of Virtue: The Inter-American Court and Reparations for Indigenous Peoples*, in *Duke Journal of Comparative and International Law*, 2014, 1 ss.; M.A. TIGRE, *Inter-American Court of Human Rights - Right to a Healthy Environment - Indigenous Rights*, in *American Journal of International Law*, 2021, 706 ss.

anche di presupposto della garanzia della sopravvivenza delle generazioni tanto presenti quanto future di tali comunità³⁵.

3. Il 15 novembre 2017, all'esito della domanda della Colombia³⁶, la Corte ha emesso il parere consultivo OC-23/17³⁷ riguardante gli obblighi degli Stati in materia ambientale, nel contesto dei diritti alla vita e all'integrità personale, riconosciuti dalla Convenzione americana dei diritti della persona umana, nonché dei diritti contemplati nel sistema dell'OSA e negli strumenti regionali in materia di protezione marina e ambientale, con particolare riguardo alla Convenzione per la protezione e lo sviluppo della più ampia regione caraibica (c.d. Convenzione di Cartagena)³⁸. Il parere consultivo della Corte contempla soluzioni innovative su diverse questioni riguardanti profili giurisdizionali, procedurali e, ciò che più rileva ai fini della presente indagine, anche sostanziali, quanto ai doveri degli Stati in materia di diritti umani nel contesto della protezione dell'ambiente in una prospettiva che, legando le varie componenti, può ben ricondursi all'approccio *One Health*.

In effetti, la Colombia, con la propria domanda all'IACtHR, mirava a legittimare l'adozione di misure preventive volte a proteggere il delicato ecosistema del Mar dei Caraibi dalla minaccia specifica di progetti infrastrutturali su larga scala³⁹, ponendo il legame tra ambiente e diritti della persona al centro dei quesiti posti alla Corte. La do-

³⁵ Si segnalano *The Mayagna Community (Sumo) Awas Tingni*, sentenza, 31 agosto 2001, ser. C n. 79, paragrafi 144, 149; *Yakye Axa Indigenous Community c. Paraguay*, sentenza, 17 giugno 2005, paragrafi 131, 137, 141 e specialmente 163. *Ex plurimis* si veda altresì *Kawas-Fernández c. Honduras*, cit., par. 148. Una certa dottrina ritiene salienti, per la ricostruzione dell'orientamento della Corte, le sentenze nei casi *Pueblo Saramaka c. Surinam*, ser. C n. 172, 28 novembre 2007, specialmente paragrafi 80-86. Cfr. per una valutazione progressista di tale sentenza, L.A. NOCERA, *Il diritto alla terra ancestrale indigena: come il caso Pueblo Saramaka vs. Suriname ha cambiato la giurisprudenza della Corte interamericana*, in *federalismi.it*, 26 dicembre 2018.

³⁶ *Request for an Advisory opinion, Presented by The Republic of Colombia concerning the interpretation of Article 1(1), 4(1) and 5(1) of the American Convention on Human Rights* del 14 marzo 2016 (consultabile online).

³⁷ *Advisory Opinion OC-23/17, Environment and Human Rights (State Obligations Regarding the Environment Within the Framework of the Protection and Guarantee of Rights to Life and Personal Integrity – Interpretation and Scope of Articles 4.1 and 5.1, in Relation to Articles 1.1 and 2 of the American Convention on Human Rights)*, 15 novembre 2017, consultabile online.

³⁸ La Convenzione su protezione e sviluppo dell'ambiente marino della regione *Wider Caribbean*, conclusa a Cartagena il 24 marzo 1983, è entrata in vigore l'11 ottobre 1986. Il suo testo e quello dei suoi successivi protocolli sono consultabili online.

³⁹ Il triplice impatto – economico, sociale e ambientale – di progetti infrastrutturali su larga scala è esaminato da A. JAIMURZINA, R. SÁNCHEZ, *Gobernanza de la Infraestructura para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: Una Apuesta Inicial*, Boletín FAL 2, Edición n. 354, n. 2, 2017.

manda scaturiva dalla necessità di una maggiore certezza quanto alle possibili ramificazioni e conseguenze giuridiche delle attività *offshore* pianificate nel Mar dei Caraibi, nonché dalle preoccupazioni per il potenziale degrado ambientale derivante da nuovi progetti infrastrutturali e da altre attività poste in essere da Stati confinanti nell'area. Rileva la costruzione, da parte del Nicaragua, di un canale inter-oceanico e le trivellazioni *offshore* programmate all'esito della sentenza della Corte internazionale di giustizia che aveva ridisegnato i confini dei due Stati⁴⁰.

I quesiti posti dalla Colombia si articolavano su una triplice direttrice attinente ai profili giurisdizionali (ossia la portata e l'estensione della giurisdizione statale rispetto ai danni ambientali che si verificano al di fuori del proprio territorio), procedurali (con riguardo alla portata di obblighi relativi a questioni specifiche quali la valutazione dell'impatto ambientale) e sostanziali (relativi all'eventuale rapporto con diritti esistenti e/o nuovi)⁴¹.

In via preliminare va osservato come, in effetti, sebbene l'IACtHR avesse già, in sue precedenti pronunce, collegato il diritto alla vita con

⁴⁰ Corte internazionale di giustizia, *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua c. Colombia)*, 19 novembre 2012 (consultabile *online*).

⁴¹ Il primo quesito chiedeva alla Corte se, a norma dell'art. 1.1 del Patto di San José, una persona sia soggetta alla giurisdizione di uno Stato parte, anche se non si trovi nel territorio di tale Paese, allorché siano soddisfatte cumulativamente le seguenti quattro condizioni: «1. that the person resides or is inside an area protected by a treaty-based environmental protection regime to which that State is party; 2. that said treaty-based regime establishes an area of functional jurisdiction, such as the one established by the Convention for the Protection and Development of the Marine Environment in the Wider Caribbean Region; 3. that, in this area of functional jurisdiction, State parties have the obligation to prevent, reduce and control pollution as the result of a series of general and/or specific obligations; and 4. that, as a result of environmental damage or the risk of environmental damage in the area protected by the given convention, and which can be attributed to the State party – both to the convention and to the Pact of San José – , the human rights of the person in question have been violated or are threatened» (domanda della Colombia, par. 93). Il secondo quesito domandava alla Corte se un comportamento, consistente in azioni e/o omissioni di uno degli Stati contraenti suscettibili di causare gravi danni all'ambiente marino, fosse compatibile con gli obblighi stabiliti dal Patto di San José. Infine, il terzo quesito interrogava la Corte quanto alla possibilità di interpretare l'obbligo di rispettare e garantire i diritti e le libertà di cui agli articoli 4.1 (diritto alla vita) e 5.1 (diritto a un trattamento umano) della Convenzione americana in via funzionale rispetto a quanto disposto nell'ordinamento avuto riguardo le norme volte a prevenire danni ambientali suscettibili di limitare o rendere impossibile l'effettivo godimento dei diritti alla vita e all'integrità personale. La Colombia chiedeva inoltre se uno dei modi per ottemperare a tale obbligo fosse quello di effettuare valutazioni di impatto ambientale in aree protette dal diritto internazionale, attraverso la cooperazione tra gli Stati interessati, e quali parametri dovessero essere presi in considerazione, laddove tali valutazioni fossero necessarie, nonché quale dovesse essere il loro contenuto minimo.

l'ambiente, in casi riguardanti specificamente le comunità indigene⁴², la Corte aveva finora tenuto separate le due questioni. In buona sostanza, nel rispondere affermativamente alla Colombia in merito al nesso tra ambiente sano e obblighi degli Stati parti della Convenzione di Cartagena e della Convenzione americana sui diritti dell'uomo, la Corte di San José ha non solo riconosciuto questo nesso, ma tracciato collegamenti con diritti della persona ulteriori a quelli elencati dalla Colombia (*ratione materiae*), ampliando la portata della questione posta dalla Colombia al di là dei Caraibi (*ratione loci*).

Il parere segna così un punto miliare nella prassi della Corte, sotto (almeno) tre angoli prospettici. In primo luogo, esso ha riconosciuto per la prima volta l'esistenza del diritto a un ambiente sano a norma della Convenzione americana. Inoltre, ha delineato un nuovo test per determinare l'applicazione extraterritoriale del Patto di San José nei casi di danno ambientale. Infine, ha chiarito il contenuto dell'obbligo di prevenzione del danno ambientale transfrontaliero, tratteggiandolo come questione autonoma nel quadro del sistema dei diritti delle persone.

Pare opportuno ricordare che, a differenza delle sentenze, frutto della funzione contenziosa della Corte, in linea di principio vincolanti esclusivamente per le parti in lite che ne sono i destinatari finali, i giudici interamericani conferiscono ai loro pareri un effetto *erga omnes*, sicché sprigionano effetti giuridici non solo nei confronti degli Stati richiedenti, ma anche rispetto a tutti quelli Parti del Patto di San José. Pertanto, secondo quanto indicato dalla Corte di San José nel parere OC-23/17, le questioni ambientali dovrebbero essere trattate a prescindere dai confini degli Stati, in virtù di un interesse generale. La Corte pare rivendicare una pretesa di giurisdizione "quasi universale", in considerazione dell'importanza dell'ambiente per la protezione dei diritti delle persone umane, quando afferma che «owing to the general interest of its advisory opinions, their scope should not be restricted to specific States. The questions raised in the request go beyond the interests of the States parties to the Cartagena Convention and are important for all the States of the planet. Therefore, the Court considers that it should not limit its response to the scope of application of the Cartagena Convention. Also, taking into account the relevance of the environment as a whole for the protection of human rights, it does not find it pertinent to restrict its response to the marine environ-

⁴² Sul tema sia consentito il rinvio a A. LATINO, *Declinazione del legame antropologico alle terre ancestrali nella chiave giuridica del diritto internazionale, tra riconoscimento e obbligo di consultazione dei popoli indigeni*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, vol XII (nuova serie), 2024, 1 ss.

ment. In this Opinion, the Court will rule on the State obligations with regard to the environment that are most closely related to the protection of human rights, which is the main function of this Court. Consequently, it will refer to the environmental obligations arising from the obligations to respect and to ensure human rights»⁴³. Di tal guisa essa va al di là del *petitum*, tanto *ratione personarum*, quanto *ratione materiae*.

Alla luce del contenuto del Parere, possono proporsi alcune precisazioni ulteriori. In primo luogo, la Corte ha riconosciuto l'esistenza del diritto "autonomo" a un ambiente sano, a norma del Patto di San José⁴⁴. In effetti, come segnalato, la questione del degrado ambientale era stata affrontata in precedenza nel quadro interamericano per la sua incidenza su altri diritti delle persone umane, posto che, in effetti, nella Convenzione americana sui diritti dell'uomo nessuna norma si riferisce espressamente all'ambiente⁴⁵, al netto dell'art. 11 del successivo Protocollo di San Salvador che, pur riconoscendo specificamente il diritto a un ambiente sano, non ne prevede la giustiziabilità all'esito di petizioni individuali (*ex art. 19.6 del Protocollo*). Viceversa, l'agnizione del diritto a un ambiente sano in via autonoma – giustiziabile *ex art. 26 del Patto di San José* – socchiude l'uscio a nuove categorie di rivendicazioni nel sistema interamericano. Precedentemente, l'IACtHR aveva accolto infatti ricorsi volti a chiedere ristoro di una serie di "altri" diritti colpiti *par ricochet* dal degrado ambientale⁴⁶, mentre nel parere in esame afferma il diritto a un ambiente sano per la protezione dell'ambiente in sé. Richieste di risarcimento derivanti dal degrado ambientale *tout court* potrebbero dunque essere giustiziabili, anche in assenza di (prove di) danni agli individui, laddove finora la mancanza di tale requisito aveva portato al loro rigetto⁴⁷. Un simile approccio "sgancia" così l'ambiente dalla tipica visione antropocentrica e ancillare, in chiave funzionale (esclusivamente) al benessere delle persone umane, e lo inquadra a pieno titolo nel paradigma della *One*

⁴³ *Advisory Opinion OC-23/17*, cit., par. 35.

⁴⁴ *Ivi*, par. 62 s.

⁴⁵ I giudici Eduardo Vio Grossi e Antonio Sierra Porto non hanno aderito alle parti *de qua* del parere per la mancanza espressa di un diritto "giustiziabile" *ex art. 26 del Patto di San José*. Cfr. le *Concurring Opinion*, rispettivamente 96 e 98 dell'*Advisory Opinion OC-23/17*, cit.

⁴⁶ *Ivi*, paragrafi 47-49.

⁴⁷ Per il quadro interamericano, rileva, fra gli altri, Commissione inter-americana dei diritti dell'uomo, *Metropolitan Nature Reserve c. Panama*, 22 ottobre 2003, specialmente par. 34, dove si nega l'ammissibilità del ricorso, in quanto si configurerebbe come una sorta di *actio popularis*, in mancanza di vittime individuali specifiche. Per il contesto della Corte europea dei diritti dell'uomo si veda, *ex plurimis*, *Kyrtatos c. Greece*, sentenza del 22 maggio 2003, di cui merita di essere segnalata la *partly dissenting opinion* del giudice Zagrebelsky.

*Health*⁴⁸. Nella prospettiva *One Health* va enfatizzato come la Corte faccia espresso riferimento nel Parere anche alle specie viventi diverse dagli esseri umani, ossia al patrimonio floro-faunistico⁴⁹.

In secondo luogo, l'IACtHR ha chiarito la portata extraterritoriale della Convenzione americana in materia ambientale. Molti trattati sui diritti dell'uomo, compreso il Patto di San Josè, prevedono limiti giurisdizionali, che ancorano la portata degli obblighi degli Stati alle persone (fisiche e giuridiche) soggette alla loro "giurisdizione" e/o all'interno del loro "territorio". Pertanto, la questione esegetica ruotava sul se il termine "jurisdiction" di cui all'art. 1.1, del Patto di San

⁴⁸ Ciò emerge in tutta evidenza dall'affermazione della Corte che il diritto a un ambiente sano «protects the components of the environment, such as forests, rivers and seas, as legal interests in themselves, even in the absence of the certainty or evidence of a risk to individuals. This means that it protects nature and the environment, not only because of the benefits they provide to humanity or the effects that their degradation may have on other human rights, such as health, life or personal integrity, but because of their importance to the *other living organisms with which we share the planet that also merit protection in their own right*. In this regard, the Court notes a tendency, not only in court judgments, but also in Constitutions, to recognize legal personality and, consequently, rights to nature» (*Advisory Opinion OC-23/17*, cit., par. 62, corsivo aggiunto). La Corte inferisce, sulla base delle conclusioni del *Working Group on the Protocol of San Salvador*, che il diritto a un ambiente sano si articola in cinque elementi: 1) garanzia a tutti di un ambiente sano dove vivere, 2) servizi pubblici di base, 3) protezione dell'ambiente, 4) conservazione dell'ambiente, 5) miglioramento dell'ambiente (ivi, par. 60).

⁴⁹ Non vanno sottaciute le critiche che sono state mosse al parere da parte di giudici membri della Corte di San José, che possono essere riconducibili all'alveo di tre argomentazioni principali. In primo luogo, vi è chi ha negato la fondatezza dell'interpretazione dell'art. 26 data dalla Corte su cui riposerebbe la giustiziabilità, diretta e non mediata, di un diritto all'ambiente sano. Quest'interpretazione non si fonderebbe sulla formulazione della disposizione suddetta, posto che essa si limiti a stabilire un obbligo di condotta ma non di risultato (cfr., fra gli altri, la *partially dissenting opinion* del giudice Grossi in IACtHR, *Case of the Indigenous Communities of the Lhaka Honhat (Our Land) Association c. Argentina*, sentenza su merito, riparazione e costi, 6 febbraio 2020, par. 18, lett. e, consultabile *online*). In seconda battuta, si sostiene che l'interpretazione dell'art. 26 posta in essere dall'IACtHR non sia in linea con l'intenzione degli Stati parti, in quanto, basandosi sulla lettura congiunta del Protocollo di San Salvador e della Convenzione americana, per stabilire nuovi diritti e chiarirne la portata, si aggira l'esplicita esclusione della giurisdizione della Corte di San José sul diritto ambiente *ex art. 11* del Protocollo. In altri termini, perché gli Stati parti avrebbero negoziato un protocollo aggiuntivo, limitando però la competenza della Corte, se avessero *ab origine* inteso l'art. 26 quale riconoscimento di un diritto all'ambiente direttamente giustiziabile? Viceversa, si sostiene, il Protocollo di San Salvador dimostra proprio l'intenzione degli Stati di limitare l'esecuzione diretta di siffatti (nuovi) diritti (ivi, paragrafi 69-87). Infine, la terza critica stigmatizza la *vis expansiva* della Corte il cui approccio amplia, con tali costanti interpretazioni evolutive, il novero dei diritti, ciò che va a scapito sia della certezza del diritto sotto il profilo dei corrispondenti obblighi degli Stati parte, sia, quale conseguenza delle (forti) resistenze degli Stati all'esito di tali pronunce, della stessa efficacia e legittimità della Corte (cfr., fra gli altri, la *partially dissenting opinion* del giudice Sierra Porto, IACtHR, *Case of Lagos del Campo c. Peru*, sentenza su obiezioni preliminari su merito, riparazione e costi, 31 agosto 2017, par. 13 s., consultabile *online*).

Josè – che obbliga gli Stati contraenti «to respect the rights and freedoms recognized herein and to ensure to all persons subject to their jurisdiction the free and full exercise of those rights and freedoms» – potesse comprendere o meno obblighi extraterritoriali relativi ai danni ambientali. Gli organi giurisdizionali operanti nel quadro dei sistemi di tutela dei diritti della persona interpretano, in linea di tendenza, in modo restrittivo i limiti esterni dei trattati applicabili, richiedendo in genere la prova vuoi di un “controllo effettivo” su un territorio straniero, vuoi del controllo su un particolare individuo che agisca a titolo di agente statale all'estero. È così che, alla luce di tale prassi, peraltro copiosa, le rivendicazioni di danni transfrontalieri sarebbero precluse⁵⁰.

Viceversa, nel parere la Corte afferma che gli obblighi derivanti dalla Convenzione americana debbano essere esaminati alla luce degli obblighi statali in materia per stabilire la possibilità di esercizio extraterritoriale della giurisdizione nel contesto dell'adempimento degli obblighi ambientali, sebbene le situazioni in cui il comportamento extraterritoriale di uno Stato costituisce l'esercizio della sua giurisdizione siano eccezionali e, in quanto tali, debbano essere interpretate in modo restrittivo. Alla luce di ciò, i possibili motivi di giurisdizione derivanti da quest'interpretazione sistematica devono essere giustificati sulla base delle circostanze particolari del caso specifico. Pertanto, l'IACtHR ritiene che uno Stato possa esercitare la propria “giurisdizione” su una persona in relazione a un atto commesso al di fuori del proprio territorio, o con effetti al di fuori di tale territorio, quando il medesimo Stato eserciti l'autorità su siffatta persona o quando questa sia sottoposta al proprio controllo effettivo, tanto all'interno quanto all'esterno del proprio territorio⁵¹. La Corte tratteggia dunque una configurazione originale del test del controllo effettivo, in quanto stabilisce che le azioni/omissioni private siano soggette alla “giurisdizione” dello Stato laddove esista un nesso causale tra le attività inquinanti poste in essere nel territorio dello Stato e l'impatto transfrontaliero sui diritti delle persone⁵², quand'anche attività siffatte ledano i diritti di persone al di fuori del suddetto territorio. L'asse di analisi epistemologica del “controllo” dello Stato sulle attività interne, secondo la lettura che ne dà il diritto ambientale, risulta spostato, rispetto a quello

⁵⁰ *Advisory Opinion* OC-23/17, cit., par. 79 s.

⁵¹ *Ivi*, par. 81.

⁵² *Ivi*, par. 101. Cfr. A. BERKES, *A New Extraterritorial Jurisdictional Link Recognised by the IACtHR*, in *EJIL Talk!*, 28 marzo 2018.

del controllo su una persona o su un territorio rilevante nel quadro dei diritti dell'uomo. Anche questo secondo profilo del parere sembra del tutto corrispondente alla prospettiva olistica dell'approccio *One Health* suscettibile di superare le suddivisioni spaziali artificiali rappresentate dai confini statali, al fine di bilanciare e ottimizzare in modo sostenibile la salute di persone, animali ed ecosistemi, al di là delle frontiere.

In terza battuta, il parere chiarisce che, nel contesto del danno ambientale transfrontaliero, gli obblighi di "rispettare" e "garantire" i diritti alla vita e all'integrità personale (oggetto della richiesta della Colombia) devono essere interpretati alla luce dei principi del diritto ambientale⁵³, nella quadruplici accezione dell'obbligo di prevenire il danno ambientale, dell'approccio precauzionale, dell'obbligo di cooperare con gli Stati potenzialmente interessati, nonché, infine, avuto riguardo ai profili procedurali dei diritti ambientali. Com'è noto, si tratta di tasselli saldamente consolidati nel diritto ambientale, sicché il *quid pluris* del parere della Corte è rinvenibile nelle indicazioni che essa fornisce quanto al loro innesto applicativo nel sistema interamericano dei diritti della persona umana. Sotto il primo profilo, in merito all'obbligo di prevenzione, l'IACtHR ribadisce che gli Stati hanno il dovere di prevenire "significant" danni all'ambiente di altri Stati o ai *global commons*⁵⁴. Pertanto, quale soglia minima, essi devono regolamentare, supervisionare e monitorare le attività poste in essere sotto la propria giurisdizione che potrebbero causare danni significativi all'ambiente; effettuare valutazioni di impatto ambientale; preparare piani di emergenza per ridurre al minimo la possibilità di disastri ambientali; mitigare qualsiasi danno significativo all'ambiente, in linea con la migliore scienza disponibile.

È il caso di evidenziare come si tratti di profili tutti evocati nella declinazione fattuale dell'approccio *One Health*, la cui considerazione pare essere avallata implicitamente dalla Corte. Sembrerebbe che lo Stato non possa sottrarsi alla propria responsabilità sul piano internazionale laddove sussistano due elementi: *in primis*, se sapesse (o avrebbe dovuto sapere) che c'era un rischio reale e immediato per i diritti protetti, quale il diritto alla vita, e, malgrado ciò, non abbia adottato le misure necessarie, ragionevolmente attese per prevenire tale rischio, e, *in secundis*, se esista un nesso causale tra il danno all'ambiente e la sua incidenza sui diritti delle persone⁵⁵.

⁵³ *Advisory Opinion* OC-23/17, cit., par. 115 s.

⁵⁴ *Ivi*, par. 127.

⁵⁵ *Ivi*, par. 120.

In merito all'approccio precauzionale, indipendentemente dal suo *status* nel diritto internazionale – se si tratti di un principio *in fieri* oppure già cristallizzato –, la Corte ha sottolineato che l'obbligo di garantire i diritti alla vita e all'integrità individuale implica quello di agire con la dovuta diligenza. Gli Stati devono agire dunque in conformità al principio di precauzione, anche in assenza di certezza scientifica, adottando misure per la prevenzione dei danni gravi o irreversibili all'ambiente. L'IACtHR ha stabilito altresì che l'obbligo degli Stati Parti di cooperare con gli Stati potenzialmente colpiti o comunque interessati in caso di danno ambientale transfrontaliero – compresi i relativi obblighi di notifica, consultazione e condivisione delle informazioni – sia riconducibile al quadro applicativo del regime tratteggiato dalla Convenzione americana⁵⁶ e tali Stati debbano cooperare in buona fede per la prevenzione del danno ambientale e la tutela dei diritti delle persone sottoposte alla propria giurisdizione. Infine, l'IACtHR ha riaffermato che la garanzia dei diritti procedurali in materia ambientale – in particolare, l'accesso alle informazioni, la partecipazione di *stakeholders* e della società civile *tout court* – sia essenziale per la realizzazione di altri diritti della Convenzione americana⁵⁷. Gli Stati risulterebbero obbligati, a norma dell'art. 23.1, lett. a), della medesima Convenzione, a garantire il diritto individuale a partecipare alle decisioni suscettibili di avere un impatto sull'ambiente, nonché ad assicurare, a norma degli articoli 8.1 e 25 della stessa, l'accesso pubblico alla giustizia per la tutela ambientale. Dal parere emerge una sorta di consapevolezza delle difficoltà reali poste dall'attuazione di siffatti diritti procedurali in un contesto transfrontaliero mediante la partecipazione degli individui interessati a procedimenti all'estero.

Quest'orientamento “felpato” della Corte di San José alla realizzazione dell'approccio *One Health* sembra essere in linea con una sorta di *spillover* giuridico che mira a traslare progressivamente i risultati raggiunti a livello normativo, sebbene prevalentemente di *soft law*, allo stato dell'arte, nell'orientamento progressista giurisprudenziale, in senso ampio. Questa conclusione è *a fortiori* irrobustita dal fatto che il Parere dell'IACtHR, sebbene in sé non vincolante, costituisce un precedente decisivo vuoi perché, com'è noto, i pareri sono, unitamente alle sentenze, uno degli strumenti principali rilevanti per l'accertamento dell'esistenza di norme internazionali (anche di natura consuetudinaria), vuoi perché i soggetti internazionali tendono a os-

⁵⁶ Ivi, paragrafi 181- 209.

⁵⁷ Ivi, paragrafi 211-241.

servare spontaneamente, nella più gran parte dei casi, quanto indicato dagli organi giurisdizionali, nel quadro del variegato puzzle dello *standard setting*.

4. Gli orientamenti della Commissione e soprattutto della Corte appaiono favorevoli alla valorizzazione dell'approccio *One Health* in quanto tale, sulla base della correlazione positiva tra protezione dell'ambiente e tutela della salute. Prova ne è l'accezione estensiva del diritto a un ambiente sano usata dalla Corte, in particolare, nel parere OC-23/17 su ambiente e diritti della persona. Va altresì osservato che tale parere costituisce una sorta di trampolino di lancio, non solo per lo sviluppo progressivo della prassi contenziosa nel quadro interamericano⁵⁸, ma anche per l'ulteriore esercizio della funzione consultiva da parte di organi giurisdizionali internazionali sia regionali sia universali. Sotto il primo profilo, rileva la *Solicitud de Opinión Consultiva OC-32*, ossia il parere domandato alla Corte nel settembre 2023 da Colombia e Cile⁵⁹, al fine di individuare gli obblighi territo-

⁵⁸ Da ultimo, la Corte di San José ha dichiarato lo Stato del Perù responsabile sul piano internazionale per la violazione dei diritti a un ambiente sano, alla salute, all'integrità personale, a una vita dignitosa, all'accesso all'informazione, alla partecipazione politica, alle garanzie giudiziarie e alla protezione giudiziaria, a danno di ottanta vittime; per la violazione dei diritti del fanciullo, a danno di cinquantasette vittime e per la violazione del diritto alla vita, a danno di due vittime. La Corte ha concluso che lo Stato fosse responsabile della violazione dell'obbligo di sviluppo progressivo, a norma dell'art. 26 della Convenzione americana, a causa dell'adozione di misure regressive in materia di protezione dell'ambiente (caso *Habitantes de La Oroya c. Perú*, sentenza, 27 novembre 2023, consultabile *online*). Tale sentenza è stata definita da David Boyd, UN Special Rapporteur on Human Rights and the Environment, «the strongest and most comprehensive judgment of any regional human rights court to date», in virtù di alcuni profili positivi delle argomentazioni della Corte. Sulla base del parere OC-243/17, essa ha anzitutto chiarito che il diritto a un ambiente sano include un insieme di elementi procedurali e sostanziali; in secondo luogo, ha riconosciuto la natura collettiva del diritto a un ambiente sano in virtù della portata della decisione adottata e dell'ampiezza delle riparazioni; in terzo luogo, ha qualificato nella decisione, frutto anche di un proficuo dialogo con il Relatore speciale, La Oroya come «sacrifice zone» riconoscendo che gli effetti dell'inquinamento ambientale ricadrebbero in modo sproporzionato su popolazioni e comunità povere; infine, avuto riguardo ai casi in cui l'elevata tossicità delle sostanze è ben nota, ha stabilito che lo Stato deve sviluppare e attuare normative e politiche con uno standard di diligenza più elevato (D. BOYD, *Landmark Court Decision on Right to a Healthy Environment: La Oroya v. Peru*, 24 marzo 2024, consultabile *online*).

⁵⁹ Come già rilevato in A. LATINO, *Il Parere consultivo n. 31 del tribunale internazionale per il diritto del mare sul nesso fra gas climalteranti di origine antropica e tutela degli oceani*, in *AmbienteDiritto.it*, 2024, n. 2, alcuni autori hanno evidenziato come giudici della Corte interamericana si trovino in una situazione particolarmente delicata in quanto spetta loro stabilire il perimetro e il contenuto di diritti della persona in una situazione di emergenza climatica senza precedenti. A questo proposito, il registro linguistico utilizzato dalla petizione colombiano-cilena è indicativo dell'eccezionalità della situazione. Questa, da un lato, fa riferimento agli effetti nocivi già prodotti, che rendono sempre più percepibile il «punto di non ri-

riali e trans-territoriali di tutela dei diritti della persona nello scenario dell'emergenza climatica⁶⁰. Sotto il secondo profilo, rileva il parere consultivo attualmente al vaglio della Corte internazionale di giustizia. Questo procedimento trae origine dalla *Vanuatu ICJ Initiative*⁶¹ confluita nel marzo 2023 in una risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite⁶² volta a domandare, col sostegno di oltre cento Stati membri, alla Corte dell'Aja di esprimersi in merito agli obblighi degli Stati in materia di cambiamenti climatici. Segnatamente, sulla base della Carta ONU, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, dell'Accordo di Parigi e della Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare, la Corte è chiamata a dare una risposta alle seguenti due questioni: (a) quali siano gli obblighi degli Stati in base al diritto internazionale per la protezione del sistema climatico e le altre parti dell'ambiente dalle emissioni antropogeniche di gas a effetto serra a favore degli altri Stati e delle generazioni presenti e future; (b) quali siano le conseguenze giuridiche della violazione di tali obblighi per gli Stati laddove questi, per aver agito o non agito, abbiano causato un significativo danno al si-

torno" e, dall'altro, si riferisce a un "pericolo imminente" con conseguenze potenzialmente devastanti per la vita sul pianeta Terra. In molti ordinamenti giuridici, questo tipo di situazione – che minaccia gli interessi sia dello Stato in sé, sia della popolazione *tout court*– viene identificata come una situazione eccezionale e una base giuridica per la sospensione temporanea di alcune disposizioni del diritto comune, comprese quelle che garantiscono i diritti di libertà. Per questo "emergenza" è sovente sinonimo di "contrazione di diritti". Per la Corte di San José, la sfida innovativa è viceversa l'amplificazione del rispetto dei diritti attraverso quello che si potrebbe definire uno "stato di eccezione rovesciato", giacché gli Stati sono comunque obbligati a garantire o addirittura rafforzare il rispetto dei diritti delle persone, in condizioni di minaccia grave e imminente per determinati interessi superiori, come la sopravvivenza delle istituzioni e/o delle popolazioni. In tal senso, É. PIC, *La justice climatique en ébullition. À propos de la future opinion interaméricaine sur l'urgence climatique et les droits de l'Homme (OC n° 32)*, in *La Revue des droits de l'homme. Actualités Droits-Libertés*, 2024, 1-15, specialmente 3.

⁶⁰ Va ricordato che la Corte americana, a differenza della Corte internazionale di giustizia e in parte del Tribunale del mare, si caratterizza, tra l'altro, per una posizione aperta alla partecipazione di attori non statali, come organizzazioni non governative e accademici, in qualità di *amici curiae*. È presumibile un aumento di tale partecipazione a supporto della decisione della Corte. Ai fini della ricerca qui svolta e alla luce dei profili intersezionali della crisi climatica, merita segnalare *The Global Climate and Health Alliance* (consultabile *online*) presentato da una coalizione transnazionale di organizzazioni specializzate nella tutela della salute, la *Global Climate and Health Alliance*. Cfr. BENESCH, M. SERGEEVA, D. WAINSTOCK, J. MILLER, *op. cit.*

⁶¹ Il quadro complessivo della *Vanuatu ICJ Initiative* è consultabile *online*.

⁶² Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of States in respect of climate change*, A/77/L.58, 1° marzo 2023, consultabile *online*.

stema climatico e ad altri elementi dell'ambiente, in relazione a: (i) altri Stati, in particolare i piccoli Stati insulari in via di sviluppo che, a causa delle loro circostanze geografiche e del loro livello di sviluppo, siano danneggiati o particolarmente colpiti da o vulnerabili rispetto agli effetti avversi dei cambiamenti climatici; (ii) i popoli e gli individui delle generazioni presenti e future colpiti dagli effetti negativi dei cambiamenti climatici⁶³.

Vero è che la portata della domanda presentata alla Corte interamericana nel caso *Solicitud* sembra più limitata, in prima approssimazione, poiché il quadro giuridico di riferimento è esclusivamente quello dei diritti delle persone in un quadro perimetrato da "standard interamericani". Merita segnalare tuttavia che tale domanda è redatta in termini particolarmente ampi, inclusivi e dettagliati, posto che i diritti delle persone sono considerati nella loro dimensione sia individuale che collettiva, con riguardo a una serie di questioni suddivise in sei sottosezioni che comprendono ventuno domande distribuite tra i seguenti aspetti: *due diligence* (cinque domande), diritto alla vita (due domande), diritti dei fanciulli (due domande), diritti procedurali (due domande), difensori ambientali (cinque domande) e responsabilità comuni ma differenziate (cinque domande)⁶⁴.

Merita osservare inoltre che una certa dottrina si è già espressa positivamente vuoi segnalando che «all questions, explicitly and implicitly, seek clarification on how mitigation, adaptation, and loss and

⁶³ L'attesa pronuncia della CIG integrerà il già menzionato parere n. 31 emesso il 21 maggio 2024 dal Tribunale internazionale per il diritto del mare sugli obblighi giuridici che sprigionano dall'intersezione del cambiamento climatico con la tutela dell'ecosistema marino (consultabile *online*). In effetti, tale rapporto sinergico emerge avuto riguardo a (quantomeno) due aspetti. In primo luogo, il Tribunale ha dichiarato che il proprio parere consultivo avrebbe «confine itself to primary obligations» (par. 148), sicché non si sarebbe pronunciato sulle conseguenze giuridiche derivanti da un'eventuale violazione di tali obblighi primari. Con ciò il Tribunale ha dunque chiarito in *incipit* che la sua analisi si sarebbe limitata al livello delle norme che sanciscono obblighi veri e propri, con specifico riguardo agli obblighi di condotta che prescrivono i modelli di comportamento concreti che devono guidare il processo di implementazione, e non avrebbe spinto se stesso a indagare il livello delle norme secondarie, ossia le condizioni e le conseguenze proprie della responsabilità internazionale (punto sul quale dovrà invece espressamente pronunciarsi la CIG. In secondo luogo, la prospettiva olistica, pur fatta propria dal Tribunale di Amburgo, non si è declinata nell'individuazione del nesso fra conseguenze giuridiche scaturenti dalla violazione di obblighi primari in tema di contrasto al cambiamento climatico e impatto sui diritti umani, laddove, viceversa, questo profilo costituisce proprio il fulcro delle questioni su cui è chiamata a esprimersi la CIG (aspetti questi su cui, peraltro, come appena accennato, anche la Corte di San José dovrà delineare la propria posizione).

⁶⁴ L. RIEMER, L. SCHEID, *Leading the Way. The IACtHR's Advisory Opinion on Human Rights and Climate Change*, in *Verfassungsblog*, 18 gennaio 2024 (consultabile *online*).

damage relate to human rights obligations»⁶⁵, vuoi sottolineando il nesso tra protezione dell'ambiente e tutela della salute nella logica *One Health* a seguito della pandemia da CoViD-19. Alla luce anche di risoluzioni dell'Assemblea generale dell'OSA⁶⁶, quest'ultima dottrina auspica, tra l'altro, l'adozione da parte della Commissione interamericana di una risoluzione specifica in tal senso, l'organizzazione di consultazioni pubbliche con la società civile e/o un rapporto su *One Health* dello Special Rapporteur della Commissione sui diritti economici, sociali, culturali e ambientali⁶⁷. La circostanza che dapprima il Consiglio dei diritti umani dell'ONU nel 2021⁶⁸ e poi l'Assemblea generale dell'ONU nel 2022, con l'astensione di Cina e Russia⁶⁹, abbiano raccomandato il riconoscimento del diritto a un "ambiente sano e sostenibile", quale diritto della persona, denota come la pandemia da CoViD-19 avrebbe potuto facilitare sviluppi come quelli auspicati da siffatta dottrina.

In effetti, tale pandemia ha potenziato la cooperazione internazionale nel biennio 2020-2022. L'avvio dei negoziati per un *Pandemic Agreement* nel 2022 è stata una manifestazione ulteriore di siffatta tendenza. Da allora la vita di relazione internazionale e il multilateralismo si sono invero indeboliti, a seguito principalmente dell'acuirsi di conflitti armati, crisi economiche e sociali. Pertanto, non è di per sé un'indicazione sfavorevole che gli organi garanti dei diritti della persona nel Continente americano non abbiano richiamato tuttora espressamente l'approccio *One Health* nell'interpretazione e applicazione del sistema normativo internazionale regionale vigente, in assenza ivi di disposizioni espresse in proposito. L'incertezza relativamente

⁶⁵ J. AUZ, T. VIVEROS-UEHARA, *Another Advisory Opinion on the Climate Emergency? The Added Value of the Inter-American Court of Human Rights*, in *EJIL Talk*, 2 marzo 2023 (consultabile online).

⁶⁶ Si veda specialmente C. CAMPBELL-DURUFLÉ, *Mainstreaming "One Health" in the Inter-American Human Rights System's Pandemic Actions*, in *University of Dayton Law Review Online Edition*, 2023, 24 ss., secondo cui rileverebbero in proposito, da un lato, l'orientamento estensivo della Corte relativamente alla garanzia del diritto alla vita e alla salute e, dall'altro, l'accezione ampia di ambiente sano da essa adottata. Si richiama, in particolare, la risoluzione dell'Assemblea generale dell'OSA n. 2993 del 7 ottobre 2022 espressamente favorevole al ricorso all'approccio *One Health* (si veda specificamente il par. 9).

⁶⁷ C. CAMPBELL-DURUFLÉ, *op. cit.*, specialmente 26.

⁶⁸ Consiglio delle Nazioni Unite dei diritti dell'uomo, risoluzione n. 48/13, ottobre 2021.

⁶⁹ Si veda Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Resolution on the human right to a clean, healthy and sustainable environment*, 28 luglio 2022, UNGA, A/RES/76/300, UN Doc. A/RES/76/300, 2. Si segnala altresì la successiva "Information Note" dell'UNDP intitolata *What Is the Right to a Healthy Environment?* (consultabile online).

all'effettività di tale approccio si dissolverebbe se gli Stati membri dell'OSA manifestassero un consenso specifico al riguardo⁷⁰.

La ricerca svolta intende contribuire al dibattito evidenziando come uno strumento internazionale comune specifico su *One Health*, o almeno sul diritto all'ambiente sano secondo una visione olistica – tipica dell'*Agenda* Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile – tesa a dare unità alla salute delle persone, al benessere degli animali e alla protezione delle specie vegetali, con la previsione magari di un meccanismo di soluzione delle controversie speciale, sarebbe auspicabile per la garanzia dell'effettività del ricorso a tale approccio nella complessità della realtà contemporanea. Di fatto, un approccio multiforme e interconnesso come quello *One Health* impone una *governance* policentrica, ma coesa e coerente nelle risposte, anche al fine di scongiurare il rischio, più che meramente potenziale, di una sorta di *forum shopping* nella soluzione delle rilevanti questioni in questa materia. Questo fenomeno potrebbe sfruttare, in modo manipolatorio, la frammentazione⁷¹ tipica del diritto internazionale. Gli orientamenti adottati nel contesto regionale americano appaiono dunque un risultato apprezzabile al riguardo.

ABSTRACT

The 'One Health' Approach within the Inter-American System for Human Rights Protection, as Framed by the Court of San José

This article outlines the process undertaken by the Inter-American Commission and the Inter-American Court in the interpretation and application of the American system on human rights, in order to strengthen the link between the rights enshrined in the aforementioned system and the protection of the environment in broad terms, in light of the 'One Health' approach. To this end, the article focuses, on the one hand, on the case-law relating to the protection of the territorial vulnerability of indigenous communities, the protection of human health through the preservation of the envi-

⁷⁰ Per quanto concerne il dibattito sul contributo dell'Amministrazione USA all'affermazione del diritto all'ambiente sano, cfr. M.J. KELLY, *The Right to a Healthy Environment: Underlying Policy Formation Challenges in the United States during the Trump Era*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2024, 117 ss.

⁷¹ Problema ben evidenziato già dal rapporto dello *Study Group* della Commissione del diritto internazionale su *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, A/CN.4/L.702, 18 luglio 2006 (consultabile online).

ronment, in terms of a healthy environment and the enjoyment of 'Mother Earth', and, on the other hand, on the Advisory Opinion OC-23/17 regarding the relationship between the environment and human rights. The assessment of these orientations shows the positive attitude, especially of the Inter-American Court, to considering 'One Health' as a unified and coordinated approach, perhaps in a hidden way.

OSSERVATORIO EUROPEO

LE SANZIONI ECONOMICHE DELL'UNIONE EUROPEA CONTRO LA RUSSIA NEL REGOLAMENTO N. 2024/1745

FABRIZIO VISMARA

SOMMARIO: 1. Introduzione e contesto normativo UE. – 2. Le regole del diritto internazionale. – 3. I servizi oggetto di misure restrittive. – 4. *Segue*: le attività accessorie e connesse. – 5. Le deroghe alle misure restrittive. – 6. Le misure relative alla circolazione di merci. – 7. Rilievi conclusivi.

1. Nell'ambito del c.d. quattordicesimo pacchetto di misure economiche emanate dall'Unione europea con l'obiettivo di rafforzare l'impianto di sanzioni contro la Russia a seguito dell'aggressione all'Ucraina¹, di cui al regolamento (UE) 2024/1745 del 24 giugno 2024²,

¹ In tema di sanzioni adottate per effetto del conflitto tra Russia e Ucraina cfr. M. MANCINI, *Il conflitto tra federazione Russa e Ucraina e i limiti posti dal diritto internazionale ad un accordo di pace*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2023, 367 ss.; nonché D. AMOROSO, *Sulla compatibilità con il diritto internazionale umanitario dell'impiego di alcuni mezzi di combattimento nel conflitto in Ucraina*, ivi, 2022, 819 ss. In relazione alle pregresse vicende del 2014 cfr. E. SCISO, *La crisi ucraina e l'intervento russo: profili di diritto internazionale*, ivi, 2014, 993. Per un'analisi del relativo impatto sul commercio internazionale cfr. WTO, *The Crisis in Ukraine Implications of the war for global trade and development*, Ginevra, 2022, reperibile sub www.wto.org. Com'è noto, l'Unione europea ha adottato una serie di misure restrittive in risposta alla crisi in Ucraina, che hanno modificato i già vigenti regolamenti (UE) n. 269/2014 del Consiglio, del 17 marzo 2014, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e il regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina. Un primo insieme di misure restrittive ulteriori, connesse e conseguenti agli eventi bellici iniziati il 24 febbraio 2022, sono rappresentati dal regolamento (UE) 2022/259 del Consiglio del 23 febbraio 2022, e relativi regolamenti di esecuzione, dal regolamento 2022/262 del Consiglio del 23 febbraio 2022 e dal regolamento 2022/263 del Consiglio del 23 febbraio 2022. Un secondo insieme di misure è costituito dal regolamento 2022/330 del Consiglio del 25 febbraio 2022, e relativo regolamento di esecuzione, e dal regolamento 2022/328 del Consiglio del 25 febbraio 2022. Particolarmente fitto di misure restrittive è il terzo "pacchetto", costituito dal regolamento di esecuzione 2022/336 del Consiglio del 28 febbraio 2022, 2022/353 del Consiglio del 2 marzo 2022, 2022/396 del Consiglio del 9 marzo 2022, 2022/408 del Consiglio del 10 marzo 2022, nonché dai regolamenti 2022/334 del Consiglio del 28 febbraio 2022, 2022/345 del Consiglio del 1° marzo 2022, 2022/350 del Consiglio del

una serie di restrizioni attengono sia alla prestazione di servizi nel territorio dell'Unione europea, sia alla circolazione delle merci e interessano in modo rilevante il settore dell'energia³, le cui regole di riferimento sono

1° marzo 2022 e 2022/394 del Consiglio del 9 marzo 2022. La quarta serie di misure è costituita dal regolamento di esecuzione 2022/427 del Consiglio del 15 marzo 2022 e dal regolamento 2022/428 del Consiglio del 15 marzo 2022. Ulteriore serie di misure è costituita da quelle di cui al quinto pacchetto, contenute nel regolamento 2022/580 del Consiglio dell'8 aprile 2022, al regolamento di esecuzione 2022/581 del Consiglio dell'8 aprile 2022 e dal regolamento 2022/576 del Consiglio dell'8 aprile 2022. Sono stati inoltre introdotti, unitamente alle relative decisioni PESC: il VI pacchetto, di cui al regolamento (UE) 2022/126; l'VII pacchetto, consistente nel regolamento (UE) n. 2022/1904; l'VIII pacchetto di cui al regolamento (UE) 2022/1904 nonché ai regolamenti (UR) 2022/1905 e 2022/1906; l'IX pacchetto, consistente nel regolamento (UE) 2022/2474, il regolamento (UE) 2022/2475 ed il regolamento di esecuzione (UE) 2022/2476; il X pacchetto, consistente nei regolamenti (UE) UE 2023/426, 2023/427, 2023/429; l'XI pacchetto, mediante i regolamenti (UE) 2023/1214, 2023/1215 e 2023/1216; il XII pacchetto di cui al regolamento (UE) 2023/2878, che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014. Nell'ambito dello stesso pacchetto sono stati anche pubblicati il regolamento (UE) 2023/2873 e il regolamento di esecuzione (UE) 2023/2875, attraverso i quali è stato, invece, emendato il regolamento (UE) n. 269/2014. Il XIII pacchetto di misure è stato adottato mediante il regolamento (UE) 2024/745 del Consiglio del 23 febbraio 2024 che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014, nonché il relativo regolamento di esecuzione (UE) 2024/753 del Consiglio del 23 febbraio 2024. Il XIV pacchetto di misure è stato adottato mediante i regolamenti (UE) 2024/1739, 2024/1745, 2024/1746 e 2024/1776 e relative decisioni PESC. Da ultimo il XV pacchetto è stato adottato mediante il regolamento 2024/3192 del Consiglio del 16 dicembre 2024 e il regolamento 2024/3189 del Consiglio del 16 dicembre 2024.

² Regolamento (UE) 2024/1745 del Consiglio, del 24 giugno 2024, che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina: in seguito regolamento (UE) 2024/1745. Il pacchetto include, tra gli altri, la decisione (PESC) 2024/1744, che modifica la decisione (PESC) 2014/512, ed il regolamento (UE) 2024/1745, che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014. Nell'ambito dello stesso pacchetto sono stati anche pubblicate la decisione (PESC) 2024/1738, che modifica la decisione (PESC) 2014/145, il regolamento (UE) 2024/1739, con cui è stato emendato il regolamento (UE) n. 269/2014, relativo alle sanzioni nei confronti di determinate entità implicate nel conflitto in Ucraina, ed il regolamento di esecuzione (UE) 2024/1746 che attua il regolamento (UE) n. 269/2014.

³ La relativa definizione è stata introdotta dall'art. 1, lett. u), del regolamento (UE) n. 833 del 2014. Il dato letterale è significativo dell'approccio adottato: si precisa, infatti, che il «settore dell'energia» è un settore che, ad eccezione delle attività connesse al nucleare civile, quale il progetto Paks II, comprende le attività seguenti: i) la prospezione, la produzione, la distribuzione all'interno della Russia o l'estrazione di petrolio greggio, gas naturale o combustibili fossili solidi, la raffinazione di combustibili, la liquefazione del gas naturale o la rigassificazione; ii) la produzione o la distribuzione all'interno della Russia di prodotti a base di combustibili fossili solidi, prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio o gas; oppure iii) la costruzione di strutture o l'installazione di apparecchiature per la generazione di energia o la produzione di elettricità, o la prestazione di servizi e la fornitura di apparecchiature o tecnologie per attività connesse alla generazione di energia o alla produzione di elettricità.

contenute nella direttiva (UE) 2024/1788⁴. Il regolamento (UE) 2024/1745 del 24 giugno 2024 ha quindi modificato il regolamento (UE) 833 del 2014 del Consiglio del 31 luglio 2014, adottato in forza dell'art. 215 TFUE, nonché sulla base della decisione 2014/512/PESC del Consiglio, a sua volta emanata in forza dell'art. 29 TUE. L'art. 215 TFUE, come è noto, costituisce la base per l'adozione di misure sanzionatorie di carattere economico e finanziario nei confronti di Stati terzi⁵, e presuppone l'adozione di provvedimenti in sede PESC, che determinino contenuto e finalità delle misure stesse⁶.

Le misure previste sollevano questioni interpretative e di coordinamento con altre regole unionali. Si tratta, in particolare, della determinazione della portata delle restrizioni con riguardo alle attività economiche destinate ad essere svolte all'interno del territorio dell'Unione europea e del coordinamento di tali restrizioni con i principi unionali in tema di libertà fondamentali.

2. Va ricordato che nella prospettiva dell'ordinamento internazionale, se non sussistono in linea di principio condizionamenti sul piano delle regole consuetudinarie con riguardo alla circolazione di beni e servizi, nel senso che la libertà dello Stato secondo il diritto internazionale generale non incontra limitazione per quanto riguarda le misure che intenda adottare relativamente al movimento delle merci attraverso le proprie frontiere⁷, sul piano del diritto pattizio tali misure unilaterali possono confligge-

⁴ Direttiva (UE) 2024/1788 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024, relativa a norme comuni per i mercati interni del gas rinnovabile, del gas naturale e dell'idrogeno.

⁵ Cfr. M.E. BARTOLONI, *Art. 215*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, 1753 ss.

⁶ Va ricordato che la politica estera e di sicurezza comune riguarda, ai sensi dell'art. 24 TUE, tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune. Sulle misure adottate dall'Unione europea in ambito PESC cfr. L. PALADINI, *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009, 341 ss. Più in generale, sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune cfr. S. POLI, *L'evoluzione del controllo giurisdizionale sugli atti PESC intesi a consolidare la rule of law: il caso delle misure restrittive sullo sviamento dei fondi pubblici*, ivi, 2019, 301 ss.; A. LANG, *Les instruments de la PESC dans la pratique; de Maastricht à Lisbonne*, in *Revue des Affaires européennes*, 2012, 301 ss.; F. MUNARI, *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, 941 ss.

⁷ Cfr. M. GIULIANO, *La cooperazione degli Stati e il commercio internazionale*, Milano, 1978, 6 ss. Nello specifico l'a. evidenzia che «la prassi internazionale e la condotta dei governi sono del tutto probanti al riguardo. Per quanto gravi e larghi siano gli impedimenti che, in linea di fatto o in linea di diritto, uno Stato frapponga alla possibilità di effettuare scambi con l'estero o con determinati Paesi stranieri, la libertà dello Stato, alla stregua del diritto interna-

re con le regole GATT 1994 e, in particolare, con la clausola della nazione più favorita⁸ e con l'art. XI, par. 1, del GATT 1994, rubricato «General Elimination of Quantitative Restrictions», che proibisce ai membri di introdurre o mantenere qualsiasi forma di divieti o restrizioni diverse da dazi, tasse o altri oneri⁹. Tuttavia, restrizioni alle regole ivi previste in tema di liberalizzazione degli scambi di merci possono fondarsi sulle «security exceptions» di cui all'art. XXI GATT 1994: tale previsione ammette, infatti, per gli Stati parti la possibilità di assumere misure restrittive con riguardo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale secondo quanto previsto dalla Carta delle Nazioni Unite¹⁰.

A presidio della trasparenza delle misure adottate e della possibilità di verifica della loro legittimità, va ricordato come, sul piano procedurale la *Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions* as-

zionale generale, di adottare misure di questo genere non è mai stata messa in discussione né mai è stata oggetto di reclami o di protesta da parte degli altri Stati».

⁸ Per una ricostruzione del funzionamento della clausola cfr. E. TRIGGIANI, *Il trattamento della nazione più favorita*, Napoli, 1984. Per una ricostruzione storica delle origine della clausola cfr. MOST-FAVOURER-NATION CLAUSE [Agenda item 4] DOCUMENT A/CN.4/213, *First report on the most-favoured-nation clause*, by Mr. E. USTOR, Special Rapporteur, in *Yearbook of the International Law Commission*, 1969, vol. II, 157 ss.

⁹ Per un commento a tale previsione cfr. A. LIGUSTRO, in P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova, 2002, 296 ss. Nello specifico, l'art. XI.1 richiamato prevede che «no prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party».

¹⁰ Cfr. WTO, l'art. XXI, secondo cui «nothing in this Agreement shall be construed: (a) to require any contracting party to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or (b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests (i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived; (ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment; (iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or (c) to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security». Per un'analisi di tale previsione cfr. P. VAN DEN BOSSCHE, *The Law and Policy of the World Trade Organization*, New York, 2005, 628 ss. In tema di *security exceptions* cfr. R.P. ALFORD, *The Self-Judging WTO Security Exception*, in *Utah Law Review*, 2011, 703 ss. Sulle criticità relative all'interpretazione dell'art. XXI cfr. I.A. COLUSSI, *International Trade Sanctions related to Dual-Use Goods and Technologies*, in *Athens Journal of Law*, 2016, 242 ss., secondo cui «however, even if the States have not abused of this provision so far, it would be needed to better clarify the scope and extent of such “security exception” through a proper intervention of the competent WTO bodies, in order to avoid misunderstandings and mala fide interpretations. Indeed, it is evident that the provisions of art. XXI GATT is broadly written, as to leave space to States own evaluation and interpretation of “security”, and the WTO bodies have restrained themselves from intervening».

sunta dal *Council for Trade in Goods* del WTO il 3 luglio 2012 (G/L/59/Rev.1)¹¹, stabilisce che gli Stati provvedano alla notifica delle restrizioni quantitative in essere. Quanto alle condizioni di applicazione della regola richiamata, la discrezionalità degli Stati nell'applicare le eccezioni consentite non è tuttavia illimitata¹². Essa risulta legata, in particolare, al rispetto del principio di buona fede, che, com'è noto, trova riscontro, a livello di codificazione del diritto internazionale, nell'art. 26 (*pacta sunt servanda*) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969¹³.

Parallelamente, sul piano della prestazione dei servizi, l'art. XIV *bis* GATTs prevede che «nothing in this Agreement shall be construed (...) to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security». Anche sotto questo profilo, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, secondo quanto previsto dalla Carta ONU, viene a costituire la base per legittimare misure restrittive¹⁴.

3. Sul piano del diritto UE, la strategia sottesa al regolamento (UE) 2024/1745 appare quella di colpire estensivamente la commercializzazione di prodotti dell'energia di origine o provenienza russa¹⁵, andando a in-

¹¹ Il relativo testo è reperibile sub <https://docs.wto.org>. Va ricordato che il Council for Trade in Goods è un organo sussidiario del Consiglio generale del WTO.

¹² Per un'analisi di tali aspetti cfr. A. LIGUSTRO, *op. cit.*, 336 ss.

¹³ Cfr. *International Law Commission, Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries 1966*, 211, secondo cui «*Pacta sunt servanda* – the rule that treaties are binding on the parties and must be performed in good faith – is the fundamental principle of the law of treaties. Its importance is underlined by the fact that it is enshrined in the Preamble to the Charter of the United Nations. As to the Charter itself, paragraph 2 of Article 2 expressly provides that Members are to “fulfil in good faith the obligations assumed by them in accordance with the present Charter”». Il testo è reperibile in *Yearbook of the International Law Commission*, 1966, vol. II. Va inoltre rilevato che il riferimento contenuto nell'art. XXI, lett. c), GATT alle regole della Carta delle Nazioni Unite («to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security»), appare in certa misura scontato. Si veda I.A. COLUSSI, *op. cit.*, 241, che evidenzia, condivisibilmente, come «since this obligation derives upon States from Art. 48 UN Charter, it can be affirmed that letter (c) is mainly useless. It implies that the compliance with UN obligations is prevalent over the compliance with GATT obligations». Peraltro, deve escludersi che il ricorso a tale previsione presupponga un previo intervento del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Cfr. D.A. DESIERTO, *The EU/US v. Russia Trade Wars: Revisiting GATT Article XXI and the International Law on Unilateral Economic Sanctions*, in *EJIL Talk*, settembre 2014, www.ejiltalk.org.

¹⁴ Per un commento cfr. P. DELIMATSI, T. COTTIER, *Article XIV bis*, in R. WOLFRUM, P.T. STOLL, C. FEINÄUGLE (eds.), *WTO - Trade in services*, Leiden-Boston, 2008, 329 ss.

¹⁵ Come è noto, si distingue l'origine dalla provenienza in quanto quest'ultima non esprime un legame qualificato, ma attiene semplicemente al luogo esterno da cui la merce è partita

cidere sui servizi che tipicamente funzionano come forme di supporto allo scambio di tali prodotti. Nello specifico, l'art. 3 *novodecies* del regolamento (UE) n. 833/2014, come modificato dal regolamento (UE) 2024/1745, stabilisce un divieto di fornitura dei servizi di trasbordo di gas naturale liquefatto in termini oggettivamente ampi. La *ratio* di tale estensione è palesata nel *considerando* n. 10 del regolamento (UE) 2024/1745 dove si precisa, richiamando la decisione (PESC) 2024/1744¹⁶, che la Russia ottiene entrate consistenti dalla vendita e dal trasporto di gas naturale liquefatto e come occorra vietare i servizi di ricarica (*reloading*) nel territorio dell'Unione per operazioni di trasbordo del medesimo prodotto, tranne nel caso di trasbordi verso gli Stati membri¹⁷. Il fondamento a livello primario tanto del regolamento (UE) n. 833/2014 che del regolamento (UE) 2024/1745 è costituito dall'art. 215 TFUE, relativo alla riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più Paesi terzi, che richiama il capo 2 del titolo V TUE, contenente le disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune. Nella prospettiva del diritto internazionale, le misure adottate dal regolamento (UE) 2024/1745, finalizzate al perseguimento degli obiettivi di politica estera e di sicurezza comune, hanno carattere commerciale¹⁸, incidendo sul mercato internazionale dei prodotti dell'energia, e possono trovare un inquadramento nell'ambito delle contromisure collettive come previste dall'art. 54 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale dello Stato della Commissione del diritto internazionale (2001)¹⁹.

prima di essere introdotta nel territorio doganale. Per contro, l'origine è una caratteristica del bene-merce ed è un elemento che concorre alla determinazione dell'obbligazione doganale. L'origine esprime un legame qualificato tra merce ed un determinato Paese o territorio. Sulle regole di origine cfr., per tutti, P. BRENTON, H. IMAGAWA, *Rules of Origin, Trade and Customs*, in L. DE WULF, J.B. SOKOL (eds.), *Customs Modernization Handbook*, Washington, 2005, 183 ss.

¹⁶ Decisione (PESC) 2024/1744 del Consiglio, del 24 giugno 2024.

¹⁷ Quanto all'estensione del divieto, essa viene definita mediante rinvio alla pertinente classificazione doganale unionale e alle regole d'origine non preferenziale: si prevede, infatti, che il divieto di fornire servizi di ricarica (*reloading*) nel territorio dell'Unione ai fini delle operazioni di trasbordo riguardi il gas naturale liquefatto di cui al codice NC 2711 11 00, originario della Russia o esportato dalla Russia dell'assenza dei suddetti elementi.

¹⁸ Per una disamina delle tipologie di misure sanzionatorie adottate dall'Unione europea cfr. L. PALADINI, *op. cit.*, 344.

¹⁹ In tal senso e in merito al problematico fondamento giuridico delle misure restrittive di carattere economico adottate unilateralmente dagli Stati a fronte di gravi violazioni dei diritti umani, in mancanza di autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, cfr. S. SILINGARDI, *Sulla legittimità delle sanzioni unilaterali nei confronti della Russia a seguito dell'aggressione contro l'Ucraina*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2022, 798 ss.

Va rilevato che l'attività di trasbordo sulla quale si focalizza il regolamento (UE) 2024/1745, costituisce una tipica operazione portuale²⁰: nell'ordinamento UE tale attività trova una definizione di carattere generale nell'art. 1, n. 39, del regolamento delegato (UE) 2015/2446²¹, secondo cui il trasbordo è costituito dal carico o dallo scarico dei prodotti e delle merci presenti a bordo di un mezzo di trasporto verso un altro mezzo di trasporto²². Rispetto a tale definizione, quella adottata dall'art. 1, co. 1, del regolamento (UE) 2024/1745, appare più ampia e articolata. In questa seconda definizione, infatti, si fa riferimento, in primo luogo, al trasbordo da nave a nave nell'ambito di un'operazione avente ad oggetto il gas naturale liquefatto e sostanzialmente unica, per finalità, oggetto²³. Viene così indentificata l'operazione simultanea di scarico e ricarica (*reloading*) con trasferimento diretto da una nave di gas naturale liquefatto a un'altra nave di gas naturale liquefatto²⁴. Va inoltre considerato che tale simultaneità non viene a mancare se i diversi e successivi passaggi fisici dell'operazione sono connotati da continuità e contestualità: per questa ragione, nella nozione di trasbordo viene ad essere incluso anche il trasbordo da nave a terra e ricarica (*reloading*), ovvero le attività quali lo scarico di gas naturale liquefatto da una nave al serbatoio di un terminale,

²⁰ In argomento cfr. M.M. COMENALE PINTO, *Trasbordo*, in *Digesto*, sez. comm., 1999, vol. XVI, 31 ss. Nella letteratura meno recente, cfr. G. BONAVERA, *Considerazioni sul trasbordo*, in *Diritto marittimo*, 1954, 135 ss.

²¹ Regolamento delegato (UE) 2015/2446 della Commissione del 28 luglio 2015 che integra il regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio in relazione alle modalità che specificano alcune disposizioni del codice doganale dell'Unione.

²² Sul piano dell'ordinamento nazionale, il già vigente art. 108 del codice della navigazione, rubricato «disciplina delle operazioni portuali», prevedeva che la regolamentazione e la vigilanza delle operazioni di imbarco, sbarco, trasbordo, deposito e movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale nel porto fossero esercitate dal comandante del porto. Tale articolo è stato abrogato l. 28 gennaio 1994, n. 84, come modificata dal d.l. 21 ottobre 1996, n. 535, convertito con modificazioni dalla l. 23 dicembre 1996, n. 647.

²³ Sulla circolazione del gas naturale liquefatto cfr. S.M. SAMBRI, M. MENGASSINI, *Le attività up-stream nel settore dell'energia elettrica e del gas naturale*, in *Il diritto dell'energia*, in E. PICOZZA, S.M. SAMBRI (a cura di), *Trattato di diritto dell'economia*, Padova, 2015, 407 ss. Più in generale, sulla regolamentazione a livello unionale del mercato del gas cfr. P. MENGOZZI, *Le regole comuni per il mercato interno del gas ed il principio di solidarietà energetica*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2021, 285 ss.

²⁴ Va richiamato il regolamento (UE) 2023/1804 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023, sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi, e che abroga la direttiva 2014/94/UE, che all'art. 3, n. 4, lett. c), definisce come combustibili alternativi non rinnovabili e combustibili fossili di transizione il gas naturale in forma gassosa (gas naturale compresso – GNC) e liquefatta (gas naturale liquefatto – GNL). Inoltre, nel suo *considerando* n. 44, si precisa che «ai fini del presente regolamento, il termine “metano liquefatto” dovrebbe essere inteso come “GNL, biogas liquefatto o metano liquefatto sintetico, comprese le miscele di tali combustibili”».

lo stoccaggio di gas naturale liquefatto nel serbatoio e la ricarica (*reloading*) su una nave.

Il divieto di trasbordo può risultare potenzialmente incompatibile con le libertà fondamentali previste dall'ordinamento UE e, in particolare, con la libertà di prestazione di servizi. Infatti, poiché l'attività di trasbordo può essere svolta da imprese che curino specificamente le operazioni di carico e scarico, oppure essere parte di prestazioni rese dalle compagnie di trasporto, che prestino cioè, oltre all'attività di trasferimento di merci da un luogo all'altro, servizi accessori, il suo libero svolgimento all'interno dell'Unione trova copertura a livello primario nell'art. 56 ss. TFUE (quale attività di carattere commerciali, in base all'art. 57, co. 2, lett. b), nonché nell'art. 90 ss. TFUE (per effetto dell'espresso rinvio operato dall'art. 58, co. 1), trattandosi di attività relativa o comunque connessa ai trasporti.

Affinché possa prospettarsi una potenziale incompatibilità tra la prescritta restrizione a prestare servizi di trasbordo e la libertà di prestazione di servizi occorre tuttavia che si configurino i presupposti di carattere territoriale, oggettivo e soggettivo per l'applicazione di tale libertà. Sul piano territoriale, infatti, l'art. 56 TFUE prevede che le restrizioni alla libera prestazione dei servizi vietate siano quelle che producono effetti all'interno dell'Unione europea²⁵: il che è configurabile nel caso di specie, stante che la restrizione in esame postula che il trasbordo avvenga nelle acque territoriali degli Stati membri, essendo invece irrilevante la nazionalità della nave. Sul piano oggettivo, non pare dubitabile che le attività di trasbordo rientrino nella nozione di servizi di cui all'art. 57, co. 1, n. 1 TFUE: si tratta, infatti, di prestazioni di contenuto economico, che vengono normalmente fornite dietro retribuzione²⁶. Quanto invece al profilo soggettivo, l'art. 56 TFUE richiede che gli operatori coinvolti siano cittadini degli Stati membri stabiliti nel territorio dell'Unione, ovvero, sulla base del richiamo all'art. 54 TFUE effettuato in materia di servizi dall'art. 62 TFUE, società aventi sede sociale, amministrazione centrale o

²⁵ A tal fine rileva il campo di applicazione territoriale dei Trattati, dovendosi fare riferimento a livello primario all'art. 52 TUE, secondo cui i trattati si applicano agli Stati membri (e quindi agli spazi sui quali, secondo il diritto internazionale, si estende la loro sovranità, incluse acque territoriali, le acque interne e lo spazio aereo) e all'art. 355 TFUE, che estende l'ambito di applicazione spaziale dei trattati ad ulteriori territori. Da notare come sia cosa diversa la definizione del territorio doganale dell'Unione, per cui si rinvia all'art. 4 del regolamento (UE) 952/2013. Ne consegue, a titolo esemplificativo, che il porto di Ceuta, pur essendo Ceuta non ricompresa nel territorio doganale dell'Unione, rileva territorialmente ai fini dell'applicazione della misura restrittiva in esame.

²⁶ In relazione a tale aspetto cfr. R. MASTROIANNI, *La libera prestazione dei servizi*, in G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, VI ed., 2021, 243 ss.

il centro di attività principale all'interno dell'Unione. Con riguardo all'ulteriore requisito della natura transnazionale della prestazione, esso si configura qualora il prestatore del servizio sia localizzato in uno Stato membro diverso rispetto a quello in cui la prestazione è effettuata²⁷.

Assumendo la sussistenza in concreto dei suddetti presupposti e, quindi, che i servizi di trasbordo oggetto di restrizione, per le modalità in cui sono svolti e per i soggetti coinvolti, rientrano nell'ambito delle regole in tema di libertà di prestazione di servizi, la potenziale incompatibilità tra l'art. 57 TFUE e l'art. 215 TFUE, sulla quale si fonda il regolamento (UE) 2024/1745 può trovare una composizione sulla base di rilievi di carattere interpretativo e sistematico. Infatti, la previsione di cui all'art. 215 TFUE, sulla quale si fonda il regolamento (UE) 2024/1745, nell'ammettere l'adozione di misure sanzionatorie di carattere economico e finanziario nei confronti di Stati terzi, nulla prevede in merito ai contenuti e alle modalità di tali misure e, soprattutto, non risulta porre condizionamenti sul piano territoriale o spaziale in relazione alle stesse. Del resto le prestazioni di servizi rese al di fuori del territorio dell'Unione, che sfuggono quindi all'area di sovranità dei singoli Stati membri, non potrebbero costituire oggetto diretto di restrizione per effetto di norme UE; inoltre, la restrizione sull'attività di prestazione di servizi resi all'interno dell'Unione prevista dall'art. 3 *novodecies* del regolamento (UE) n. 833/2014, come modificato dal regolamento (UE) 2024/1745, non risulta finalizzata a colpire i servizi di trasbordo in quanto tali, ma solo quei servizi che sono di supporto all'ingresso e circolazione nel territorio dell'Unione dei prodotti sanzionati (nella specie, il gas naturale liquefatto di origine o provenienza russa).

Una seconda rilevante considerazione volta a comporre la potenziale incompatibilità tra le restrizioni qui considerate e le libertà fondamentali dell'ordinamento dell'Unione europea risiede nel fatto che l'art. 215 TFUE, sulla base dei principi elaborati a livello unionale, può ritenersi operare a titolo di *lex specialis* rispetto all'art. 56 TFUE, e ciò nella misura in cui la restrizione alla prestazione di servizi sia funzionale al perseguimento degli obiettivi politici decisi in sede PESC.

4. Al fine di garantire l'effettività delle misure esaminate nel paragrafo che precede, il regolamento (UE) 2024/1745 estende i prescritti divieti anche alla fornitura, diretta o indiretta, di assistenza tecnica, di servizi di intermediazione, finanziamenti o di assistenza finanziaria in rela-

²⁷ Rileva peraltro anche il caso in cui è del beneficiario del servizio che si sposta in altro Stato UE per beneficiare del servizio. Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 15 marzo 1994, causa C-45/93, *Commissione c. Spagna*.

zione all'attività di trasbordo²⁸. Al riguardo, la determinazione della portata oggettiva di tale estensione è agevolata dall'opportuna presenza di definizioni autentiche nell'ambito del regolamento (UE) n. 833/2014. Nello specifico, l'assistenza tecnica viene definita come qualsiasi supporto tecnico, sia di carattere materiale, sia di carattere immateriale, ovvero come attività di riparazione, perfezionamento, fabbricazione, assemblaggio, prova, manutenzione o altro servizio tecnico²⁹. In relazione a tale definizione, assai estesa e concepita ad ampio raggio per le diverse ipotesi di attività contemplate nel regolamento (UE) n. 833/2014³⁰, va tuttavia considerato che alcune forme di assistenza tra quelle definite a livello normativo non appaiono concretamente prospettabili con specifico riferimento all'attività di trasbordo vietata (es. fabbricazione, assemblaggio, perfezionamento), mentre solo alcune di tali forme di assistenza (es. manutenzione, riparazione) risultano riferibili ai servizi vietati, purché ne risulti una connessione diretta con gli stessi. Così, a titolo esemplificativo, potrebbe ritenersi coperta da divieto l'attività di riparazione della strumentazione e dell'impiantistica necessaria per il trasferimento del gas naturale liquefatto, mentre più difficilmente potrebbe ritenersi coperta dal divieto l'attività di riparazione della nave per consentirne la navigazione, indipendentemente dalla indiretta strumentalità della riparazione a consentire lo svolgimento di attività di *reloading*.

Quanto ai servizi di intermediazione di cui viene vietata l'erogazione qualora siano prestati nel territorio dell'Unione, la relativa definizione,

²⁸ Va notato che le misure di cui al regolamento (UE) 2024/1745 si estendono anche alle attività di investimento: si prevede, infatti, che sia vietato acquisire o aumentare la partecipazione in qualsiasi persona giuridica, entità od organismo registrati o costituiti a norma del diritto della Russia o di qualsiasi altro Paese terzo e operanti nel settore dell'energia in Russia, inclusi i progetti in corso per la produzione di gas naturale liquefatto (cfr. art. 3 *bis*, lett. a, del regolamento (UE) n. 833/2014 come modificato dal regolamento in commento). Tuttavia, le autorità competenti possono autorizzare, alle condizioni che ritengono appropriate, l'attività richiamata dopo aver accertato che: a) essa è necessaria per garantire l'approvvigionamento energetico critico all'interno dell'Unione, nonché il trasporto gas naturale e petrolio, compresi prodotti petroliferi raffinati, a meno che non sia vietato dagli articoli 3 *quaterdecies* e 3 *quindecies*, dalla Russia, o attraverso la Russia, nell'Unione; oppure b) essa riguarda esclusivamente una persona giuridica, entità od organismo operante nel settore dell'energia in Russia posseduta da una persona giuridica, un'entità od organismo registrati o costituiti a norma del diritto di uno Stato membro. I divieti si estendono anche a beni, tecnologie e servizi strumentali alla realizzazione di progetti relativi al GNL.

²⁹ Il servizio prestato può assumere in particolare le seguenti forme: istruzione, pareri, formazione, trasmissione dell'apprendimento, del funzionamento o delle competenze o servizi di consulenza, comprese le forme orali di assistenza.

³⁰ Cfr., in particolare, l'utilizzo della stessa definizione nell'art. 2 del richiamato regolamento in tema di prodotti a duplice uso, e nell'art. 2 *bis* del medesimo regolamento, riguardante beni e tecnologie elencati nell'allegato VII anche non originari dell'Unione, che possano contribuire al rafforzamento militare e tecnologico o allo sviluppo del settore della difesa e della sicurezza della Russia.

contenuta nell'art. 1, lett. d), del regolamento (UE) 833 del 2014³¹, riguarda le attività aventi ad oggetto la negoziazione o l'organizzazione di operazioni dirette all'acquisto o vendita di servizi di trasbordo di gas naturale liquefatto originario della Russia o esportato dalla Russia. Pertanto, ricadrà nel divieto la prestazione di servizi consistenti nell'individuazione del soggetto (es. compagnia di navigazione) che effettui le operazioni di trasbordo³². Non marginale è peraltro il fatto che l'ambito soggettivo degli operatori coinvolti nel descritto divieto risulti potenzialmente ancora più esteso relativamente alle prestazioni aventi natura finanziaria, apparendo intuitiva la *ratio* di ciò: da un lato, si va ad assicurare l'efficacia della restrizione inibendo ogni forma di supporto di carattere economico, diretto o indiretto (rispetto alla quale la platea di soggetti potenzialmente interessati risulta assai ampia); dall'altra, si coinvolgono in funzione dell'attuazione del divieto dei soggetti vigilati (banche, intermediari finanziari, compagnie assicurative), come tali maggiormente predisposti e strutturati al fine di garantire forme rigorose di *compliance*³³. Inoltre, per finalità antielusive³⁴, tanto il divieto di fornire assistenza tecnica e servizi

³¹ La definizione di «servizi di intermediazione» è la seguente: i) la negoziazione o l'organizzazione di operazioni dirette all'acquisto, alla vendita o alla fornitura di beni e tecnologie o di servizi finanziari e tecnici, anche da un Paese terzo a qualunque altro Paese terzo, o ii) la vendita o l'acquisto di beni e tecnologie o di servizi finanziari e tecnici, anche ubicati in Paesi terzi, per il loro trasferimento verso un altro Paese terzo.

³² Tale aspetto solleva tuttavia sul piano pratico profili di complessità: chi fornisce questo genere di servizi dovrebbe, anticipatamente alla conclusione del relativo contratto con il committente, verificare suo tramite l'oggetto specifico dell'attività dell'operatore da coinvolgere (quest'ultimo, a sua volta, avendo il medesimo interesse alla relativa verifica prima della conclusione del contratto), sia in termini di caratteristiche del prodotto (classificazione, origine e provenienza), sia in termini di localizzazione dell'attività da svolgere.

³³ Sul piano oggettivo, l'art. 1, lett. o), del regolamento (UE) 833 del 2014 definisce congiuntamente finanziamenti e assistenza finanziaria, includendovi sia forme di supporto finanziario e assicurativo, sia attività connesse ai servizi di pagamento. Si tratta delle seguenti attività: «qualsiasi azione, a prescindere dal mezzo specifico prescelto, con cui la persona, l'entità o l'organismo interessato eroga o si impegna a erogare, condizionatamente o incondizionatamente, fondi propri o risorse economiche proprie, compresi, a titolo non esaustivo, sovvenzioni, prestiti, garanzie, cauzioni, obbligazioni, lettere di credito, crediti fornitore, crediti acquirente, anticipi all'importazione o all'esportazione e tutti i tipi di assicurazione e riasicurazione, inclusa l'assicurazione del credito all'esportazione. Pagamenti e termini e condizioni di pagamento dei prezzi concordati per beni o servizi, effettuati in linea con la normale prassi commerciale, non costituiscono finanziamenti o assistenza finanziaria».

³⁴ Sulla rilevanza del contrasto all'elusione delle sanzioni commerciali cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale Bot, del 16 novembre 2011, causa C-72/11, dove si precisa che «eludere la legge significa violarla con ogni mezzo, ivi compresa la dissimulazione, utilizzata per eludere, sfuggire o vanificare i divieti enunciati dal testo». Si noti come nella decisione PESC 2024/1744 del 24 giugno 2024 che modifica la decisione 2014/512/PESC concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina venga evidenziata la rilevanza soggettiva del fenomeno dell'elusione non solo nella volontà di produrre il risultato elusivo, ma anche nella semplice consapevolezza di concorrere alla sua produzione. Cfr. inoltre il *considerando* n. 28 secondo cui «ai fini della conformità

di intermediazione, quanto il divieto di prestare finanziamenti o assistenza finanziaria in relazione ai servizi vietati (cfr. art. 3 *novodecies*, co. 2, del regolamento (UE) 833 del 2014) si estendono sia alla prestazione diretta, sia alla prestazione indiretta di tale assistenza. Ne consegue che il divieto viene ad interessare anche le attività sostanzialmente svolte per il tramite di mandatari, agenti, intermediari, e ciò indipendentemente da forme di rappresentanza diretta o indiretta.

5. Deroghe alle restrizioni sopra esaminate, contemplate dal regolamento (UE) 2024/1745, trovano fondamento nei principi di sicurezza degli approvvigionamenti nell'ambito dell'Unione europea e nel principio del legittimo affidamento.

Quanto alla sicurezza degli approvvigionamenti essa costituisce, ai sensi dell'art. 194, co. 1, lett. b), TFUE, uno degli obiettivi della politica UE nel settore dell'energia³⁵, innestandosi altresì, per espressa previsione dello stesso art. 194, co. 1, TFUE, nell'ambito del mercato interno, ovvero del "mercato dell'energia" (cfr. art. 194, co. 1, lett. a, TFUE), quale sezione e parte integrante del mercato interno³⁶. Come evidenziato dalla Corte di giustizia, il principio di solidarietà energetica, contemplato

all'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-72/11, è opportuno modificare la disposizione che proibisce l'elusione precisando che gli elementi della conoscenza e della volontà sussistono non soltanto quando la persona persegue deliberatamente l'obiettivo o il risultato di elusione delle misure restrittive, ma anche quando la persona che partecipa a un'attività avente l'obiettivo o il risultato di eludere le misure restrittive ritiene che la sua partecipazione a una siffatta attività possa avere tale obiettivo o tale risultato e accetti detta possibilità». Si veda inoltre l'art. 12 del regolamento (UE) n. 833 del 2014: «è vietato partecipare, consapevolmente e intenzionalmente, ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere i divieti di cui al presente regolamento, anche partecipandovi senza perseguire deliberatamente tale obiettivo o risultato, ma sapendo che tale partecipazione può avere tale obiettivo o risultato e accettando questa possibilità».

³⁵ Come è noto, l'introduzione di una politica dell'energia è una delle innovazioni del Trattato di Lisbona. Per un'analisi delle relative disposizioni nel TFUE cfr. M. MARLETTA, *Il trattato di Lisbona e l'energia*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, 393 ss.

³⁶ In tale contesto, rilevanza assume l'interconnessione delle reti energetiche (cfr. art. 194, co. 1, lett. d, TFUE), operante in parallelo alla previsione contenuta nell'art. 170, co. 2, TFUE, in tema di reti transeuropee, Secondo l'art. 170, co. 2, TFUE «nel quadro di un sistema di mercati aperti e concorrenziali, l'azione dell'Unione mira a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti. Essa tiene conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali dell'Unione le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche». Nel senso che l'art. 194 TFUE rilevi ai fini delle misure di accesso alle reti e alla cooperazione tra i gestori nazionali, mentre l'art. 170 TFUE rilevi ai fini del potenziamento e dello sviluppo delle reti dell'energia cfr. M. MARLETTA, *Art. 194*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, 1656 ss. Sulle condizioni di accesso alle reti di trasporto gas cfr. il regolamento (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale e che abroga il regolamento (CE) n. 1775/2005.

all'art. 194 TFUE, deve essere preso in considerazione dalle istituzioni dell'Unione nonché dagli Stati membri, nell'ambito della creazione o del funzionamento del mercato interno e, segnatamente, di quello del gas naturale, provvedendo a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici nell'Unione, il che implica non soltanto far fronte a situazioni di emergenza, allorché queste si verificano, ma anche adottare misure volte a prevenire le situazioni di crisi³⁷.

In deroga ai divieti relativi alla fornitura di servizi di trasbordo e accessori, il regolamento (UE) 2024/1745, nel modificare l'art. 3 *novodecies*, co. 3, del regolamento (UE) 833 del 2014, stabilisce che le autorità competenti possano autorizzare servizi di ricarica (*reloading*) ai fini delle operazioni di trasbordo, ma ciò a condizione che tale operazione sia necessaria per il trasporto verso uno Stato membro e che tale Stato membro abbia confermato che il trasbordo è effettuato onde garantire l'approvvigionamento energetico in tale Stato membro. La possibilità per il prestatore di avvalersi della deroga è quindi subordinata alla destinazione del prodotto verso uno Stato membro³⁸ e per un consumo da parte di questi, e ciò al fine di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti in capo allo Stato destinatario della fornitura, onde sopperirne il fabbisogno energetico³⁹.

Quanto ai profili attinenti al legittimo affidamento, essi vanno considerati in relazione ai rapporti contrattuali pendenti, sorti cioè anteriormente all'entrata in vigore delle misure restrittive di cui al regolamento in esame, peraltro in un contesto di ragionevole non prevedibilità dell'introduzione della misura stessa; profili idonei a produrre, in mancanza di correttivi, effetti distorsivi rispetto ai rapporti contrattuali pure sorti anteriormente all'entrata in vigore delle misure restrittive, ma altresì già esauriti nei loro effetti. Al riguardo va ricordato come il principio del legittimo affidamento abbia notoriamente radici profonde nell'ordinamento dell'Unione europea⁴⁰. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia,

³⁷ Corte di giustizia, sentenza del 15 luglio 2021, causa C-848/19 P,.

³⁸ Circostanza la cui dimostrazione è principalmente legata a contratti e fatture.

³⁹ Su un piano generale, i suddetti divieti non trovano applicazione in relazione ai servizi di ricarica (*reloading*) necessari per il bunkeraggio di navi alimentate a gas naturale liquefatto. Si tratta di una deroga volta ad assicurare che la circolazione delle navi così alimentate non subisca una indiretta restrizione, che invece non graverebbe sulle navi diversamente alimentate, con effetti potenzialmente discriminatori. Una nozione di "bunkeraggio" nella normativa dell'Unione europea si ricava dall'art. 148, lett. a), della direttiva 2006/112/CE, che fa riferimento «al rifornimento e al vettovagliamento delle navi adibite alla navigazione in alto mare e al trasporto a pagamento di passeggeri o utilizzate nell'esercizio di attività commerciali, industriali e della pesca, nonché delle navi adibite ad operazioni di salvataggio ed assistenza in mare e delle navi adibite alla pesca costiera, salvo, per queste ultime, le provviste di bordo».

⁴⁰ In relazione a tale principio si veda L. LORELLO, *La tutela del legittimo affidamento tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 1988; F. CAPELLI, *La tutela del legittimo affida-*

da un lato, esso è riconosciuto a ogni operatore economico in capo al quale un'autorità nazionale abbia fatto sorgere aspettative fondate; dall'altro, qualora un operatore economico prudente e accorto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento atto a ledere i suoi interessi, egli non può invocare il beneficio di tale principio nel caso in cui tale provvedimento sia adottato⁴¹. In conformità a detto principio⁴², l'applicazione dei divieti sopra descritti non opera fino al 26 marzo 2025 con riferimento, tuttavia, all'esecuzione di contratti conclusi prima del 25 giugno 2024, ovvero con riferimento ai contratti di fornitura di servizi di trasbordo e relativi servizi accessori perfezionati sino alla data dell'entrata in vigore del regolamento (UE) 2024/1745, ovvero sino al 25 giugno 2024.

6. Le misure introdotte dal regolamento (UE) 2024/1745 si estendono alla circolazione di merci e, in particolare, alla circolazione dei medesimi prodotti cui si riferiscono i servizi di trasbordo oggetto delle sopra descritte restrizioni. Il regolamento (UE) 2024/1745 introduce, infatti, nel regolamento (UE) 833 del 2014 l'art. 3 *duovicies*, in forza del quale è vietato acquistare, importare o trasferire, direttamente o indirettamente, gas naturale liquefatto originario della Russia o esportato dalla Russia. La condizione per l'applicazione di tale divieto è innanzitutto legata alla modalità di circolazione del prodotto: tale restrizione, infatti, opera solo per il gas naturale liquefatto acquistato, importato o trasferito attraverso

mento tra diritto comunitario e diritto italiano (con particolare riferimento alla normativa CEE in materia agricola), in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1989, 106 ss.; R. BARATTA, "Legittimo affidamento" e invalidità di atti comunitari, in *Giustizia civile*, 1992, I, 2594 ss.; P.M. HUBER, *Aiuti ex art. 87 e 88 del Trattato CE e tutela dell'affidamento nel diritto comunitario e nel diritto amministrativo nazionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, 321 ss. Sul piano interno cfr. F. MERUSI, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni "trenta" all'alternanza*, Milano, 2001. In tempi più recenti cfr. A. MARCHESELLI, *Affidamento e buona fede come principi generali del diritto*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2009, 447 ss. Va ricordato che il legittimo affidamento, unitamente al principio di certezza del diritto, assume rilevanza anche ai fini di limitare la revocabilità di atti. Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 26 febbraio 1987, causa 15/85, *Consorzio Cooperative D'abruzzo c. Commissione*, dove si precisa che la revoca di un atto è consentita solo entro un termine ragionevole e se l'istituzione da cui emana ha adeguatamente tenuto conto della misura in cui il destinatario dell'atto ha potuto eventualmente fare affidamento sulla legittimità dello stesso. Se queste condizioni non sono soddisfatte, la revoca lede i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento e deve essere annullata. Si veda anche Corte di giustizia, sentenza del 3 marzo 1982, causa 14/81, *Alpha steel ltd. c. Commissione*.

⁴¹ Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 10 dicembre 2015, causa C-427/14, *Valsts*.

⁴² Sulla possibilità di avvalersi principio della tutela del legittimo affidamento cfr. Corte di giustizia, sentenza *Valsts*. Tuttavia, secondo l'orientamento della Corte, gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali (cfr. Corte di giustizia, sentenza, del 10 settembre 2009, causa C-201/08, *Plantanol*).

terminali dell'Unione non connessi al sistema del gas naturale interconnesso⁴³. La *ratio* di tale limitazione oggettiva della restrizione risiede nella salvaguardia dell'approvvigionamento energetico dei Paesi dell'Unione europea. A questo riguardo, nella decisione PESC 2024/1744 viene richiamata l'esigenza di assicurare l'effettività delle misure adottate e, nel contempo, di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico degli Stati membri dell'Unione, introducendo restrizioni alle importazioni di gas naturale liquefatto russo attraverso terminali dell'Unione non connessi al sistema interconnesso del gas naturale, pur dovendosi assicurare che ciò non pregiudichi le importazioni di gas naturale liquefatto mediante altri impianti. La finalità della misura, che è sostanzialmente circoscritta all'importazione via nave, è ulteriormente evidenziata nella medesima decisione (PESC): si tratta, infatti, di una restrizione mirata, in quanto relativa solo a determinati impianti in taluni Stati membri, che non ostacola tuttavia le importazioni di gas naturale liquefatto russo attraverso altri impianti nell'Unione, né ostacola la fornitura di gas naturale liquefatto russo dalla terraferma di uno Stato membro alle rispettive regioni ultraperiferiche⁴⁴; in tal modo, si evitano gli effetti negativi sul mercato energetico dell'Unione e sulla sicurezza degli approvvigionamenti, compresi i volumi e i prezzi disponibili. Il divieto così introdotto, con riferimento alle tipologie di transazioni coinvolte, assume altresì una portata particolarmente estesa. Esso, infatti, coinvolge sia le operazioni di importazione di prodotti provenienti dall'esterno dell'Unione europea, sia le operazioni di commercializzazione o circolazione dei medesimi prodotti all'interno dell'Unione europea nonché dall'interno dell'Unione europea verso l'esterno⁴⁵. Si noti inoltre che le

⁴³ Va al riguardo ricordato che ai sensi dell'art. 2, nn. 38 e 39, della direttiva (UE) 2024/1788 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024, relativa a norme comuni per i mercati interni del gas rinnovabile, del gas naturale e dell'idrogeno, il sistema interconnesso è costituito dal complesso di sistemi tra loro collegati, mentre l'interconnettore è costituito dal gasdotto di trasporto che attraversa o si estende oltre una frontiera tra Stati membri allo scopo di collegare i sistemi nazionali di trasporto di tali Stati membri o un gasdotto di trasporto tra uno Stato membro e un Paese terzo fino al territorio degli Stati membri o alle acque territoriali di tale Stato membro.

⁴⁴ Cfr. art. 3 *duovicies*, par. 4, del regolamento (UE) 833 del 2014, del Consiglio, del 31 luglio 2014 introdotto dal regolamento (UE) 2024/1745.

⁴⁵ Quanto alle operazioni di importazione, il relativo controllo è operato al momento delle merci nel territorio doganale dell'Unione europea. In particolare, nel caso di merci sottoposte a divieti, le autorità doganali degli Stati membri non procedono al relativo svincolo, sicché ne è preclusa l'immissione in libera pratica nel territorio doganale dell'Unione. Ne segue, inoltre, che le autorità doganali degli Stati membri, in forza dell'art. 198, co. 1, del regolamento (UE) 952/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, sono tenute a prendere tutte le misure necessarie, compresa la confisca e la vendita o la distruzione, per rimuovere tali merci. L'applicazione del divieto opera quindi nel senso di precludere l'immissione in

transazioni, per ricadere nell'ambito della restrizione, possono essere realizzate anche solo in via mediata: risultano, infatti, vietate sia le operazioni che determinino in capo all'operatore la titolarità, diretta o indiretta, del prodotto, sia quelle che producano, anche indirettamente, la veicolazione del prodotto verso terzi con l'ausilio di terminali di gas naturale liquefatto dell'Unione⁴⁶.

7. L'esame delle disposizioni del regolamento (UE) 2024/1745, nel loro coordinamento con il diritto primario dell'Unione europea, mette in luce come le misure introdotte, pur nel rigore dell'impianto sanzionatorio, mantengano un adeguato equilibrio rispetto alle esigenze, da un lato, di mantenere efficaci restrizioni alle importazioni di gas naturale liquefatto russo, dall'altro, di assicurare a beneficio degli Stati UE la sicurezza degli approvvigionamenti nel mercato dell'Unione europea. Come si è cercato di mettere in luce in questo scritto, tale esigenza di coordinamento si manifesta non solo in senso verticale, ovvero tra le misure introdotte dal regolamento (UE) 2024/1745 e le regole di carattere primario di cui agli articoli 56, 57 e 90 TFUE, nonché con l'obiettivo della sicurezza dell'approvvigionamento di cui all'art. 194, co. 1, lett. b), TFUE, ma anche in senso orizzontale, ovvero tra il medesimo regolamento UE) 2024/1745 e lo stratificato impianto normativo di cui al regolamento (UE) n. 833 del 2014. In detta prospettiva rilevano altresì le esaminate deroghe alle restrizioni aventi ad oggetto il gas naturale liquefatto originario della Russia o esportato dalla Russia o i servizi funzionali e connessi alla sua fornitura, laddove lo Stato membro dell'UE destinatario del prodotto abbia confermato che la fornitura (in linea di principio vietata) sia invece effettuata onde garantirne l'approvvigionamento energetico. Per altro verso, l'astratta incompatibilità tra misure restrittive di carattere economico destinate a operare all'interno del mercato interno e le regole primarie in tema di libera prestazione di servizi trova una composizione nei rapporti di specialità tra norme primarie e, segnatamente, tra gli articoli 56, 90, 194 e 215 TFUE. Infine, nella medesima prospettiva, nonché

libera pratica (cfr. art. 201, co. 2, regolamento 952/2013) del gas naturale liquefatto che abbia origine o provenienza russa.

⁴⁶ Va ricordato che l'art. 2, n. 33, della direttiva (UE) 2024/1788 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 definisce l'impianto GNL come «il terminale utilizzato per le operazioni di liquefazione del gas naturale o per l'importazione, lo scarico e la rigassificazione di GNL, compresi i servizi ausiliari e lo stoccaggio provvisorio necessari per il processo di rigassificazione e successiva consegna al sistema di trasporto, a esclusione delle parti dei terminali di gas naturale liquefatto utilizzate per lo stoccaggio». In generale, per la definizione dell'attività di trasporto del gas cfr. S.M. SAMBRI, S. VERNILE, *Le attività down-stream nel settore dell'energia elettrica e del gas naturale*, in E. PICOZZA, S.M. SAMBRI (a cura di), *Il diritto dell'energia*, Padova, 2015, 421 s.

in funzione dell'effettività degli obiettivi perseguiti a livello internazionale e del contrasto a forme elusive, trova giustificazione l'accentuata estensione oggettiva e soggettiva delle misure restrittive.

ABSTRACT

*European Union Economic Sanctions Against Russia in
Regulation no. 2024/1745*

This article examines the economic sanctions in view of Russia's actions destabilizing the situation in Ukraine established by the European Union through Regulation (EU) 2024/1745 of June 24, 2024, and affecting the energy sector. After recalling the international regulatory background, the article examines the sanction measures that pertain to both the provision of services within the European Union and the supply of liquefied natural gas. The analysis conducted also covers the exemptions provided to the restrictive measures and the coordination between the restrictive measures and the primary rules of the European Union legal system – specifically, those relating to the freedom of providing services.

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

NAZIONI UNITE

ASSEMBLEA GENERALE

77^a sessione

QUESTIONI GIURIDICHE

1. *Premessa.* – Tra i diversi temi affrontati dalla VI Commissione nel corso della sessione in rassegna, ci si soffermerà in particolare su quelli di maggiore rilievo 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. *Principio della rule of law a livello interno e internazionale.* – Analogamente a quanto avvenuto nelle sessioni precedenti, è stato presentato il rapporto annuale del Segretario generale delle Nazioni Unite sulle attività condotte dall'Organizzazione per la promozione della *rule of law*¹. Diverse delegazioni hanno accolto con favore la decisione del Segretario generale di sviluppare una nuova visione dello Stato di diritto², fondata sul perseguimento dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, in particolare dell'obiettivo 16, e della “Dichiarazione sulla *rule of law* a livello nazionale ed internazionale”, del 2012³. È stato inoltre accolto con favore l'appello espresso nel rapporto per un multilateralismo più coeso, inclusivo ed efficace⁴. Allo stesso tempo, si è affermato che il rapporto deve coprire la dimensione nazionale e internazionale dello Stato di diritto in proporzioni uguali e astenersi dall'imporre standard universali agli Stati. Diverse delegazioni si sono opposte alla

¹ Rapporto del Segretario generale sul rafforzamento e sul coordinamento delle attività delle Nazioni Unite in tema di *rule of law*, UN Doc. A/77/213.

² Così, Colombia (*Summary record of the 6th meeting*, 6 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, UN Doc. A/C.6/77/SR.6, par. 84), Guatemala (*Summary record of the 7th meeting*, 7 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, UN Doc. A/C.6/77/SR.7, par. 37), Guinea Equatoriale (ivi, par. 51), Libano (ivi, par. 70), Cile (*Summary record of the 8th meeting*, 7 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, A/C.6/77/SR.8, par. 49), Turchia (ivi, par. 50) e Namibia (*Summary record of the 9th meeting*, 10 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, A/C.6/77/SR.9, par. 31).

³ UN Doc. A/RES/67/1.

⁴ Così, Gruppo dei Paesi africani (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 4), Georgia (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 87) e Namibia (*Summary record of the 9th meeting*, cit., par. 31).

definizione, richiesta dalla risoluzione 73/304 dell'Assemblea generale e inserita nel par. 64 del rapporto del Segretario generale, di standard internazionali comuni sul commercio di strumenti di tortura e per l'esecuzione della pena di morte⁵. Nelle loro osservazioni generali, come già in passato, molte delegazioni hanno sottolineato il ruolo fondamentale del principio della *rule of law* per l'avanzamento dei tre pilastri delle Nazioni Unite (mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, tutela dei diritti umani e sviluppo socioeconomico), così come per il perseguimento dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs), in particolare il 16, e per facilitare l'accesso alla giustizia per tutti⁶. In proposito, diverse delegazioni hanno sottolineato l'importanza dei programmi di assistenza legale a livello nazionale⁷.

Alcune delegazioni hanno enfatizzato l'importanza di un approccio allo Stato di diritto incentrato sulle persone⁸, mentre altre hanno posto l'accento sulla necessità di garantirne la coerenza con gli obiettivi e i principi della Carta delle Nazioni Unite, tra cui il rispetto dell'uguaglianza sovrana e dell'integrità territoriale degli Stati, il diritto all'autodeterminazione, il divieto di minaccia o uso della forza, la non ingerenza negli affari interni e il rispetto del regolamento pacifico delle controversie⁹. Numerose delegazioni hanno fermamente condannato l'aggressione della Federazione Russa contro l'Ucraina, sottolineando che essa costituisce una grave violazione dei principi fondamentali della Carta¹⁰. È stata inoltre sottolineata la necessità di promuovere il rispetto del diritto internazionale, comprese le norme sui diritti umani e sul diritto umanitario¹¹. Alcune delegazioni hanno chiesto una maggiore capacità

⁵ Sul punto, Singapore (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 71), Egitto (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 23), Movimento dei Paesi non allineati (ivi, par. 44), Arabia Saudita (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 16) e Indonesia (ivi, par. 82).

⁶ Cfr. ASEAN (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 62), Mozambico (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 32), Guatemala (ivi, par. 36) e Vietnam (ivi, par. 66), Indonesia (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 82).

⁷ Così, ad esempio Sierra Leone (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 54), Camerun (ivi, par. 62), Mozambico (ivi, par. 34), Eritrea (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 13), Niger (ivi, par. 90), Zambia (ivi, par. 95), Gabon (*Summary record of the 9th meeting*, cit., par. 18) e Perù (ivi, par. 25).

⁸ In questo senso, Unione europea (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 48), Costa Rica (anche in rappresentanza di Canada, Cile, Colombia, Francia, Germania, Giappone, Liberia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia e Svizzera) (ivi, paragrafi 52 e 54), ASEAN (ivi, par. 62), Gruppo dei Paesi africani (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 4), Argentina (ivi, par. 72), Ucraina (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 32), Regno Unito (ivi, par. 43), Turchia (ivi, par. 50), Thailandia (ivi, par. 72), Cina (*Summary record of the 9th meeting*, cit., par. 8) e IDLO (ivi, par. 51).

⁹ V. es. ASEAN (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 60), Pakistan (ivi, par. 74), Movimento dei Paesi non allineati (ivi, par. 35), Nicaragua (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 10), Egitto, (ivi, par. 26), Mozambico (ivi, par. 32), Paraguay (ivi, par. 47), Vietnam (ivi, par. 66), Eritrea (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 13), Arabia Saudita (ivi, par. 20), Qatar (ivi, par. 22), Azerbaigian (ivi, par. 86), Oman (*Summary record of the 9th meeting*, cit., par. 7) e Venezuela (ivi, par. 38).

¹⁰ In questo senso, Gruppo dei Paesi del Nord (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 65), Liechtenstein (ivi, par. 82), Svizzera (*Summary record of the 7th meeting*, par. 59), Corea (ivi, par. 84), Georgia (ivi, par. 86) e Regno Unito (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 44).

¹¹ Così, Movimento dei Paesi non allineati (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 36), Austria (ivi, par. 45), Venezuela (ivi, par. 51 s.), Nuova Zelanda (anche in rappresentanza di Australia e Canada) (ivi, par. 69), Gruppo dei Paesi africani (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 4), Nepal (ivi, par. 18), Guinea Equatoriale (ivi, par. 49), Arabia Saudita (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 20) e Giordania (ivi, par. 80).

di rendere giustizia a livello nazionale e internazionale per i crimini internazionali¹². Ancora, è stato evidenziato il valore della cooperazione internazionale, della democrazia e del multilateralismo per la promozione dello Stato di diritto su scala globale¹³. Tuttavia, alcune delegazioni hanno espresso preoccupazione per le attuali minacce al multilateralismo¹⁴.

Diverse delegazioni hanno fatto riferimento e apprezzato il sotto-tema proposto dal Segretario generale per la 78^a sessione: “Utilizzo della tecnologia al fine di promuovere l’accesso alla giustizia per tutti”¹⁵. Sono stati inoltre suggeriti alcuni sotto-temi alternativi¹⁶. Per quanto riguarda il sotto-tema oggetto della 77^a sessione, “L’impatto della pandemia di coronavirus (COVID-19) sullo Stato di diritto a livello nazionale e internazionale”¹⁷, diverse delegazioni hanno illustrato le misure adottate a livello nazionale per mitigare gli effetti negativi della pandemia¹⁸. È stata altresì evidenziata la necessità di un impegno multilaterale coordinato a livello internazionale¹⁹. Alcune delegazioni hanno sottolineato il ruolo cruciale dell’Organizzazione mondiale della sanità (OMS)²⁰, mentre altre hanno osservato come la pandemia abbia accentuato le disuguaglianze economiche tra gli Stati, sollecitando la necessità di garantire un equo accesso ai vaccini²¹.

Diverse delegazioni hanno manifestato preoccupazione per le ripercussioni delle misure adottate durante la pandemia sullo Stato di diritto e sui diritti umani²²,

¹² V. es. Nuova Zelanda (anche in rappresentanza di Australia e Canada) (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 68) e Brasile (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 30) e Georgia (ivi, par. 88).

¹³ V. es. Guinea Equatoriale (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 51), Libano (ivi, par. 69), Georgia (ivi, par. 87) e Arabia Saudita (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 18).

¹⁴ Così, Bielorussia (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 89), Georgia (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 87), Cina (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 12 s.) e Venezuela (*Summary record of the 9th meeting*, cit., par. 38).

¹⁵ In questo senso, Costa Rica (anche in rappresentanza di Canada, Cile, Colombia, Francia, Germania, Giappone, Liberia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia e Svizzera) (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 57), ASEAN (ivi, par. 61), Gruppo dei Paesi africani (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 3), Sierra Leone (ivi, par. 53), Argentina (ivi, par. 74) e Tanzania (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 57).

¹⁶ Cfr. Movimento dei Paesi non allineati (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 42) e Thailandia (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 75).

¹⁷ L’argomento era stato inserito in agenda durante i lavori della 76^a sessione (cfr. UN Doc. A/RES/76/117, adottata per *consensus*).

¹⁸ V. es. Unione europea (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 49), Nuova Zelanda (anche in rappresentanza di Australia e Canada) (ivi, par. 66), Singapore (ivi, par. 73), India (ivi, par. 79), Colombia (ivi, par. 86), Gruppo dei Paesi africani (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 3), Nepal (ivi, par. 16), El Salvador (ivi, par. 19), Mozambico (ivi, par. 35), Paraguay (ivi, par. 48), Slovenia (ivi, par. 57), Argentina (ivi, par. 73 s.), Sudafrica (ivi, par. 96), Regno Unito (*Summary record of the 8th meeting*, cit., paragrafi 41-43), Cile (ivi, par. 47), Turchia (ivi, par. 54), Emirati Arabi Uniti (ivi, par. 71), Thailandia (ivi, par. 74), Cina (*Summary record of the 9th meeting*, cit., par. 8), Perù (ivi, paragrafi 24 e 25) e Marocco (ivi, par. 29).

¹⁹ V. es. Costa Rica (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 56), ASEAN (ivi, par. 58), Pakistan (ivi, par. 77), Thailandia (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 73), Algeria (ivi, par. 77), Cina (*Summary record of the 9th meeting*, cit., par. 11), Honduras (ivi, par. 17) e Namibia (ivi, par. 31).

²⁰ In questo senso, ad esempio Movimento dei Paesi non allineati (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 34) e Turchia (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 54).

²¹ Cfr. Movimento dei Paesi non allineati (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 34), Costa Rica (ivi, par. 56), Gruppo dei Paesi africani (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 4), Sudafrica (ivi, par. 97), Algeria (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 77) e Cina (*Summary record of the 9th meeting*, cit., par. 11).

²² V. es. Austria (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 44), Unione europea (ivi, paragrafi 48 e 49), Mozambico (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 35), Slovenia (*Summary record of the 7th*

mentre altre hanno sottolineato la necessità che gli Stati rispettino i propri obblighi internazionali e garantiscano, nell'attuazione delle misure di risposta alla crisi pandemica, la protezione da atti arbitrari a livello nazionale²³. In particolare, è stata evidenziata l'importanza di tutelare i diritti dei detenuti e alcune delegazioni hanno proposto l'adozione di misure speciali per attenuare gli effetti della pandemia sulle persone private della libertà, come il rilascio anticipato²⁴.

È stata inoltre ribadita la necessità di garantire l'accesso alla giustizia durante la pandemia di COVID-19²⁵. A questo proposito, diverse delegazioni hanno condiviso le proprie esperienze nazionali sull'utilizzo delle nuove tecnologie per affrontare le sfide derivanti dalle restrizioni sanitarie, evidenziando l'importanza di potenziare l'alfabetizzazione tecnologica al fine di migliorare l'efficienza e l'accessibilità dei sistemi giudiziari²⁶. È stato inoltre espresso sostegno alla predisposizione, in seno all'OMS, di uno strumento universale per la prevenzione, la preparazione e la risposta alle pandemie²⁷.

Alcune delegazioni hanno menzionato anche altre sfide globali che minacciano lo Stato di diritto, tra cui il cambiamento climatico, la criminalità informatica e i rischi connessi allo sviluppo tecnologico²⁸. Diverse delegazioni hanno evidenziato gli sforzi compiuti per promuovere l'uguaglianza di genere e garantire sicurezza e giustizia a donne e ragazze, sottolineando la necessità di porre fine a tutte le forme di violenza nei loro confronti²⁹.

Infine, un gruppo nutrito di delegati ha espresso le proprie preoccupazioni con riguardo alla diffusione del fenomeno della corruzione, evidenziando l'urgenza di

meeting, cit., par. 57), Argentina (ivi, par. 74), Corea (ivi, par. 84), Sudafrica (ivi, par. 95) e Cile (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 46).

²³ V. es. Gruppo dei Paesi del Nord (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 64), Nepal (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 16), Regno Unito (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 41), Cile (ivi, par. 46), Cina (*Summary record of the 9th meeting*, cit., par. 13) e Marocco (ivi, par. 30).

²⁴ V. es. Unione europea (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 49), Gruppo dei Paesi africani (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 3) e Nepal (ivi, par. 16).

²⁵ V. es. Unione europea (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 49) e Regno Unito (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 43).

²⁶ Cfr. Nuova Zelanda (anche in rappresentanza di Australia e Canada) (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 66), Singapore (ivi, par. 73), India (ivi, par. 79), Colombia (ivi, par. 86), Argentina (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 74), Turchia (ivi, par. 54) e Tanzania (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 57).

²⁷ V. es. Sudafrica (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 97), Cile (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 49), Turchia (ivi, par. 54), Thailandia (ivi, par. 73) e Cina (*Summary record of the 9th meeting*, cit., par. 17).

²⁸ Così, Nuova Zelanda (anche in rappresentanza di Australia e Canada) (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 70), Liechtenstein (ivi, par. 83), Mozambico (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 33), Sierra Leone (ivi, par. 53), Ecuador (ivi, par. 75), Corea (ivi, par. 85), Georgia (ivi, par. 87), Kuwait (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 10), Regno Unito (ivi, par. 42), Algeria (ivi, par. 76), Cina (*Summary record of the 9th meeting*, cit., par. 10), Gabon (ivi, par. 18) e IDLO (ivi, par. 52).

²⁹ Cfr. Israele (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 7), Nepal (ivi, par. 16), Filippine (ivi, par. 80), Sudafrica (ivi, par. 96), Sri Lanka (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 3), Sudan (ivi, par. 58), Emirati Arabi Uniti (ivi, par. 69), e Maldive (ivi, par. 102), Honduras (*Summary record of the 9th meeting*, cit., par. 15), Gabon (ivi, par. 20), Perù (ivi, par. 25) e Marocco (ivi, par. 29).

sviluppare strategie efficaci per contrastarla³⁰, ed alcuni hanno condiviso le proprie esperienze nazionali³¹.

Alcune delegazioni hanno elogiato le attività di *capacity-building* e assistenza tecnica delle Nazioni Unite³², mentre altre hanno sottolineato l'importanza di potenziarle, chiedendone un ampliamento³³. Allo stesso tempo, è stata sottolineata l'importanza che gli organi delle Nazioni Unite mantengano un approccio obiettivo ed equilibrato nella redazione dei loro rapporti³⁴. Le delegazioni hanno inoltre ribadito la necessità di potenziare il ruolo centrale dell'Assemblea generale ed evidenziato l'urgenza di riformare il Consiglio di sicurezza³⁵. Analogamente agli anni passati, si è riconosciuto il contributo significativo offerto dalla Commissione del diritto internazionale (CDI) alla codificazione e allo sviluppo progressivo del diritto internazionale³⁶, e si è espresso apprezzamento per il *Programme of Assistance in the Teaching, Study, Dissemination and Wider Appreciation of International Law*³⁷.

Si è altresì reiterato il sostegno per i tribunali internazionali, con l'esortazione al pieno rispetto delle loro decisioni³⁸. In particolare, è stata evidenziata l'importanza della Corte internazionale di giustizia (CIG) nel regolamento pacifico delle controversie e nel fornire pareri consultivi. L'Assemblea generale e il Consiglio di sicurezza sono stati incoraggiati a richiederle pareri su questioni giuridiche rilevanti quando opportuno, mentre gli Stati sono stati sollecitati ad accettarne la giurisdizione e a rispettarne le sentenze³⁹. Per quanto riguarda la Corte penale inter-

³⁰ Così, Senegal (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 77) e Turchia (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 53).

³¹ V. es. Mozambico (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 34), Guinea Equatoriale (ivi, par. 50), Senegal (ivi, par. 78), Arabia Saudita (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 17), Qatar (ivi, par. 24), Tanzania (ivi, par. 56), Nigeria (ivi, par. 66), Algeria (ivi, par. 78), Zambia (ivi, par. 96), Maldive (ivi, par. 102), Honduras (*Summary record of the 9th meeting*, cit., par. 14), Gabon (ivi, par. 20), Namibia (ivi, par. 32 s.) e Mauritania (ivi, par. 36).

³² In questo senso, Singapore (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 71), Colombia (ivi, par. 85), Gruppo dei Paesi africani (*Summary record of the 7th meeting*, cit., paragrafi 1 e 4), Messico (ivi, par. 21), Guinea Equatoriale (ivi, par. 50), Sierra Leone (ivi, par. 52), Libano (ivi, par. 70), Argentina (ivi, par. 72), Filippine (ivi, par. 81), Sudafrica (ivi, par. 94), Kuwait (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 11), Qatar (ivi, par. 24), Turchia (ivi, par. 53) e Thailandia (ivi, par. 72).

³³ Così, Iran (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 39), Bielorussia (ivi, par. 93), Guatemala (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 36) e Cuba (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 28).

³⁴ In questo senso, Movimento dei Paesi non allineati (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 40) e Camerun (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 63).

³⁵ Così, India (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 80), Brasile (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 29) e Cuba (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 29).

³⁶ In questo senso, Nepal (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 17), Messico (ivi, par. 22), Brasile (ivi, par. 27), Vietnam (ivi, par. 66), Ecuador (ivi, par. 75), Arabia Saudita (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 18), Uganda (ivi, par. 21), Thailandia (ivi, par. 72), Algeria (ivi, par. 77) e Uruguay (ivi, par. 107).

³⁷ Così, ASEAN (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 61) e Gruppo dei Paesi africani (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 5).

³⁸ In questo senso, Nuova Zelanda (anche in rappresentanza di Canada e Australia) (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 67), Vietnam (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 66) e Ucraina (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 34).

³⁹ Così, Iran (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 36), Austria (ivi, par. 46), Nuova Zelanda (anche in rappresentanza di Canada e Australia) (ivi, par. 67), Nepal (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 17), Guatemala (ivi, par. 39), Sierra Leone (ivi, par. 55), Vietnam (ivi, par. 66), Ecuador (ivi, par. 75), Senegal (ivi, par. 79), Honduras (*Summary record of the 9th meeting*, cit., par. 16) e Palestina (ivi, par. 45).

nazionale (CPI), alcune delegazioni hanno invitato gli Stati a ratificarne lo Statuto⁴⁰. Sono stati elogiati i lavori del Tribunale speciale per il Libano e della Corte speciale per la Sierra Leone⁴¹. Si sono anche riproposte le opinioni contrastanti con riferimento al Meccanismo internazionale, imparziale e indipendente di sostegno alle indagini e alla repressione dei crimini commessi in Siria, nonché circa l'istituzione, nell'agosto 2019, di un meccanismo simile per il Myanmar⁴². Si è poi notato il ruolo degli altri meccanismi di regolamento pacifico delle controversie, tra cui quelli di verità, giustizia e riconciliazione, e si è invocato un sistema di giustizia orientato alle esigenze delle vittime, nel rispetto dei loro diritti⁴³.

Infine, le delegazioni hanno sottolineato il ruolo del diritto internazionale pattizio – e, secondo alcune, anche delle norme consuetudinarie – per il mantenimento delle buone relazioni tra gli Stati e a sostegno della *rule of law* internazionale⁴⁴.

Al termine della discussione, l'Assemblea generale ha rinviato i lavori alla 78^a sessione, durante la quale le delegazioni si confronteranno sul sotto-tema dell'«Utilizzo della tecnologia al fine di promuovere l'accesso alla giustizia per tutti»⁴⁵.

3. *Portata e applicazione del principio di universalità della giurisdizione.* – Analogamente a quanto avvenuto negli anni precedenti, la discussione su questo tema si è svolta sia in plenaria sia in seno a un *working group* aperto alla partecipazione di tutti gli Stati⁴⁶. Nel dibattito generale, le delegazioni hanno riconosciuto la giurisdizione universale come un principio essenziale e consolidato del diritto internazionale, fondamentale per contrastare l'impunità dei responsabili⁴⁷. È stato sottolineato che essa consente di perseguire i crimini internazionali più gravi, ma deve es-

⁴⁰ In questo senso si sono espressi Nuova Zelanda (anche in rappresentanza di Canada e Australia) (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 67), Brasile (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 30), Guatemala (ivi, par. 39), Sierra Leone (ivi, par. 56), Ecuador (ivi, par. 75), Senegal (ivi, par. 79), Georgia (ivi, par. 88) e Regno Unito (*Summary record of the 9th meeting*, cit., par. 44).

⁴¹ Cfr. Sierra Leone (*Summary record of the 7th meeting*, cit., par. 56) e Libano (ivi, par. 71).

⁴² V. es. Siria (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 5), Russia (*Summary record of the 9th meeting*, cit., par. 4) e Perù (ivi, par. 27).

⁴³ V. es. Austria (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 47), Algeria (ivi, par. 78), Liechtenstein (ivi, par. 82), Giordania (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 81), Corea (ivi, par. 84), Georgia (ivi, par. 88) e Singapore (*Summary record of the 9th meeting*, cit., par. 82).

⁴⁴ Cfr. Iran (*Summary record of the 6th meeting*, cit., par. 33), Austria (ivi, par. 46), Bielorussia (ivi, par. 93) e Thailandia (*Summary record of the 8th meeting*, cit., par. 73).

⁴⁵ UN Doc. A/RES/77/110.

⁴⁶ Il *working group* è stato istituito dalla Commissione nel corso della sua prima riunione (cfr. *Summary record of the 1st meeting*, 3 October 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, A/C.6/77/SR.1, par. 11 s.). Nello svolgimento dei lavori, le delegazioni si sono avvalse 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 Doc. A/65/181, A/66/93 e Add.1, A/67/116, A/68/113, A/69/174, A/70/125, A/71/111, A/72/112, A/73/123 e Add.1, A/74/144, A/75/151, e A/76/203).

⁴⁷ Cfr. Unione europea (*Summary record of the 12th meeting*, 12 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, A/C.6/77/SR.12, par. 5), Paesi del Nord (ivi, par. 10), El Salvador (ivi, par. 38), Brasile (ivi, par. 45), Repubblica Ceca (ivi, par. 51), Burkina Faso (ivi, par. 85), India (ivi, par. 91), Sudafrica (ivi, par. 92), Senegal (ivi, par. 95), Emirati Arabi Uniti (ivi, par. 106), Corea (ivi, par. 107), Paesi Bassi (ivi, par. 108), Cile (*Summary record of the 13th meeting*, 13 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, A/C.6/77/SR.13, par. 13), Marocco (ivi, par. 27), Turchia (ivi, par. 30), Indonesia (ivi, par. 38), Zimbabwe (ivi, par. 41) e Palestina (ivi, par. 46).

sere applicata in via eccezionale e nel rispetto del principio di sussidiarietà⁴⁸. Alcune delegazioni hanno rilevato che il principio dovrebbe essere applicato esclusivamente quando lo Stato territoriale o quello di nazionalità si dimostrino “unwilling or unable” nel condurre indagini e/o perseguire il presunto responsabile del reato⁴⁹, mentre altre ne hanno messo in rilievo la funzione deterrente⁵⁰.

Come nelle sessioni precedenti, le delegazioni hanno espresso opinioni contrastanti riguardo all’ambito di applicazione del principio di universalità della giurisdizione. In particolare, continua a registrarsi disaccordo circa l’identificazione delle condotte criminose da perseguire. Un gruppo nutrito di delegazioni ha confermato la posizione secondo cui il principio in esame troverebbe applicazione con riguardo alle fattispecie più gravi, tra le quali rientrano crimini di guerra, genocidio, crimini contro l’umanità, schiavitù, tortura, pirateria, terrorismo e aggressione⁵¹, mentre altre hanno espresso una posizione più restrittiva, sostenendo che la pirateria è l’unico reato per il quale l’applicabilità della giurisdizione universale è prescritta dal diritto internazionale generale⁵².

In merito alla sua applicazione, numerose delegazioni hanno espresso preoccupazione per l’incertezza che circonda il principio e per il rischio di abusi o di un suo uso improprio⁵³. Diversi delegati hanno sottolineato che l’applicazione della giurisdizione universale deve avvenire in conformità con la Carta ONU e il diritto internazionale, rispettando l’uguaglianza sovrana degli Stati, la loro integrità territoriale e il principio di non ingerenza negli affari interni di altri Stati, oltre all’immunità dei funzionari statali⁵⁴. Inoltre, è stata ribadita la necessità che l’applicazione della giuri-

⁴⁸ Cfr. Unione europea (*Summary record of the 12th meeting*, cit., par. 6), Australia (anche in rappresentanza di Nuova Zelanda e Canada) (ivi, par. 15), Pakistan (ivi, par. 25), Messico (ivi, par. 30), Egitto (ivi, par. 36), Brasile (ivi, par. 44), Slovacchia (ivi, par. 50), Camerun (ivi, par. 68), Senegal (ivi, par. 97), Etiopia (ivi, par. 101), Emirati Arabi Uniti (ivi, par. 106), Paesi Bassi (ivi, par. 108), Gruppo dei Paesi africani (*Summary record of the 13th meeting*, cit., par. 7), Algeria (ivi, par. 8), Argentina (ivi, par. 14), Sudan (ivi, par. 19), Siria (ivi, par. 21), Marocco (ivi, par. 28) e Iran (ivi, par. 37).

⁴⁹ Cfr. Unione europea (*Summary record of the 12th meeting*, cit., par. 6), Australia (anche in rappresentanza di Nuova Zelanda e Canada) (ivi, par. 15), Giordania (ivi, par. 19), Pakistan (ivi, par. 23), Egitto (ivi, par. 36), Burkina Faso (ivi, par. 81), Myanmar (ivi, par. 90), Sudafrica (ivi, par. 93), Algeria (*Summary record of the 13th meeting*, cit., par. 8), Cile (ivi, par. 11), Sudan (ivi, par. 19), Zambia (ivi, par. 25), Indonesia (ivi, par. 39) e Zimbabwe (ivi, par. 42).

⁵⁰ Così, Unione europea (*Summary record of the 12th meeting*, cit., par. 7), Senegal (ivi, par. 98), Sri Lanka (ivi, par. 85) e Palestina (*Summary record of the 13th meeting*, cit., par. 46).

⁵¹ In questo senso, Unione europea (*Summary record of the 12th meeting*, cit., par. 7), Gruppo dei Paesi del Nord (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) (ivi, par. 9), Nuova Zelanda (anche in rappresentanza di Canada e Australia) (ivi, par. 13), Giordania (ivi, par. 18), Liechtenstein (ivi, par. 27), Germania (ivi, par. 33), El Salvador (ivi, par. 38), Repubblica Ceca (ivi, par. 51), Camerun (ivi, par. 67), Burkina Faso (ivi, par. 81) Sri Lanka (ivi, par. 82), Sudafrica (ivi, par. 94), Paesi Bassi (ivi, par. 108), Argentina (*Summary record of the 13th meeting*, cit., paragrafi 14 e 16), Zambia (ivi, par. 25) e Turchia (ivi, par. 30).

⁵² Cfr. Cina (*Summary record of the 12th meeting*, cit., par. 40), India (ivi, par. 87) e Indonesia (*Summary record of the 13th meeting*, cit., par. 39). Secondo queste delegazioni l’applicazione del principio in relazione a crimini gravi come genocidio, crimini di guerra, crimini contro l’umanità, *apartheid* e tortura trova fondamento nel diritto pattizio e si limita agli Stati parti di tali convenzioni.

⁵³ In questo senso, Movimento dei Paesi non allineati (*Summary record of the 12th meeting*, cit., par. 3), Cina (ivi, par. 41), Brasile (ivi, par. 43), Cuba (ivi, par. 55), Sierra Leone (ivi, par. 61), Russia (ivi, par. 77), Myanmar (ivi, par. 88), Venezuela (ivi, par. 105) e Gruppo dei Paesi africani (*Summary record of the 13th meeting*, cit., paragrafi 4, 6-7), Lesotho (ivi, par. 17), Zambia (ivi, par. 25) e Zimbabwe (ivi, par. 41).

⁵⁴ Così, Movimento dei Paesi non allineati (*Summary record of the 12th meeting*, cit., par. 1), Pakistan (ivi, par. 25), Arabia Saudita (ivi, par. 65), Camerun (ivi, par. 67), Burkina Faso (ivi, par. 81), Venezuela

sdizione universale avvenga nel pieno rispetto dei principi del diritto penale, come il *ne bis in idem* e l'equo processo⁵⁵. Alcune delegazioni hanno illustrato le proprie normative nazionali in materia, specificando i crimini e le condizioni per l'applicazione del principio di universalità della giurisdizione⁵⁶, mentre altre hanno sollecitato gli Stati a integrarlo nelle rispettive legislazioni⁵⁷.

Quanto alle considerazioni sul futuro dei lavori, diverse delegazioni hanno sottolineato la necessità di proseguire la discussione del tema in seno alla VI Commissione e al relativo *working group*⁵⁸, mentre altre hanno evidenziato lo stallo in cui versa da diverso tempo il dibattito in queste sedi⁵⁹. Con riferimento all'introduzione del principio in questione tra i temi del *long-term programme of work* della CDI⁶⁰, sono tornate a registrarsi posizioni diverse, tra chi l'ha ritenuto prematuro⁶¹ e chi l'ha accolto con favore⁶². È stata inoltre avanzata la proposta di rafforzare il lavoro della VI Commissione attraverso la pubblicazione di un rapporto del Segretario generale, volto a riesaminare i documenti precedenti sul tema, individuando difficoltà, punti di convergenza e divergenza in merito all'ambito di applicazione del principio⁶³.

La discussione in seno al *working group* si è rivelata, come l'anno precedente, poco fruttuosa. Nella relazione al *plenum* della Commissione, il Presidente ha illustrato i temi trattati nelle sessioni precedenti, incluso il *working paper* informale con la nota *road map* concordata durante la 66^a sessione⁶⁴, riconoscendo che la mancanza di accordo ha portato nuovamente a un'*impasse*, impedendo, come dal 2016, qualsiasi modifica al *working paper*⁶⁵.

(ivi, par. 103), Emirati Arabi Uniti (ivi, par. 106), Algeria (*Summary record of the 13th meeting*, cit., par. 8), Sudan (ivi, par. 18), Marocco (ivi, par. 28), Turchia (ivi, par. 30), Repubblica Dominicana (ivi, par. 32), Indonesia (ivi, par. 38) e Zimbabwe (ivi, par. 42).

⁵⁵ V. es. Australia (anche in rappresentanza di Nuova Zelanda e Canada) (*Summary record of the 12th meeting*, cit., par. 14), Brasile (ivi, par. 48), Repubblica Ceca (ivi, par. 53) e Camerun (ivi, par. 68).

⁵⁶ Così, Gruppo dei Paesi del Nord (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) (*Summary record of the 12th meeting*, cit., par. 9), El Salvador (ivi, par. 39), Repubblica Ceca (ivi, par. 52), Senegal (ivi, par. 95), Corea (ivi, par. 107) e Marocco (*Summary record of the 13th meeting*, cit., par. 29).

⁵⁷ V. es. Australia (anche in rappresentanza di Nuova Zelanda e Canada) (*Summary record of the 12th meeting*, cit., par. 15), Liechtenstein (ivi, par. 27), Sudan (*Summary record of the 13th meeting*, cit., par. 19), Zambia (ivi, par. 26) e Comitato internazionale della Croce Rossa (ivi, par. 49).

⁵⁸ Cfr. Movimento dei Paesi non allineati (*Summary record of the 12th meeting*, cit., par. 3), Colombia (ivi, par. 21), Cina (ivi, par. 42), Repubblica Ceca (ivi, par. 54), Sierra Leone (ivi, par. 60), Camerun (ivi, par. 70) e Russia (ivi, par. 76).

⁵⁹ V. es. Sierra Leone (*Summary record of the 12th meeting*, cit., par. 59) e Slovenia (ivi, par. 62).

⁶⁰ *Report of the International Law Commission, Seventieth session (30 April-1 June and 2 July-10 August 2018)*, in GAOR, Seventy-third Session, Supplement No. 10, UN Doc. A/73/10 (Annex A).

⁶¹ In questo senso, Movimento dei Paesi non allineati (*Summary record of the 12th meeting*, cit., par. 4), Egitto (ivi, par. 37), Cina (ivi, par. 42), Iran (*Summary record of the 13th meeting*, cit., par. 37), Indonesia (ivi, par. 40) e Zimbabwe (ivi, par. 43).

⁶² Così, Singapore (*Summary record of the 12th meeting*, cit., par. 19), Colombia (ivi, par. 21), Liechtenstein (ivi, par. 28), USA (ivi, par. 29), Messico (ivi, paragrafi 31 e 32), Slovacchia (ivi, par. 49), Repubblica Ceca (ivi, par. 54), Sierra Leone (ivi, par. 60), Senegal (ivi, par. 98), Corea (ivi, par. 111) e Argentina (*Summary record of the 13th meeting*, cit., par. 15).

⁶³ In questo senso v. es. Sierra Leone (*Summary record of the 12th meeting*, cit., par. 59) e Gruppo dei Paesi africani (*Summary record of the 13th meeting*, cit., par. 6).

⁶⁴ Cfr. UN. Doc. A/C.6/66/WG.3/1. Si veda anche la rassegna di D. AMOROSO, 66^a sessione, in questa *Rivista*, 2013, 397-398.

⁶⁵ *Oral report of the Chair of the working group on the scope and application of the principle of universal jurisdiction in Summary record of the 35th meeting*, cit., par. 21.

4. *Questioni legate ai lavori della Commissione del diritto internazionale.* – Come da prassi, la discussione è stata introdotta da una relazione del Presidente della CDI⁶⁶, Dire Tladi, che ha sintetizzato il contenuto del rapporto della Commissione⁶⁷ ricordando i risultati raggiunti durante la 72^a sessione. Innanzitutto, si sono conclusi i lavori in seconda lettura sui temi “Identificazione e determinazione delle conseguenze giuridiche delle norme imperative (*ius cogens*)” e “Protezione dell’ambiente in relazione ai conflitti armati”, per i quali sono stati adottati rispettivamente delle *draft conclusions* e dei *draft principles*, entrambi accompagnati da un commentario. Inoltre, i lavori in prima lettura sul tema delle “Immunità degli organi stranieri dalla giurisdizione penale” si sono conclusi con l’adozione di diciotto *draft articles*, corredate da un commentario. La CDI ha poi continuato lo studio su “Successione degli Stati e responsabilità statale” e “Principi generali di diritto”, con notevoli progressi e apprestandosi a concluderne i lavori, e ha progredito anche nello studio del tema relativo all’“Innalzamento del livello del mare in relazione al diritto internazionale”. La Commissione, infine, ha aggiunto tre nuovi argomenti al suo *long-term programme of work*: “Risoluzione delle controversie internazionali che coinvolgono organizzazioni internazionali in qualità di parti”, “Mezzi sussidiari per la determinazione delle norme di diritto internazionale” e “Accordi di diritto internazionale non vincolanti”⁶⁸.

In merito ai lavori sul tema “Identificazione e determinazione delle conseguenze giuridiche delle norme imperative (*ius cogens*)”, la discussione ha avuto come oggetto l’approvazione dell’elenco di ventitré *draft conclusions*, accompagnate da un commentario e da un allegato⁶⁹. In linea generale, le delegazioni hanno lodato il lavoro della CDI e accolto con favore l’adozione in seconda lettura delle *draft conclusions*⁷⁰, sottolineando che esse rappresentano una guida pratica all’identificazione delle norme imperative e delle loro conseguenze, e contribuiscono a chiarire la relazione tra queste e altre norme di diritto internazionale generale, ossia consuetudini e principi generali di diritto⁷¹. Secondo alcune delegazioni, le *draft conclusions* aderi-

⁶⁶ Cfr. *Summary records of the 21st meeting*, 25 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, A/C.6/77/SR.21, paragrafi 1-46.

⁶⁷ UN Doc. A/77/10.

⁶⁸ *Summary records of the 21st meeting*, cit. Il *syllabus* di quest’ultimo argomento è contenuto nell’allegato I al rapporto della CDI (UN Doc. A/77/10).

⁶⁹ Il tema è stato affrontato alla luce del quinto rapporto del Relatore speciale, Dire Tladi (UN Doc. A/CN.4/747, *Fifth report on peremptory norms of general international law (ius cogens) by Dire Tladi, Special Rapporteur*), con annessi commenti e osservazioni dei governi (UN Doc. A/CN.4/748, *Peremptory norms of general international law (ius cogens): Comments and observations received from Governments*).

⁷⁰ Cfr. Gruppo dei Paesi del Nord (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) (*Summary records of the 21st meeting*, cit., par. 54), Giordania (ivi, par. 74), Australia (ivi, par. 84), Grecia (ivi, par. 89), Italia (ivi, par. 110), El Salvador (ivi, par. 118), Ungheria (ivi, par. 127), Austria (*Summary record of the 22nd meeting*, 25 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, A/C.6/77/SR.22, par. 33), Slovenia (ivi, par. 88), Slovacchia (ivi, par. 95), Colombia (ivi, par. 125), Cuba (ivi, par. 131), Portogallo (*Summary record of the 23rd meeting*, 26 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, A/C.6/77/SR.23, par. 3), Irlanda (ivi, par. 13), Perù (ivi, par. 41), Svizzera (ivi, par. 46), Camerun (ivi, par. 50), Sudafrica (ivi, par. 70), Paesi Bassi (ivi, par. 118), Corea (ivi, par. 124), Spagna (*Summary record of the 24th meeting*, 26 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, A/C.6/77/SR.24, par. 14), Cipro (ivi, par. 38), Croazia (*Summary record of the 25th meeting*, 27 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, A/C.6/77/SR.25, par. 26), Nigeria (ivi, par. 31), Francia (ivi, par. 38), Libano (ivi, par. 68), Nuova Zelanda (ivi, par. 71) e Palestina (ivi, par. 87).

⁷¹ V. es. Egitto (*Summary record of 22nd meeting*, cit., par. 57), Corea (*Summary record of 23rd meeting*, cit., par. 124), Perù (ivi, par. 42) e Bulgaria (*Summary record of 25th meeting*, cit., par. 6). A tal pro-

rebbero perfettamente al diritto internazionale esistente, in particolare alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati e agli Articoli sulla responsabilità degli Stati per illeciti internazionali, nonché alla Guida pratica sulle riserve ai trattati⁷², mentre secondo un altro gruppo esse non rifletterebero il diritto esistente in tutti i suoi aspetti⁷³. Diverse delegazioni hanno contestato l'utilizzo del termine "shall", ritenendolo più appropriato per un progetto di articoli e non di conclusioni⁷⁴, e alcune hanno criticato l'impianto eccessivamente dottrinale del progetto, rammaricandosi per lo scarso riferimento alla prassi statale⁷⁵. A tal proposito, alcune delegazioni, pur concordando con la scelta di lavorare al tema con l'obiettivo di elaborare delle *draft conclusions*, hanno sottolineato come questa forma non si adatti bene alle conclusioni che indicano uno sviluppo progressivo del diritto internazionale, le quali sarebbero meglio descritte dal termine "recommendations"⁷⁶. È stato altresì censurato il mancato approfondimento di alcune questioni, relative ad esempio al conflitto tra norme imperative e al loro mutamento nel tempo, biasimando la CDI per non aver chiarito alcuni aspetti problematici legati alla modifica delle norme imperative⁷⁷ e suggerendo, in virtù della natura e dell'importanza del tema, che essa dovrebbe continuare ad occuparsene.

Si sono poi reiterate divergenze di opinioni rispetto al contenuto e finanche all'opportunità di inserire un elenco illustrativo di norme di *ius cogens*⁷⁸, così come

posito, si sono registrate posizioni divergenti in relazione alla *draft conclusion 5* ("Bases for peremptory norms of general international law (*jus cogens*)"), che riconosce il diritto consuetudinario come riferimento più comune da cui partire per la determinazione dell'esistenza di una norma di *ius cogens*, pur ammettendo che anche principi generali di diritto e disposizioni convenzionali possano talvolta svolgere la medesima funzione. Secondo un gruppo non ci sarebbe alcuna necessità di distinguere tra le fonti che possono porsi alla base delle norme imperative. Cfr. es. Iran (*Summary record 21st meeting*, cit., par. 97) e Camerun (*Summary records of the 23rd meeting*, cit., par. 52). Secondo una diversa posizione, invece, solo il diritto internazionale consuetudinario potrebbe porsi a fondamento di norme di *ius cogens* e, per dimostrare il contrario, la CDI avrebbe dovuto fare maggiore riferimento alla prassi statale da cui sarebbe possibile desumere che anche le disposizioni dei trattati e i principi generali di diritto possano fare lo stesso. Cfr. es. Giordania (*Summary record 21st meeting*, cit., par. 75) e Australia (ivi, par. 85). Sulla stessa scia, alcune delegazioni hanno affermato che, essendo i trattati vincolanti solo per le parti contraenti, essi non potrebbero prestarsi come base per l'esistenza di norme imperative (vincolanti per tutti gli Stati) (cfr. es. Canada, *Summary records of the 22nd meeting*, cit., par. 15), mentre altre hanno criticato fortemente l'idea che un principio generale di diritto possa porsi a fondamento di una norma di *ius cogens* (v. es. Romania, ivi, par. 114, e Turchia, *Summary records of the 25th meeting*, cit., par. 56).

⁷² Cfr. es. Giordania (*Summary record 21st meeting*, cit., par. 74), Messico (*Summary record of 22nd meeting*, cit., par. 50), Romania (ivi, par. 113) e Polonia (*Summary record of 23rd meeting*, cit., par. 9).

⁷³ V. es. USA (*Summary record of 22nd meeting*, cit., par. 9), Bielorussia (ivi, paragrafi 69-70) e Israele (*Summary record of the 24th meeting*, par. 30).

⁷⁴ In questo senso, USA (*Summary record of 22nd meeting*, cit., par. 6) ed Estonia (ivi, par. 101).

⁷⁵ Così, per esempio Estonia (*Summary record of 22nd meeting*, cit., par. 101), Cuba (ivi, par. 130), Israele (*Summary record of the 24th meeting*, par. 29) e Francia (*Summary records of the 25th meeting*, cit., par. 41).

⁷⁶ In questo senso, per esempio Bielorussia (*Summary record of 22nd meeting*, cit., par. 71) e Irlanda (*Summary record of 23rd meeting*, cit., par. 16).

⁷⁷ Così, ad esempio Ungheria (*Summary record 21st meeting*, cit., par. 129) e Irlanda (*Summary record of 23rd meeting*, cit., par. 14). Al termine della discussione, il Relatore speciale Tladi ha risposto a tali sollecitazioni sostenendo che il tema era stato affrontato ampiamente nel commentario allegato alle *draft conclusions* e sottolineando la necessità di distinguere l'ipotesi della modifica di una norma di *ius cogens* da quella, non necessariamente coincidente, del conflitto tra norme imperative. Sul punto, v. *Summary records of the 25th meeting*, cit., par. 108.

⁷⁸ Diverse delegazioni hanno accolto con favore l'inclusione dell'elenco illustrativo, ricordando che esso non esclude l'esistenza o la futura identificazione di altre norme imperative. Cfr. Grecia (*Summary records of the 21st meeting*, cit., par. 91), El Salvador (ivi, par. 118), Brasile (*Summary record of 22nd*

relativamente ad alcune delle *draft conclusions* adottate in seconda lettura dalla CDI. Tra queste, due risultano particolarmente rilevanti⁷⁹. La prima è la *draft conclusion* 2, la quale stabilisce che le norme imperative, poste a protezione della Comunità internazionale nel suo insieme, sono universalmente applicabili e si collocano in una posizione gerarchicamente superiore rispetto alle altre norme di diritto internazionale. Alcune delegazioni hanno accolto con favore l'utilizzo dell'espressione «international community as a whole», più ampia della precedente formulazione «international community of States as a whole»⁸⁰, mentre altre ne hanno sottolineato l'ambiguità, evidenziando che essa si presterebbe a più interpretazioni⁸¹. Si è altresì notato che il riferimento all'applicazione «universale» delle norme imperative sta ad indicare che esse sono vincolanti tanto per gli Stati quanto per le organizzazioni internazionali⁸². La seconda è la *draft conclusion* 8, relativa alla prova dell'esistenza dell'accettazione e del riconoscimento di una norma imperativa. Dopo aver accolto con favore l'inserimento di un elenco esemplificativo di diverse forme di prova⁸³, alcune delegazioni hanno espresso dissenso per il riferimento alle risoluzioni adottate in seno alle organizzazioni internazionali, ricordando che, nelle conclusioni della CDI sull'identificazione del diritto internazionale consuetudinario, l'elemento considerato dirimente è il comportamento degli Stati in relazione alla risoluzione, anche in considerazione del fatto che il voto favorevole dello Stato all'adozione di una risoluzione potrebbe derivare da ragioni politiche⁸⁴. Si è inoltre osservato che, nel commentario, la CDI avrebbe dovuto chiarire a quali organizzazioni internazionali o conferenze intergovernative si riferisce la *draft conclusion* 8, nonché stabilire se qualsiasi decisione di un'organizzazione internazionale è in grado di soddisfare lo standard di prova richiesto⁸⁵.

meeting, cit., par. 85), Slovenia (ivi, par. 88), Sudafrica (*Summary record of 23rd meeting*, cit., par. 74), Irlanda (ivi, par. 18), Perù (ivi, par. 43), Cipro (*Summary record of the 24th meeting*, cit., par. 42) e Libano (ivi, par. 68). Alcune delegazioni hanno espresso riserve sulle norme contenute nell'elenco, o addirittura sulla necessità di includerlo nei lavori, ma hanno osservato che in ogni caso esso non pregiudica l'esistenza o la successiva comparsa di nuove norme imperative. V. es. Estonia (*Summary record of 22nd meeting*, cit., par. 100) e Repubblica Ceca (ivi, par. 119). Altre delegazioni hanno fatto notare che, a prescindere dall'inserimento dell'espressione «without prejudice» contenuta nella *draft conclusion* 23, l'elenco potrebbe causare confusione ed essere considerato da alcuni come esaustivo e/o come una codificazione di norme imperative esistenti, il che potrebbe ostacolare la naturale evoluzione di tali norme. Cfr. Iran (*Summary records of the 21st meeting*, cit., par. 101), Spagna (*Summary record of the 24th meeting*, cit., par. 17), Israele (ivi, par. 32), Giappone (*Summary record of the 25th meeting*, cit., par. 11), Francia (ivi, par. 40). Infine, un gruppo ha ritenuto che la redazione di un elenco illustrativo andasse oltre il mandato della CDI. Cfr. Russia (*Summary record of 23rd meeting*, cit., par. 98), Regno Unito (ivi, par. 89), Francia (*Summary record of the 24th meeting*, cit., par. 40) e Turchia (*Summary record of the 25th meeting*, cit., par. 61).

⁷⁹ Con riferimento alle altre conclusioni, le delegazioni hanno sostanzialmente reiterato le posizioni adottate in prima lettura. Sul punto, si veda la rassegna di G. CILIBERTO, *74^a sessione*, in questa *Rivista*, 2021, 800-802.

⁸⁰ V. es. Giordania (*Summary record 21st meeting*, cit., par. 75).

⁸¹ V. es. Irlanda (*Summary record of 23rd meeting*, cit., par. 14) e Marocco (*Summary record of the 24th meeting*, cit., par. 52).

⁸² V. es. Cipro (*Summary record of the 24th meeting*, cit., par. 38).

⁸³ In questo senso, v. es. Italia (*Summary record 21st meeting*, cit., par. 111) e Camerun (*Summary record of 23rd meeting*, cit., par. 52).

⁸⁴ Cfr. Iran (*Summary record 21st meeting*, cit., par. 98), USA (*Summary record of 22nd meeting*, cit., par. 4), Estonia (ivi, par. 99) e Turchia (*Summary record of 23rd meeting*, cit., par. 58).

⁸⁵ Così, El Salvador (*Summary record 21st meeting*, cit., par. 119) e Colombia (*Summary record of 22nd meeting*, cit., par. 126).

In relazione al tema “Protezione dell’ambiente in relazione ai conflitti armati”, il dibattito ha riguardato l’approvazione dell’elenco completo di ventisette *draft principles*, corredati da un preambolo e da un commentario⁸⁶. Le delegazioni hanno accolto con generale favore il lavoro della Commissione⁸⁷. È stato apprezzato l’ambito di applicazione *ratione temporis* individuato dal *draft principle* 1, in base al quale i principi in parola troverebbero attuazione prima, durante, e dopo il conflitto⁸⁸. Diverse delegazioni hanno sottolineato come i recenti eventi abbiano messo in luce, ancora una volta, l’esigenza di proteggere l’ambiente durante i conflitti armati, evidenziando anche la necessità di far fronte ai pericoli legati ai danni che hanno interessato le centrali chimiche e nucleari⁸⁹. Secondo un gruppo nutrito di delegazioni, l’elenco di *draft principles* avrebbe contribuito a sistematizzare le diverse aree del diritto internazionale coinvolte in relazione al tema (diritto internazionale dell’ambiente, umanitario, e tutela dei diritti umani)⁹⁰, mentre secondo un’altra opinione essi avrebbero generato confusione tra le norme dei vari settori, travisandone l’oggetto e l’ambito di applicazione⁹¹. Diverse delegazioni hanno altresì lodato la scelta della CDI di includere nel progetto principi che costituiscono sia codificazione sia sviluppo progressivo del diritto internazionale⁹², mentre altre hanno sottolineato che l’intero elenco (o quasi) rappresenta solo uno sviluppo progressivo del diritto internazionale e che, in ogni caso, nessuno dei principi enunciati può dar vita a nuovi obblighi per gli Stati né modificare norme esistenti di diritto umanitario⁹³. Sebbene alcune delegazioni abbiano apprezzato la sostituzione nel titolo del progetto dell’espressione “ambiente naturale” con il solo termine “ambiente”, è stato fatto notare che quest’ultimo non è stato definito dal progetto⁹⁴. Le delegazioni hanno ribadito le proprie opinioni divergenti circa l’inclusione dei conflitti armati interni

⁸⁶ Il tema è stato affrontato alla luce del terzo rapporto della Relatrice speciale Marja Lehto (UN Doc. A/CN.4/750, *Third report on protection of the environment in relation to armed conflicts*, by Marja Lehto, *Special Rapporteur*) e dei relativi commenti e osservazioni allegati (UN Doc. A/CN.4/749, *Protection of the environment in relation to armed conflicts: Comments and observations received from Governments, international organizations and others*).

⁸⁷ Cfr. Unione europea (*Summary records of the 21st meeting*, cit., par. 47), Gruppo dei Paesi del Nord (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) (ivi, par. 62), Singapore (ivi, par. 71), Grecia (ivi, par. 92), Italia (ivi, par. 113), Filippine (*Summary record of 22nd meeting*, cit., par. 24) ed Egitto (ivi, par. 58).

⁸⁸ Cfr. Giordania (*Summary records of the 21st meeting*, cit., par. 97), Bielorussia (*Summary record of 22nd meeting*, cit., par. 73), Slovenia (ivi, par. 91) e Micronesia (*Summary record of the 24th meeting*, cit., par. 23).

⁸⁹ V. es. Gruppo dei Paesi del Nord (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) (*Summary records of the 21st meeting*, cit., par. 61), Austria (*Summary record of 22nd meeting*, cit., par. 40), Cuba (ivi, par. 130) e Sudafrica (*Summary record of 23rd meeting*, cit., par. 77 s.).

⁹⁰ Così, ad esempio Slovacchia (*Summary record of 22nd meeting*, cit., par. 96) e Portogallo (*Summary record of 23rd meeting*, cit., par. 5).

⁹¹ V. es. Israele (*Summary record of the 24th meeting*, cit., par. 35) e Turchia (*Summary records of the 25th meeting*, cit., par. 62).

⁹² V. es. Gruppo dei Paesi del Nord (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) (*Summary records of the 21st meeting*, cit., par. 63), Austria (*Summary record of 22nd meeting*, cit., par. 38), Corea (*Summary record of 23rd meeting*, cit., par. 128). Nel senso che la distinzione andrebbe chiarita meglio si v. es. Romania (*Summary record of 22nd meeting*, cit., par. 116) e Repubblica Ceca (ivi, par. 121).

⁹³ Iran (*Summary records of the 21st meeting*, cit., par. 102), USA (*Summary record of 22nd meeting*, cit., par. 9), Canada (ivi, par. 13), Brasile (ivi, par. 86) e Regno Unito (*Summary record of 23rd meeting*, cit., par. 90).

⁹⁴ Austria (*Summary record of 22nd meeting*, cit., par. 39).

nell'ambito di applicazione dei *draft principles*⁹⁵, così come rispetto all'inserimento di disposizioni volte a regolare la condotta e accertare la responsabilità per danno ambientale di attori non statali, tra cui le imprese⁹⁶. È stato notato che i *draft principles* hanno permesso di individuare l'interrelazione tra diritti umani e protezione dell'ambiente prima, durante e dopo il conflitto armato e anche in situazioni di occupazione⁹⁷. Infine, con specifico riferimento al *draft principle* 13, rubricato "Protezione generale dell'ambiente in relazione ai conflitti", alcune delegazioni si sono rammaricate per l'assenza di una conferma esplicita dell'applicabilità del diritto internazionale dell'ambiente in relazione ai conflitti armati e ai territori occupati⁹⁸.

In merito al tema "Immunità degli organi stranieri dalla giurisdizione penale", il dibattito si è concentrato sui diciotto *draft articles*, con relativo commentario, approvati dalla CDI in prima lettura. Le delegazioni hanno accolto con generale favore il lavoro della Commissione⁹⁹ ed è stato apprezzato il tentativo di trovare un bilanciamento tra il principio di uguaglianza sovrana, la necessità di punire i responsabili e quella di mantenere la pace e la sicurezza internazionale¹⁰⁰. Le delegazioni hanno reiterato le proprie divergenze in merito all'adozione e al contenuto del *draft article* 7¹⁰¹, che indica una serie eccezioni all'applicazione della norma sull'immunità *ratione materiae*. Diverse delegazioni hanno richiesto che i commenti ai progetti di articoli indichino chiaramente in che misura essi costituiscono una codificazione o

⁹⁵ Per le opinioni favorevoli, v. es. Giordania (*Summary records of the 21st meeting*, cit., par. 78), Romania (*Summary record of 22nd meeting*, cit., par. 116). Per le contrarie, v. es. Australia (*Summary records of the 21st meeting*, cit., par. 87), Iran (ivi, par. 103), El Salvador (ivi, par. 126) e Canada (*Summary record of 22nd meeting*, cit., par. 13).

⁹⁶ Per le opinioni favorevoli, v. es. Egitto (*Summary record of 22nd meeting*, cit., par. 58), Bielorussia (ivi, par. 76), Brasile (ivi, par. 91), Vietnam (*Summary record of 23rd meeting*, cit., par. 69), per le contrarie, v. es. Iran (*Summary records of the 21st meeting*, cit., par. 103). È un dibattito analogo a quello avuto in prima lettura, su cui v. la rassegna di G. CLIBERTO, 74^a sessione, in questa *Rivista*, 2021, 802-803.

⁹⁷ V. es. El Salvador (*Summary records of the 21st meeting*, cit., par. 121).

⁹⁸ Cfr. es. Grecia (*Summary records of the 21st meeting*, cit., par. 93).

⁹⁹ V. es. Gruppo dei Paesi del Nord (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) (*Summary records of the 21st meeting*, cit., par. 52), Messico (*Summary record of the 27th meeting*, 28 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, UN Doc. A/C.6/77/SR.27, par. 23), Australia (ivi, par. 71), Grecia (ivi, par. 75), Cuba (ivi, par. 80) e Algeria (*Summary record of the 29th meeting*, 1 novembre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, UN Doc. A/C.6/77/SR.29, par. 4).

¹⁰⁰ Cfr. Singapore (*Summary record of the 26th meeting*, 28 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, UN Doc. A/C.6/77/SR.26, par. 63), Polonia (ivi, par. 68), Slovenia (ivi, par. 73), India (ivi, par. 88), El Salvador (ivi, par. 109), Bielorussia (ivi, par. 119), Romania (*Summary record of the 27th meeting*, cit., par. 9), Slovacchia (ivi, par. 57), Israele (*Summary record of the 28th meeting*, 1 novembre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, UN Doc. A/C.6/77/SR.28, par. 9), Spagna (ivi, par. 104) e Corea (*Summary record of the 29th meeting*, cit., par. 50).

¹⁰¹ Per le opinioni favorevoli v. es. Gruppo dei Paesi del Nord (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) (*Summary record of the 26th meeting*, cit., par. 51), Polonia (ivi, par. 70), Slovenia (ivi, par. 74), Italia (ivi, par. 100), Austria (*Summary record of the 27th meeting*, cit., par. 19), Sierra Leone (ivi, par. 30), Brasile (ivi, par. 49), Slovacchia (ivi, par. 57) Camerun (*Summary record of the 28th meeting*, cit., par. 29), Spagna (ivi, par. 104), Algeria (*Summary record of the 29th meeting*, cit., par. 5), Perù (ivi, par. 35), Corea (ivi, par. 58), Palestina (ivi, par. 75). Tra queste, alcune delegazioni hanno criticato la mancata indicazione del crimine di aggressione, suggerendo di inserirlo nell'elenco. Così, Polonia (*Summary record of the 26th meeting*, cit., par. 51), Slovenia (ivi, par. 74), Austria (*Summary record of the 27th meeting*, cit., par. 19), Slovacchia (ivi, par. 57) e Palestina (*Summary record of the 29th meeting*, cit., par. 75). Per le opinioni contrarie o dubbiose cfr. es. Cina (*Summary record of the 26th meeting*, cit., par. 81), El Salvador (ivi, par. 110), Bielorussia (ivi, par. 121), USA (*Summary record of the 27th meeting*, cit., par. 5), Malesia (ivi, par. 14), Germania (ivi, par. 38), Iran (ivi, par. 47), Australia (ivi, par. 72), Israele (*Summary record of the 28th meeting*, cit., par. 12), Russia (ivi, par. 68), Egitto (ivi, par. 98), Arabia Saudita (ivi, par. 131) ed Emirati Arabi Uniti (*Summary record of the 29th meeting*, cit., par. 18).

uno sviluppo progressivo del diritto internazionale¹⁰². Si è rinnovato l'ap-prezzamento diffuso circa l'idoneità delle norme e delle garanzie procedurali introdotte sia nell'assicurare un giusto equilibrio tra lo Stato del foro e quello di nazionalità sia nell'evitare abusi come processi di matrice politica¹⁰³. Alcune delegazioni hanno apprezzato l'adozione del *draft article* 18¹⁰⁴, relativo alla risoluzione delle eventuali controversie tra lo Stato del foro e quello di nazionalità del funzionario, mentre altre hanno sottolineato che esso potrebbe rivelarsi utile solo in vista della conclusione di una convenzione¹⁰⁵. In merito al futuro programma di lavoro, le delegazioni hanno chiesto alla Commissione di non affrettare la seconda lettura degli articoli, approfondendo lo studio di soluzioni che possano riconciliare le posizioni divergenti, e hanno sottolineato l'importanza di tenere presente la prassi statale e internazionale in materia¹⁰⁶. Infine, si sono registrate opinioni contrastanti circa l'opportunità di elaborare una convenzione¹⁰⁷.

Il tema "Successione degli Stati e responsabilità statale" è stato affrontato alla luce del quinto rapporto del Relatore speciale Pavel Šturma¹⁰⁸, il quale si è soffermato sulla questione della presenza di una pluralità di Stati successori lesi e/o responsabili. A seguito delle indicazioni ricevute dagli Stati in seduta plenaria, questi ha richiesto al *drafting committee* di elaborare delle linee guida sulla base dei *draft articles* già elaborati dalla CDI e di tutti quelli posti all'attenzione del medesimo comitato fino a quel momento¹⁰⁹. Al netto dei rilievi circa le singole linee guida, al pari delle sessioni precedenti, il dibattito si è incentrato su aspetti di carattere più generale. Innanzitutto, un gruppo nutrito di delegazioni ha espresso apprezzamento circa la sostituzione del progetto di articoli con delle linee guida, sottolineando che esse riflettono meglio il carattere sussidiario e residuale, rispetto a eventuali disposizioni pattizie, dei lavori della CDI in questa materia¹¹⁰. Se da un lato si è apprezzato lo

¹⁰² Cfr. es. Germania (*Summary record of the 27th meeting*, cit., par. 37), Australia (ivi, par. 71), Israele (*Summary record of the 28th meeting*, cit., par. 11) e Regno Unito (ivi, par. 66).

¹⁰³ Gruppo dei Paesi del Nord (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) (*Summary record of the 26th meeting*, cit., par. 50), Bielorussia (ivi, par. 119), USA (*Summary record of the 27th meeting*, cit., par. 10), Germania (ivi, par. 36), Portogallo (ivi, par. 103), Slovacchia (ivi, par. 57), Australia (ivi, par. 71), Regno Unito (*Summary record of the 28th meeting*, cit., par. 64) e Thailandia (ivi, par. 94).

¹⁰⁴ Così, per esempio Austria (*Summary record of the 27th meeting*, cit., par. 20), Messico (ivi, par. 24), Camerun (*Summary record of the 28th meeting*, cit., par. 43), Sudafrica (ivi, par. 59) e Algeria (*Summary record of the 29th meeting*, cit., par. 6).

¹⁰⁵ V. es. Iran (*Summary record of the 27th meeting*, cit., par. 44), Estonia (ivi, par. 61) e Grecia (ivi, par. 79).

¹⁰⁶ In questo senso, ad esempio Sierra Leone (*Summary record of the 27th meeting*, cit., par. 35), Iran (ivi, par. 44), Israele (*Summary record of the 28th meeting*, cit., par. 17), Egitto (ivi, par. 100), Repubblica Ceca (ivi, par. 115) ed Emirati Arabi Uniti (*Summary record of the 29th meeting*, cit., par. 18).

¹⁰⁷ Per le opinioni favorevoli si vedano ad esempio Portogallo (*Summary record of the 27th meeting*, cit., par. 86), Irlanda (ivi, par. 100) e Regno Unito (*Summary record of the 28th meeting*, cit., par. 66), per quelle contrarie o dubbiose v. es. Russia (*Summary record of the 28th meeting*, cit., par. 75).

¹⁰⁸ UN Doc. A/CN.4/751, *Fifth report on succession of States in respect of State responsibility*, by Pavel Šturma, *Special Rapporteur*.

¹⁰⁹ *Summary record of the 21st meeting*, cit., par. 38 ss.

¹¹⁰ Cfr. Cina (*Summary record of the 26th meeting*, cit., par. 83), Austria (*Summary record of the 30th meeting*, 2 novembre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, UN Doc. A/C.6/77/SR.30, par. 3), Malesia (ivi, par. 9), Egitto (ivi, par. 30), El Salvador (ivi, par. 40 s.), Romania (ivi, par. 59), Polonia (ivi, par. 72), Colombia (ivi, par. 77), Sudafrica (ivi, par. 112), Paesi Bassi (*Summary record of the 31st meeting*, 2 novembre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, UN Doc. A/C.6/77/SR.31, par. 10), Corea (ivi, par. 20) e Cuba (ivi, par. 73). *Contra* v. es. Slovacchia (*Summary record of the 30th meeting*, cit., par. 62) e Slovenia (ivi, par. 100).

sforzo del Relatore speciale di trovare un equo bilanciamento tra l'esigenza di garantire la continuità di diritti e obblighi e la regola della *tabula rasa*¹¹¹, dall'altro alcune delegazioni hanno sottolineato che il diritto consuetudinario esistente non prevede una successione automatica nella responsabilità dello Stato¹¹² e confina la regola della *tabula rasa* a casi eccezionali come quelli relativi alla decolonizzazione¹¹³. Ancora una volta, si è registrata la posizione condivisa circa la necessità che il risultato finale sia coerente con i precedenti lavori della CDI, in particolare con gli Articoli sulla responsabilità degli Stati per illeciti internazionali¹¹⁴, con la Convenzione di Vienna sulla successione degli Stati nei trattati e con la Convenzione di Vienna sulla successione degli Stati rispetto a beni pubblici, archivi e debiti pubblici¹¹⁵.

La discussione sull'argomento "Principi generali di diritto" si è svolta intorno al terzo rapporto del Relatore speciale Marcelo Vázquez-Bermúdez¹¹⁶, che si è concentrato sulla trasposizione di principi comuni *in foro domestico* nell'ordinamento internazionale, sull'identificazione dei principi generali di diritto internazionale, sulla funzione dei principi generali di diritto, nonché sul loro rapporto con le altre fonti di diritto internazionale¹¹⁷. Il dibattito ha avuto altresì ad oggetto le cinque *draft conclusions* proposte dal Relatore speciale, riferite al *drafting committee*, e il testo consolidato delle *draft conclusions* 1-11, adottato provvisoriamente dal *drafting committee*. Al pari delle due sessioni precedenti, dopo aver espresso generale apprezzamento per il lavoro della CDI¹¹⁸, una larga maggioranza di delegazioni ha concordato con l'utilizzo dell'art. 38, par. 1, lett. c), dello Statuto della CIG come punto di partenza dello studio del Relatore speciale¹¹⁹. Si sono altresì reiterate le divergenze di opinioni sulla natura di fonte autonoma dei principi di diritto¹²⁰, così come sull'esistenza di due categorie di principi generali (quelli comuni agli ordinamenti interni e quelli formati "direttamente" nell'ordinamento internazionale)¹²¹. A

¹¹¹ V. es. Slovenia (*Summary record of the 30th meeting*, cit., par. 100).

¹¹² Così, Malesia (*Summary record of the 30th meeting*, cit., par. 9), Vietnam (ivi, par. 110), Algeria (*Summary record of the 31st meeting*, cit., par. 49) e Cuba (ivi, par. 73).

¹¹³ V. es. Slovenia (*Summary record of the 30th meeting*, cit., par. 100).

¹¹⁴ In questo senso, Malesia (*Summary record of the 30th meeting*, cit., par. 9), USA (ivi, par. 34), Estonia (ivi, par. 56), Romania (ivi, par. 59), Slovacchia (ivi, par. 63), Cuba (*Summary record of the 31st meeting*, cit., par. 73) e Sierra Leone (ivi, par. 77).

¹¹⁵ Cfr. USA (*Summary record of the 30th meeting*, cit., par. 34), Slovacchia (ivi, par. 62) e Sudafrica (ivi, par. 112).

¹¹⁶ UN Doc. A/CN.4/753, *Third report on general principles of law by Marcelo Vázquez-Bermúdez, Special Rapporteur*.

¹¹⁷ *Summary record of the 21st meeting*, cit., par. 42 ss.

¹¹⁸ V. es. Sudafrica (*Summary record of the 30th meeting*, cit., par. 114), Russia (*Summary record of the 31st meeting*, cit., par. 3), Filippine (ivi, par. 54), Cuba (ivi, par. 71).

¹¹⁹ Così, ad esempio Messico (*Summary record of the 30th meeting*, cit., par. 28), Colombia (ivi, par. 78) e Filippine (ivi, par. 54).

¹²⁰ Per le opinioni favorevoli v. es. El Salvador (*Summary record of the 30th meeting*, cit., par. 43), Romania (ivi, par. 60), Slovenia (ivi, par. 104), Cile (ivi, par. 126), Paesi Bassi (*Summary record of the 31st meeting*, cit., par. 17), Ecuador (ivi, par. 48), Algeria (ivi, par. 52) e Palestina (ivi, par. 101). Per le opinioni contrarie o dubbiose v. es. Slovacchia (*Summary record of the 30th meeting*, cit., par. 70), Francia (ivi, par. 111) e Russia (*Summary record of the 31st meeting*, cit., par. 5).

¹²¹ Per le opinioni favorevoli v. es. Austria (*Summary record of the 30th meeting*, cit., par. 4), Egitto (ivi, par. 31), El Salvador (ivi, par. 44), Slovenia (ivi, par. 105), Paesi Bassi (*Summary record of the 31st meeting*, cit., par. 14), Ecuador (ivi, par. 41), Camerun (ivi, par. 97) e Palestina (ivi, par. 101). Per quelle contrarie o dubbiose v. es. Iran (*Summary record of the 30th meeting*, cit., par. 6), Malesia (ivi, par. 16 s.), Australia (ivi, par. 21), Israele (ivi, par. 23), USA (ivi, par. 36), Repubblica Ceca (ivi, par. 51), Romania (ivi, par. 60), Slovacchia (ivi, par. 66), Brasile (ivi, par. 88), Irlanda (ivi, par. 92), Regno Unito (ivi, par.

tal proposito, diverse delegazioni hanno espresso dubbi rispetto alla *draft conclusion* 7, relativa all'identificazione dei principi generali di diritto sorti nell'ordinamento internazionale, censurando la poca chiarezza del testo adottato e chiedendo alla Commissione di fornire maggiori esempi di prassi statale utile a corroborarne l'esistenza¹²². Infine, si è reiterata la richiesta di chiarimenti sulla distinzione tra principi generali di diritto e altre fonti di diritto internazionale¹²³.

La discussione sull'"Innalzamento del livello del mare in relazione al diritto internazionale" si è limitata a considerazioni generali. Il lavoro svolto dal Gruppo di studio e dai due *co-chair* è stato accolto con favore dalle delegazioni, che hanno apprezzato i lavori relativi ai sotto-temi della soggettività dello Stato¹²⁴ e della protezione delle persone colpite dall'innalzamento del livello del mare¹²⁵. Le delegazioni hanno sottolineato l'urgente necessità di far fronte al fenomeno quale sfida globale che colpisce in modo particolare le piccole isole¹²⁶, ribadendo che la loro tutela rispetto al cambiamento climatico è una responsabilità collettiva ed evidenziando l'importanza della cooperazione internazionale per mitigarne gli effetti¹²⁷. Alcune delegazioni hanno inoltre ritenuto applicabile il principio delle responsabilità comuni ma differenziate in questo contesto¹²⁸. Si sono registrate opinioni divergenti con riferimento alla presunzione di continuità dello Stato – proposta dal Gruppo di studio sul problema della soggettività statale –, in base alla quale, anche se un territorio viene sommerso, lo Stato interessato mantiene la propria sovranità, la personalità giuridica e i diritti marittimi, senza perdere automaticamente la qualità di soggetto di diritto internazionale¹²⁹. Infine, riguardo alla protezione delle persone colpite

98), Corea (*Summary record of the 31st meeting*, cit., par. 22 s.), Algeria (ivi, par. 51) e Croazia (ivi, par. 83).

¹²² V. es. Austria (*Summary record of the 30th meeting*, cit., par. 5), Malesia (ivi, paragrafi 16-17), Israele (ivi, par. 24), Repubblica Ceca (ivi, par. 51), Romania (ivi, par. 60), Slovacchia (ivi, paragrafi 66-69), Polonia (ivi, par. 75), Irlanda (ivi, par. 93), Regno Unito (ivi, par. 98), Russia (*Summary record of the 31st meeting*, cit., par. 8) e Grecia (ivi, par. 37).

¹²³ Cfr. es. Israele (*Summary record of the 30th meeting*, cit., par. 22), Egitto (ivi, par. 33), El Salvador (ivi, par. 43), Estonia (ivi, par. 57), Romania (ivi, par. 61), Irlanda (ivi, par. 91), Regno Unito (ivi, par. 98), Cile (ivi, par. 126) e Croazia (*Summary record of the 31st meeting*, cit., par. 83).

¹²⁴ Il tema è stato affrontato alla luce dei lavori del Gruppo di studio sul tema, cfr. UN Doc. A/CN.4/752, *Second issues paper by Patricia Galvão Teles and Juan José Ruda Santolaria, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law*.

¹²⁵ Cfr. Ungheria (*Summary record of the 27th meeting*, cit., par. 2), Colombia (ivi, par. 55), Estonia (ivi, par. 62), Armenia (ivi, par. 68), Australia (ivi, par. 73), Irlanda (ivi, par. 101) e Tanzania (*Summary record of the 29th meeting*, cit., par. 13).

¹²⁶ V. es. India (*Summary record of the 26th meeting*, cit., par. 91), Italia (ivi, par. 105), El Salvador (ivi, par. 115), Bielorussia (ivi, par. 125), Malesia (*Summary record of the 27th meeting*, cit., par. 15), Australia (ivi, par. 73), Antigua e Barbuda (anche in rappresentanza dell'Alleanza dei Piccoli Stati insulari) (*Summary record of the 28th meeting*, cit., paragrafi 2 e 5), Camerun (ivi, par. 45), Cile (ivi, par. 86), Micronesia (ivi, par. 106) e Cipro (ivi, par. 118).

¹²⁷ In questo senso, ad esempio India (*Summary record of the 26th meeting*, cit., par. 91), Austria (*Summary record of the 27th meeting*, cit., par. 21), Messico (ivi, par. 25), Sierra Leone (ivi, par. 28), Colombia (ivi, par. 54), Samoa (anche in rappresentanza delle piccole isole del Pacifico) (*Summary record of the 28th meeting*, cit., par. 23) e Giamaica (*Summary record of the 29th meeting*, cit., par. 28).

¹²⁸ V. es. Malesia (*Summary record of the 27th meeting*, cit., par. 16) e Sierra Leone (ivi, par. 28).

¹²⁹ Per le opinioni favorevoli v. es. Brasile (*Summary record of the 27th meeting*, cit., par. 51), Filippine (ivi, par. 93), Paesi Bassi (ivi, par. 106), Antigua e Barbuda (anche in rappresentanza dell'Alleanza dei Piccoli Stati insulari) (*Summary record of the 28th meeting*, cit., par. 3), Sudafrica (ivi, par. 62), Nuova Papua Guinea (*Summary record of the 29th meeting*, cit., par. 22) e Liechtenstein (ivi, par. 30). Per quelle dubbiose o contrarie v. es. Polonia (*Summary record of the 26th meeting*, cit., par. 71), Malesia (*Summary*

dall'innalzamento del livello del mare, sebbene il lavoro del Gruppo di studio nel delineare il quadro giuridico applicabile sia stato accolto con favore, molte delegazioni hanno sottolineato la frammentarietà delle norme di diritto internazionale citate e la necessità di ulteriori studi per valutare se il quadro esistente sia adeguato o riveli la necessità di introdurre nuovi strumenti normativi¹³⁰.

5. *Altri temi in discussione.* – La discussione sulla responsabilità degli Stati per illeciti internazionali si si è tenuta sia in plenaria¹³¹, sia in seno ad un *working group* presieduto da Vinícius Cançado Trindade¹³², in accordo con la risoluzione 74/180 dell'Assemblea generale, con l'obiettivo di esaminare la possibilità di adottare una convenzione di codificazione. Le delegazioni hanno reiterato il proprio apprezzamento per il lavoro svolto dalla CDI e hanno accolto con favore il rapporto del Segretario generale¹³³ e la raccolta aggiornata delle decisioni di corti e tribunali internazionali¹³⁴. Diverse delegazioni hanno ricordato che sono trascorsi più di vent'anni dal completamento degli Articoli sulla responsabilità degli Stati, menzionando anche il contributo dell'ultimo Relatore speciale James Crawford, da poco scomparso. In merito agli sviluppi futuri, sono state riproposte le tre opzioni già presentate in precedenza: (i) negoziare una convenzione basata sugli articoli; (ii) mantenere gli articoli nella loro forma attuale; (iii) l'adozione degli articoli da parte dell'Assemblea generale con una dichiarazione o una risoluzione. Il dibattito sulle motivazioni favorevoli o contrarie a ciascuna di queste opzioni è stato simile a quello delle sessioni precedenti. Le delegazioni favorevoli alla convenzione hanno sottolineato che garantirebbe maggiore certezza del diritto, consentendo la cristallizzazione di alcune norme, da un lato, e la risoluzione di alcune questioni rimaste aperte, dall'altro. Alcuni delegati hanno evidenziato che gli Articoli elaborati dalla CDI sono bilanciati e metodici, e costituirebbero una solida base per la negoziazione di uno strumento convenzionale, mentre altri hanno invitato alla cautela nel definire il perimetro di un'eventuale conferenza diplomatica, al fine di evitare la modifica di articoli già consolidati e la rottura del delicato equilibrio raggiunto. Si è altresì reiterata la proposta di introdurre un meccanismo di risoluzione delle controversie ed è stata nuovamente sollevata la possibilità di integrare le disposizioni sulla protezione diplomatica. Le delegazioni contrarie a una convenzione, invece, hanno espresso il timore che il processo negoziale possa compromettere l'equilibrio e la coerenza degli articoli, a causa delle divergenze che potrebbero emergere. All'interno di questo gruppo, alcune delegazioni hanno ritenuto superflua l'elaborazione di una convenzione,

record of the 27th meeting, cit., par. 15) Austria (ivi, par. 21) e Cile (*Summary record of the 28th meeting*, cit., par. 88).

¹³⁰ V. es. Italia (*Summary record of the 26th meeting*, cit., par. 107), El Salvador (ivi, par. 115), Ungheria (*Summary record of the 27th meeting*, cit., par. 3), USA (ivi, par. 8), Germania (ivi, par. 40), Brasile (ivi, par. 52), Slovacchia (ivi, par. 59), Cile (*Summary record of the 28th meeting*, cit., par. 89), Nuova Papua Guinea (*Summary record of the 29th meeting*, cit., par. 23) e Perù (ivi, par. 39).

¹³¹ Per il dibattito in sede di Commissione, v. *Summary record of the 13th meeting*, 13 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, UN Doc. A/C.6/77/SR.13, par. 6 ss., *Summary record of the 14th meeting*, 13 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, UN Doc. A/C.6/77/SR.14, par. 1.

¹³² Il *working group* è stato istituito dalla Commissione nel corso della sua prima riunione (cfr. *Summary record of the 1st meeting*, cit., par. 13) e si è riunito il 18 e 31 ottobre e 7 novembre 2022. Il rapporto del Presidente è stato presentato alla Commissione durante il 35° incontro, tenutosi il 10 novembre (cfr. *Summary record of the 35th meeting*, cit., par. 29 ss.).

¹³³ UN Doc. A/77/198.

¹³⁴ UN Doc. A/77/74.

argomentando che gli articoli, nella loro forma attuale, costituiscono già uno strumento influente e ampiamente utilizzato da governi e giurisdizioni internazionali e che la loro accettazione sarebbe più ampia se consolidata tramite la prassi degli Stati piuttosto che attraverso una convenzione.

Quanto ai lavori del *working group*, alcune delegazioni hanno proposto di utilizzarlo come luogo di discussione degli articoli ancora privi di consenso unanime, mentre altre hanno messo in dubbio tale necessità. In generale, si è ribadito che qualsiasi decisione sul futuro degli Articoli della CDI debba essere adottata *per consensus*. Infine, alcune delegazioni, considerando controproducente la ripetizione delle posizioni, rimaste invariate, degli Stati su una possibile convenzione, hanno proposto di concentrarsi sulle azioni che potrebbero essere intraprese sulla base degli articoli elaborati dalla CDI, per stimolare un dibattito costruttivo senza mettere in discussione il loro valore. In questa prospettiva, è stato apprezzato un rapporto informale¹³⁵, diffuso da un gruppo di delegazioni, su precedenti rilevanti in cui *impasse* simili in seno ai lavori della CDI sono stati affrontati e superati. La discussione è stata quindi rinviata alla 80^a sessione¹³⁶.

Il dibattito sulla responsabilità penale dei funzionari delle Nazioni Unite e degli esperti in missione è stato esteso, ma senza elementi di novità¹³⁷. È stato riconosciuto il ruolo cruciale svolto da tali soggetti nel creare le condizioni per una pace duratura, proteggere la popolazione civile e supportare lo sviluppo sostenibile, condannandone al contempo le condotte criminose, incluse quelle integranti sfruttamento e abuso sessuale. A tal proposito, le delegazioni hanno richiamato la risoluzione dell'Assemblea generale sull'azione delle Nazioni Unite contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale¹³⁸, nonché le tre risoluzioni di *follow-up*, adottate su base annuale, e hanno ribadito il pieno sostegno alla politica di "tolleranza zero" verso i crimini commessi dal personale in missione, sollecitando gli Stati membri ad adottare misure preventive in proposito. È stata apprezzata la strategia adottata dal Segretario generale per migliorare il sistema di prevenzione e repressione dei reati commessi da funzionari ed esperti in missione, e alcune delegazioni hanno appoggiato la raccomandazione contenuta nel rapporto del Segretario generale¹³⁹, che esorta gli Stati membri a incoraggiare le agenzie dell'ONU a mettere in atto politiche e procedure coerenti nelle indagini relative ai crimini commessi da personale non rientrante nell'ambito di applicazione delle risoluzioni dell'Assemblea generale relative ai funzionari e agli esperti in missione. In questo contesto, sono state accolte con favore la revisione della *Internal Audit and Investigations Charter* da parte dell'Ufficio delle Nazioni Unite per i servizi e i progetti (UNOPS) e la nuova politica del Programma alimentare mondiale sulla segnalazione degli illeciti. Inoltre, è stato espresso apprezzamento per l'enfasi posta dal Segretario generale sulla responsabilità per frode.

Si è altresì tornati a sottolineare che la principale responsabilità di indagare e perseguire i colpevoli spetta agli Stati di nazionalità dei funzionari e degli esperti in

¹³⁵ UN Doc. A/C.6/77/WG.1/1.

¹³⁶ UN Doc. A/RES/77/97.

¹³⁷ Per la discussione in sede di Commissione, v. *Summary record of the 5th meeting*, 6 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, UN Doc. A/C.6/77/SR.5, par. 7 ss., *Summary record of the 6th meeting*, 6 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, UN Doc. A/C.6/77/SR.6, par. 1 ss.

¹³⁸ UN Doc. A/RES/71/278 (adottata per *consensus*).

¹³⁹ UN Doc. A/77/237.

missione. I Paesi che non lo hanno fatto sono stati esortati a istituire la propria giurisdizione su tali crimini, mentre quelli che già la prevedono sono stati sollecitati a esercitarla per evitare l'impunità. Alcune delegazioni hanno condiviso normative nazionali che permettono di perseguire tali reati, evidenziando la necessità che tutti gli Stati adottino misure adeguate a evitare l'impunità, colmando eventuali lacune giurisdizionali. Si è ribadito che l'immunità non deve comportare impunità, e l'esercizio della giurisdizione non deve pregiudicare i privilegi e le immunità dei funzionari delle Nazioni Unite, in linea con il diritto internazionale. È stata altresì evidenziata l'importanza di rispettare il giusto processo e lo Stato di diritto, inclusa la protezione delle comunicazioni riservate per evitare stigmatizzazioni ingiustificate e garantire la riabilitazione degli innocenti, ed è stata ricordata la necessità di proteggere testimoni e informatori. Le delegazioni hanno insistito sul ruolo della cooperazione internazionale al fine di rafforzare le capacità degli Stati membri, sottolineando come tale supporto possa colmare le lacune giurisdizionali. È stato espresso apprezzamento per l'assistenza tecnica offerta agli Stati membri nello sviluppo di leggi nazionali adeguate e delle capacità di indagare e perseguire i reati gravi, anche nel contesto dell'assistenza legale reciproca e dell'estradizione.

A tal proposito, gli Stati membri sono stati incoraggiati a condividere le esperienze di indagini e procedimenti giudiziari riguardanti i crimini commessi dai loro cittadini in qualità di funzionari delle Nazioni Unite. È stata poi enfatizzata l'importanza della comunicazione tempestiva e trasparente tra il Segretariato e gli Stati di nazionalità riguardo alle condotte criminose, esprimendo preoccupazione per i casi non riferiti e incoraggiando a migliorare la comunicazione su questioni penali. Si è ribadita la necessità di misure preventive, come la formazione del personale prima e durante le missioni, per promuovere la consapevolezza degli standard di condotta dell'ONU. È stata sottolineata l'esigenza di proteggere e sostenere le vittime di sfruttamento e abuso sessuale da parte del personale delle Nazioni Unite, sensibilizzandole programmi di sostegno, come il Fondo fiduciario per le vittime, e alcune delegazioni hanno affermato che la Strategia globale per l'assistenza e il sostegno alle vittime di sfruttamento e abuso sessuale¹⁴⁰ potrebbe contribuire a mitigarne le sofferenze. Quanto agli sviluppi futuri, analogamente alle sessioni precedenti, l'idea di elaborare una convenzione in materia continua a suscitare opinioni contrastanti tra le delegazioni favorevoli e quelle che la considerano prematura. Infine, l'Assemblea generale ha rinviato i lavori all'anno successivo¹⁴¹.

Le delegazioni hanno generalmente espresso il proprio sostegno per il lavoro della Commissione delle Nazioni Unite sul diritto del commercio internazionale (UNCITRAL), elogiandola per i progressi compiuti nella sua cinquantacinquesima sessione¹⁴² e apprezzando il suo ruolo nell'armonizzazione e lo sviluppo progressivo

¹⁴⁰ UN Doc. A/RES/62/214 (adottata per *consensus*).

¹⁴¹ UN Doc. A/RES/77/98.

¹⁴² Il rapporto della Commissione sul lavoro della 55^a sessione (UN Doc. A/77/17) ha prodotto tre risoluzioni: 77/99, 77/100, 77/101 del 7 dicembre 2022. Per il dibattito, cfr. *Summary record of the 15th meeting*, 17 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, UN Doc. A/C.6/77/SR.15, par. 1 ss.; *Summary record of the 16th meeting*, 17 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, UN Doc. A/C.6/77/SR.16, par. 1 ss.; *Summary record of the 17th meeting*, 18 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, UN Doc. A/C.6/77/SR.17, par. 1 ss.; *Summary record of the 32nd meeting*, 3 novembre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, UN Doc. A/C.6/77/SR.32, paragrafi 5-11; *Summary record of the 34th meeting*, 7 novembre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, UN Doc. A/C.6/77/SR.34, par. 55 ss.

del diritto del commercio internazionale. Dopo aver evidenziato la rilevanza dell'operato della Commissione per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile, le delegazioni hanno accolto con particolare favore il completamento di tre strumenti, nello specifico: la *UNCITRAL Draft Convention on the International Effects of Judicial Sales of Ships*¹⁴³, il *Model Law on the Use and Cross-border Recognition of Identity Management and Trust Services*¹⁴⁴ e le raccomandazioni in materia di assistenza ai centri di mediazione sulla base delle regole di mediazione UNCITRAL.

Per quanto riguarda il futuro programma di lavoro, un numero corposo di delegazioni ha espresso interesse per i diversi aspetti trattati dai *working group*. Si è lodato l'interesse del *Working Group I* verso il tema dell'accesso al credito per micro, piccole e medie imprese. Con riferimento al *Working Group II*, diverse delegazioni hanno evidenziato l'importanza del lavoro svolto in materia di procedure accelerate. Con riguardo al *Working Group III*, numerose delegazioni hanno apprezzato l'avanzamento dei lavori relativi alla possibile riforma del sistema di risoluzione delle controversie tra investitori e Stati, sottolineando l'importanza di condurre il lavoro in modo inclusivo e trasparente. È stata accolta positivamente la finalizzazione del *Model Law on the Use and Cross-border Recognition of Identity Management and Trust Service*, in seno al *Working Group IV*, e sostegno è stato espresso per le riflessioni tenute sull'impiego dell'intelligenza artificiale e dell'automazione nei contratti. In merito al *Working Group V*, alcune delegazioni hanno riconosciuto i progressi nei lavori sulla tracciabilità dei beni in ambito civile e hanno manifestato interesse per i futuri sviluppi riguardanti la legge applicabile alle procedure di insolvenza. Inoltre, diverse delegazioni hanno accolto con favore l'operato del *Working Group VI* e il dialogo costruttivo con i membri e gli osservatori dell'UNCITRAL, che ha permesso di completare in tempi rapidi la *UNCITRAL Draft Convention on the International Effects of Judicial Sales of Ships*, nonostante le difficoltà legate alle molteplici sessioni negoziali ibride svoltesi durante la pandemia di COVID-19. Infine, è stata ribadita l'importanza dei programmi di *capacity building* e, nella prospettiva di favorire la partecipazione di tutti i Paesi, diverse delegazioni hanno espresso apprezzamento per i contributi versati al Fondo fiduciario UNCITRAL, volti a facilitare la partecipazione dei Paesi in via di sviluppo ai lavori della Commissione. Infine, si è sottolineata l'importanza di garantire una distribuzione geografica equa tra i membri della Commissione.

La discussione sul Programma di assistenza delle Nazioni Unite per l'insegnamento, lo studio, la diffusione e il più ampio apprezzamento del diritto internazionale è stata molto lunga¹⁴⁵, ma ha sostanzialmente riprodotto il contenuto dei dibattiti svoltisi nelle sessioni precedenti. Dopo aver accolto con favore il rapporto del Segretario generale¹⁴⁶, le delegazioni hanno lodato il ruolo svolto dal Programma

¹⁴³ Con risoluzione 77/100, l'Assemblea generale ha autorizzato una cerimonia per l'apertura alla firma della Convenzione, da tenersi non appena possibile nel 2023 a Pechino, e ha invitato i governi e le organizzazioni regionali di integrazione economica che desiderano rafforzare il quadro giuridico internazionale in materia di navigazione e trasporto marittimo a prendere in considerazione l'adesione.

¹⁴⁴ La risoluzione 77/101 ne ha richiesto la diffusione agli Stati e agli altri organismi interessati.

¹⁴⁵ Per il dibattito in seno alla Commissione, v. *Summary record of the 19th meeting*, 20 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, in UN Doc. A/C.6/77/SR.19, par. 18 ss.; *Summary record of the 20th meeting*, 21 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, UN Doc. A/C.6/77/SR.20, paragrafi 18-84; *Summary record of the 36th meeting*, cit., par. 11.

¹⁴⁶ UN Doc. A/77/515.

nel rafforzamento della pace e della sicurezza internazionale, nella promozione del principio della *rule of law* e della cooperazione interstatale, e nel raggiungimento dell'obiettivo 16 di sviluppo sostenibile. Ancora, si è rinnovato l'apprezzamento per il contributo offerto dalla *Codification Division* dell'Ufficio per gli affari legali nel promuovere la diffusione del diritto internazionale in modo inclusivo, esplorando mezzi innovativi per il perseguimento degli obiettivi del Programma nonostante le sfide poste dalla pandemia. A tal proposito, le delegazioni hanno ribadito come la Biblioteca audiovisiva di diritto internazionale sia una risorsa preziosa per la ricerca e l'insegnamento, e si è rinnovato l'invito a svilupparla ulteriormente anche attraverso la registrazione delle sessioni della *Codification Division* in varie sedi, così da promuovere una più ampia rappresentazione geografica e linguistica nella Biblioteca stessa. Si è reiterato il sostegno per il lancio di una mini-serie della Biblioteca audiovisiva, volta a fornire una panoramica generale degli argomenti principali del diritto internazionale, soprattutto per coloro che hanno solo conoscenze di base, ed è stata apprezzata la proposta di ideare un podcast per migliorare l'accessibilità delle lezioni. Con lo stesso fine, molte delegazioni hanno poi suggerito di prendere in considerazione l'utilizzo di sistemi consultabili *offline* o compatibili con modelli base di telefoni cellulari. Le delegazioni hanno rinnovato il proprio sostegno all'*International Law Fellowship Programme* e ai corsi regionali, quali occasioni per scambiare idee e condividere conoscenze.

A tal proposito, pur apprezzando lo sforzo nel tenere l'*International Law Fellowship Programme* in presenza, le delegazioni hanno rilevato con rammarico che, a causa dei rischi legati alla pandemia di COVID-19, i corsi regionali non hanno potuto tenersi con la stessa modalità. Pertanto, le delegazioni hanno accolto con favore gli sforzi dell'Ufficio per gli Affari legali nel fornire misure di *capacity-building online*, compresi i *workshop* interattivi, sottolineando però la necessità di riprendere l'attività di formazione in presenza il prima possibile. Infine, si è evidenziata l'importanza del multilinguismo per garantire l'accesso alle attività del Programma, incluso il materiale raccolto nella Biblioteca audiovisiva, in condizioni di parità, e alcune delegazioni si sono anche espresse a favore di una maggiore diversità nella selezione dei docenti, anche in termini di tradizioni giuridiche, equilibrio di genere e competenze accademiche e professionali. Analogamente a quanto rilevato in passato, le delegazioni hanno rimarcato la necessità di assicurare il finanziamento regolare delle attività del Programma, incoraggiando gli Stati a contribuire in tal senso. Ancora una volta, gli Stati membri sono stati invitati a promuovere il Programma presso istituzioni accademiche, pubbliche amministrazioni e altre organizzazioni, affinché studenti, giovani studiosi e professionisti possano conoscere e beneficiare delle sue iniziative. L'Assemblea generale, a conclusione del dibattito, ha adottato una risoluzione con cui ha individuato le iniziative da sovvenzionare con fondi di bilancio ordinario e invitato gli Stati e gli altri enti interessati a sostenere il Programma tramite donazioni¹⁴⁷.

Il tema dei crimini contro l'umanità è stato introdotto al termine della 74^a sessione¹⁴⁸, alla luce del Progetto di articoli e del commentario annesso, adottati dalla CDI¹⁴⁹. In generale, le delegazioni hanno ribadito che i crimini contro l'umanità

¹⁴⁷ UN Doc. A/RES/77/102.

¹⁴⁸ UN Doc. A/RES/74/184.

¹⁴⁹ UN Doc. A/74/10.

rappresentano alcune tra le violazioni più gravi del diritto internazionale e richiedono misure di prevenzione e di repressione dei colpevoli¹⁵⁰, la cui adozione può essere migliorata attraverso la cooperazione internazionale in materia e l'offerta di assistenza tecnica agli Stati al fine di migliorare le loro capacità di indagine e repressione. Tuttavia, con riferimento alla cooperazione internazionale, alcune delegazioni hanno richiesto che venga esercitata nel rispetto della sovranità degli Stati, evitando che si intervenga nei rispettivi affari interni e che la persecuzione e repressione dei crimini contro l'umanità sia usata strumentalmente per il raggiungimento di obiettivi politici. Alcune delegazioni hanno osservato che la responsabilità primaria in questo ambito spetta allo Stato stesso per la protezione della propria popolazione da tali crimini, sottolineando anche la necessità di intervenire a protezione delle popolazioni che non ricevono alcuna forma di protezione dal proprio Stato come concordato durante il *World Summit* del 2005.

Nel complesso, le delegazioni hanno apprezzato il contributo offerto dai lavori della CDI agli Stati, ma si sono registrate opinioni discordanti sull'opportunità di una convenzione basata sul Progetto di articoli. Secondo una prima posizione, minoritaria, l'elaborazione di una convenzione sarebbe superflua nell'attuale panorama giuridico, potendo gli Stati accedere ad altri strumenti convenzionali, come ad esempio la Convenzione sull'imprescrittibilità dei crimini di guerra e dei crimini contro l'umanità del 1968. Inoltre, sono stati espressi dubbi sulle prospettive di successo dell'elaborazione di una convenzione, alla luce delle diverse opinioni degli Stati su alcune questioni di merito. Al contrario, un gruppo nutrito di delegazioni ha sostenuto la necessità di una convenzione, ritenendola essenziale per colmare una lacuna nel quadro giuridico internazionale attuale, rafforzare la certezza del diritto e incoraggiare la cooperazione internazionale in materia. Tra queste delegazioni, mentre si discute su tempi e modalità di negoziazione, vi è consenso sulla necessità di un processo aperto e trasparente, evitando sovrapposizioni con la recente Convenzione sulla cooperazione internazionale nelle indagini e nel perseguimento dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra. A conclusione del dibattito, l'Assemblea generale ha indetto due sessioni straordinarie, da tenersi, rispettivamente, nella primavera del 2023 e del 2024, al fine di permettere agli Stati di scambiarsi opinioni e commenti su tutti gli aspetti del Progetto di articoli, e ha rinviato i lavori alla sessione successiva¹⁵¹.

Il dibattito sulla protezione diplomatica ha riportato alla luce le divergenze relative all'opportunità di includere i singoli articoli elaborati dalla CDI in un accordo internazionale¹⁵². Secondo alcune delegazioni essi avrebbero raggiunto un giusto equilibrio tra lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione, e i contrasti tra il testo e la prassi interna ai singoli Stati potrebbero essere risolti in fase di negoziazione. Un altro gruppo, richiamato il legame tra gli Articoli sulla protezione diplomatica e quelli sulla responsabilità degli Stati, ha riproposto l'idea di elaborare convenzioni parallele. Infine, altre delegazioni, ritenendo prematuro procedere con la negoziazione di una convenzione in considerazione del fatto che

¹⁵⁰ Per la discussione in Commissione, v. *Summary record of the 9th meeting*, cit., par. 70 ss.; *Summary record of the 10th meeting*, cit., par. 1 ss.; *Summary record of the 11th meeting*, cit., paragrafi 1-55; *Summary record of the 36th meeting*, cit., paragrafi 49-52.

¹⁵¹ UN Doc. A/RES/77/249.

¹⁵² Per il dibattito in seno alla Commissione, v. *Summary record of the 32nd meeting*, cit., par. 21 ss.; *Summary record of the 36th meeting*, cit., paragrafi 24-30.

molti articoli non rifletterebero il diritto consuetudinario, hanno suggerito di rimandare le discussioni sulla protezione diplomatica al termine di quelle relative alla responsabilità degli Stati. Considerata la stretta connessione tra questi due regimi, alcune delegazioni hanno ritenuto non auspicabile la separazione degli articoli sulla protezione diplomatica in uno strumento convenzionale autonomo, e sono state proposte diverse alternative, tra cui l'adozione degli articoli come strumento non vincolante mediante una risoluzione dell'Assemblea generale o la loro inclusione in un accordo vincolante sulla responsabilità degli Stati. Infine, diverse delegazioni hanno chiesto la riattivazione di un *working group* in seno alla VI Commissione, al fine di condurre ulteriori deliberazioni. L'Assemblea generale ha rinviato la discussione alla 80^a sessione¹⁵³.

Il dibattito sul tema della prevenzione dei danni transfrontalieri da attività pericolose e allocazione delle perdite non ha presentato particolari elementi di novità¹⁵⁴. Le delegazioni hanno rinnovato il proprio supporto per il lavoro della CDI e il sostegno al Progetto di articoli sulla prevenzione dei danni transfrontalieri derivanti da attività pericolose del 2001, nonché al Progetto di principi sull'allocazione delle perdite in caso di danni transfrontalieri determinati da attività pericolose del 2006. Sono state ribadite le divergenze riguardo allo stato attuale delle disposizioni contenute nei due progetti: per alcune delegazioni, esse sarebbero perlopiù ricognitive del diritto consuetudinario, mentre secondo altre rappresenterebbero quasi tutte uno sviluppo progressivo del diritto internazionale. Le divergenze riguardano anche le azioni future: secondo alcune delegazioni gli articoli e i principi sarebbero più efficaci se mantenuti come guida non vincolante per gli Stati, mentre secondo altre sarebbe più utile un'unica convenzione che incorpori sia gli articoli sia i principi. Infine, alcune delegazioni hanno commentato entrambi i progetti della CDI, rilevando l'assenza di definizione del termine «significant transboundary harm» nel Progetto del 2001. L'Assemblea generale ha rinviato la trattazione della questione alla 80^a sessione¹⁵⁵.

La discussione sullo *status* dei Protocolli addizionali alle Convenzioni di Ginevra del 1949 non è stata particolarmente significativa¹⁵⁶. Diverse delegazioni hanno rinnovato l'appello alla ratifica della Convenzioni e dei Protocolli, nonché all'accettazione della competenza della Commissione internazionale di inchiesta istituita dall'art. 90 del Primo protocollo addizionale, ribadendo altresì l'esigenza di assicurare il rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario, tra cui la protezione dei civili (soprattutto donne, minori, operatori umanitari, personale medico e giornalisti) in contesti di conflitti armati. A tal proposito, si è lodato il lavoro del Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, dei tribunali penali internazionali e della CPI. Le delegazioni hanno inoltre fornito informazioni sulle prassi seguite a livello nazionale e regionale volte alla diffusione della conoscenza e all'attuazione delle norme di diritto internazionale umanitario, e si è sottolineata la necessità che gli Stati elaborino e pubblichino rapporti sul proprio livello di rispetto

¹⁵³ UN Doc. A/RES/77/105.

¹⁵⁴ Per il dibattito in seno alla Commissione, v. *Summary record of the 18th meeting*, 19 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, in UN Doc. A/C.6/77/SR.18, paragrafi 30-85; *Summary record of the 32nd meeting*, cit., par. 12; *Summary record of the 34th meeting*, cit., par. 59.

¹⁵⁵ UN Doc. A/RES/77/106.

¹⁵⁶ Per il dibattito in seno alla Commissione, v. *Summary record of the 16th meeting*, cit., par. 19 ss.; *Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 4 ss., e *Summary record of the 36th meeting*, cit., par. 31 s.

del diritto umanitario e che il Comitato internazionale della Croce Rossa consulti maggiormente gli Stati nella redazione dei propri rapporti. Si sono nuovamente registrate opinioni divergenti circa la natura consuetudinaria delle norme sancite dai Protocolli addizionali ed è stata evidenziata la necessità di affrontare con la giusta attenzione il tema della condotta degli attori non statali nei conflitti armati. A tal proposito, è stato espresso sostegno all'integrazione di una prospettiva di genere nell'attuazione del diritto internazionale umanitario, ispirata alla necessità di tutelare dei diritti di donne e ragazze. Alcune delegazioni hanno inoltre evidenziato il legame tra conflitti armati, cambiamento climatico e degrado ambientale, sottolineando come questi ultimi possano essere sia una conseguenza sia un fattore aggravante delle ostilità, ed elogiando il lavoro della CDI sui principi per la protezione dell'ambiente durante i conflitti armati. Infine, è stato ribadito il parere secondo cui il diritto internazionale umanitario dovrebbe applicarsi anche al cyberspazio. A conclusione del dibattito, l'Assemblea generale ha adottato una risoluzione con cui ha rinviato i lavori alla 79^a sessione¹⁵⁷.

Il dibattito relativo alla valutazione delle misure efficaci per il rafforzamento della protezione e della sicurezza delle missioni e degli agenti diplomatici e consolari non è stato particolarmente significativo¹⁵⁸. Le delegazioni hanno confermato il ruolo chiave dell'obbligo di tutelare le sedi delle missioni e i loro rappresentanti, hanno sollecitato al rispetto delle norme di diritto internazionale consuetudinario e pattizio in materia, pietra miliare dei rapporti amichevoli tra Stati, e hanno reiterato l'invito a ratificare la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961 e quella sulle relazioni consolari del 1963. Si sono condivise informazioni sulle misure adottate in relazione agli incidenti avvenuti nei propri territori, in relazione ai quali gli Stati sono stati sollecitati a tenere in considerazione i propri obblighi in materia di indagine e dialogo con le missioni. Inoltre, le delegazioni hanno fornito informazioni relative agli attacchi subiti dalle missioni e dai loro rappresentanti, condannandoli ed esprimendo preoccupazione per il loro numero crescente. Alcune delegazioni hanno reiterato la posizione secondo cui l'Assemblea generale dovrebbe occuparsi delle nuove sfide dell'era digitale e hanno sottolineato la necessità di assicurare il rispetto per le immunità diplomatiche e consolari, comprese quelle di archivi, documenti, e comunicazioni, sia *offline* sia *online*. Rispetto alla pandemia di COVID-19, dopo aver ribadito la necessità che qualunque misura adottata per far fronte all'emergenza debba essere ispirata al rispetto del diritto internazionale, un gruppo cospicuo di delegazioni ha sottolineato che l'obbligo di rispettare la normativa dello Stato ospitante, ai sensi della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961 e quella sulle relazioni consolari del 1963, deve essere bilanciato con la necessità di preservare, entro i limiti del possibile e del ragionevole, l'esercizio delle funzioni diplomatiche e consolari e il godimento dei privilegi e delle immunità dei rappresentanti. L'Assemblea generale ha adottato una risoluzione con cui ha condannato ogni forma di violenza contro le missioni e i loro rappresentanti e ha invitato al

¹⁵⁷ UN Doc. A/RES/77/107.

¹⁵⁸ Per il dibattito in seno alla Commissione, *Summary record of the 17th meeting*, cit., par. 49 ss.; *Summary record of the 18th meeting*, cit., paragrafi 1-29; *Summary record of the 32nd meeting*, cit., par. 13 s., e *Summary record of the 34th meeting*, cit., par. 60 s.

rispetto delle norme di diritto internazionale rilevanti in materia, rinviando la discussione alla 78^a sessione¹⁵⁹.

Per quanto riguarda il rapporto del Comitato speciale sulla Carta delle Nazioni Unite e sul rafforzamento del ruolo dell'Organizzazione¹⁶⁰, si è ribadita l'importanza del Comitato e si è espresso rammarico per il mancato raggiungimento del consenso necessario all'adozione di un rapporto completo sui lavori dello stesso nel 2022. Le delegazioni hanno reiterato l'invito affinché il Comitato trovi un equilibrio tra gli organi principali delle Nazioni Unite, con particolare riferimento all'Assemblea generale, al Consiglio economico e sociale e al Consiglio di sicurezza, ribadendo ancora una volta la necessità di una riforma di quest'ultimo e reiterando le preoccupazioni per la sua ingerenza rispetto al ruolo dell'Assemblea generale. Con riferimento al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, diverse delegazioni hanno mostrato preoccupazione rispetto alle sanzioni imposte dal Consiglio di sicurezza, le quali devono rappresentare l'*extrema ratio*, in linea con il dettato della Carta ONU e nel rispetto del diritto internazionale, in particolare di quello a tutela dei diritti umani e del diritto umanitario, sottolineando che le condizioni per la loro adozione e revoca così come il loro obiettivo dovrebbero essere definiti con chiarezza. Ancora, alcune delegazioni hanno mostrato apprensione per l'uso di sanzioni unilaterali, mentre altre hanno sottolineato l'importanza delle c.d. *targeted sanctions* come strumento per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Si è altresì nuovamente espresso apprezzamento per il rapporto e per i *briefing* periodici del Segretariato sul documento *Introduction and Implementation of Sanctions Imposed by the United Nations*, adottato dall'Assemblea generale nel 2009, ma diverse delegazioni hanno chiesto ulteriori informazioni sugli effetti a breve e lungo termine delle sanzioni sul godimento dei diritti socioeconomici e sulle conseguenze umanitarie¹⁶¹. A tal proposito, alcune delegazioni hanno incoraggiato un ulteriore esame delle varie proposte sottoposte al Comitato, comprese quelle presentate da Iran, Repubblica Araba Siriana, Cuba, Bielorussia e Federazione Russa.

Un gruppo nutrito di delegazioni ha rinnovato il proprio sostegno per il *working paper* presentato dal Ghana sul rafforzamento delle relazioni e della cooperazione tra le Nazioni Unite e le agenzie regionali nella risoluzione pacifica delle controversie, nonché per la proposta della Federazione Russa di creare un sito *web* e di aggiornare l'*Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes*. Rispetto a tale tema, un gruppo ha riconosciuto il ruolo centrale della CIG, mentre altri si sono riferiti al capitolo VI della Carta ONU, in particolare agli articoli 33 e 34, e alla Dichiarazione sui principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra Stati. Ancora, alcune delegazioni hanno mostrato interesse per il *working paper* presentato dal Messico, che invita il Comitato speciale a esaminare gli aspetti sostanziali e procedurali dell'art. 51 in materia di legittima difesa. Le delegazioni hanno inoltre sottolineato l'importanza di esaminare in futuro altri strumenti di risoluzione pacifica delle controversie, quali i buoni uffici, le procedure previste dalla Carta e da altri strumenti internazionali, l'adattamento o la combinazione di metodi tradizionali, lo scambio di informazioni e comunicazioni, e i comitati di controllo.

¹⁵⁹ Per la discussione in Commissione, *Summary record of the 33rd meeting*, 3 novembre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, UN Doc. A/C.6/77/SR.33, par. 1 ss.; *Summary record of the 34th meeting*, cit., paragrafi 1-9 e *Summary record of the 36th meeting*, cit., paragrafi 34-36.

¹⁶⁰ UN Doc. A/RES/77/108.

¹⁶¹ UN Doc. A/RES/64/115.

Comune apprezzamento è stato anche espresso circa l'avanzamento della preparazione delle raccolte di prassi del Consiglio di sicurezza e delle Nazioni Unite (*Repertoire of the Practice of the Security Council* e *Repertory of Practice of United Nations Organs*), rispetto al quale si sono richiesti sforzi per ridurre gli arretrati e per pubblicare il materiale in tutte le lingue ufficiali dell'Organizzazione. Relativamente al proseguo dei lavori, si è registrata la contrapposizione di tre posizioni: la prima ha appoggiato la discussione su tutti i temi e gli argomenti in agenda, la seconda ha espresso la preoccupazione che questo comporti una duplicazione degli sforzi condotti in altre sedi di dibattito, la terza ha invitato il Comitato speciale a confrontarsi su nuovi temi. L'Assemblea generale ha preso atto del dibattito e ha rinviato la discussione alla 78^a sessione¹⁶².

Il dibattito sul diritto delle falde acquifere transfrontaliere non è stato particolarmente significativo¹⁶³. Si è reiterato l'apprezzamento per il Progetto di articoli licenziato dalla CDI nel 2008, evidenziando l'importanza della cooperazione internazionale e dell'assistenza tecnica nella gestione delle falde acquifere, nonché i fattori socioeconomici legati al loro sfruttamento. Alcune delegazioni hanno sottolineato il ruolo cruciale del Progetto per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile, in particolare l'obiettivo 6 sulla gestione dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie. È stato anche rimarcato che il Progetto include obblighi di protezione ambientale e menziona il diritto all'acqua. Le delegazioni hanno suggerito che la sovranità sulle falde acquifere deve essere esercitata nel rispetto delle norme internazionali che ne limitano lo sfruttamento, e tenendo presente la necessità di considerare il concetto di utilizzo equo in relazione alle generazioni future. Si è riconosciuto che le soluzioni proposte sono bilanciate e in linea con l'evoluzione del diritto internazionale, in particolare con la Convenzione sull'utilizzo dei corsi d'acqua internazionali per scopi diversi dalla navigazione e con la Convenzione ONU sul diritto del mare. In tema di attuazione dei principi, alcune delegazioni hanno richiamato come esempio positivo la conclusione dell'Accordo sulla falda acquifera del Guarani, del 2010. Quanto alla forma futura del Progetto, molte delegazioni hanno dichiarato di considerarlo un utile strumento per la creazione di accordi regionali, ma altre hanno proposto di trasformarlo in una convenzione quadro e altre ancora hanno suggerito di prendere in considerazione lo sviluppo di una convenzione in materia solo dopo il completamento dei lavori della VI Commissione su altre risorse naturali condivise, come petrolio e gas. L'Assemblea generale ha rinviato i lavori alla 81^a sessione¹⁶⁴.

Per quanto riguarda le misure per l'eliminazione del terrorismo internazionale, come di consueto, il dibattito sul tema si è svolto sia in plenaria sia in seno ad un *working group* aperto alla partecipazione di tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, delle agenzie specializzate e dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica¹⁶⁵,

¹⁶² UN Doc. A/RES/77/109.

¹⁶³ Per la discussione in Commissione, cfr. *Summary record of the 18th meeting*, cit., par. 86 ss.; *Summary record of the 19th meeting*, cit., par. 1 ss.; *Summary record of the 34th meeting*, cit., par. 65 ss., e *Summary record of the 35th meeting*, cit., paragrafi 48-50.

¹⁶⁴ UN Doc. A/C.6/77/112.

¹⁶⁵ Il *working group* è stato istituito dalla Commissione nel corso della sua prima riunione (cfr. *Summary record of the 1st meeting* in GAOR Seventy-seventh session, in UN Doc. A/C.6/77/SR.1, 3 ottobre 2022, par. 9), ai sensi della risoluzione con cui l'Assemblea generale ha rinviato i lavori della sessione precedente (UN Doc. A/RES/76/121, adottata per *consensus*). Il *working group* si è riunito il 14 e il 21 novembre 2022. Il rapporto della Presidente è stato presentato alla Commissione durante il 35° incontro, tenutosi il 10 novembre 2022 (*Oral report by the Chair of the working group on measures to eliminate*

in cui si è cercato di finalizzare il processo di negoziazione del testo della convenzione generale per la prevenzione e la repressione del terrorismo internazionale. Le delegazioni hanno reiterato il proprio impegno a rafforzare la cooperazione regionale e internazionale, nonché con e all'interno delle Nazioni Unite, anche come fondamento del principio *aut dedere aut iudicare*. Si è ricordata ancora una volta l'importanza della condivisione di informazioni e *best practices*, così come l'adesione agli strumenti pattizi in materia e la loro attuazione negli ordinamenti interni. Alcune delegazioni hanno condiviso informazioni sulla legislazione antiterrorismo, nonché sugli sviluppi e le iniziative adottate all'interno delle proprie regioni. Un gruppo ha notato gli sforzi per eliminare ogni forma di estremismo violento, esprimendo altresì apprensione per le ideologie xenofobe, estremiste e di supremazia razziale in relazione al terrorismo. Le delegazioni hanno accolto con favore la settima revisione della *UN Global Counter-Terrorism Strategy*, evidenziando l'importanza della sua attuazione. Si è elogiato il lavoro degli enti antiterrorismo delle Nazioni Unite, in particolare l'Ufficio antiterrorismo, la Direzione esecutiva del Comitato antiterrorismo e il Centro antiterrorismo. Le delegazioni hanno inoltre accolto con favore la *Second Counter-Terrorism Week at the United Nations* e la *Second United Nations High-level Conference of Heads of Counter-Terrorism Agencies of Member States*. È stato espresso sostegno per la continua attuazione delle garanzie del giusto processo, nonché di procedure eque e chiare, da parte dei *sanctions committees*, così come per il ruolo dell'Ombudsman. Si è reiterato l'invito agli Stati ad astenersi dal finanziare, organizzare, istigare o appoggiare atti terroristici, e dal garantire rifugio agli autori di questi ultimi. Ancora, alcune delegazioni hanno manifestato preoccupazione per l'uso di sanzioni unilaterali contro Stati, giustificate con il pretesto della lotta al terrorismo, mentre altre hanno evidenziato l'impatto che le misure antiterrorismo possono avere sull'azione umanitaria. A tal proposito, alcune delegazioni, considerato il legame tra i gruppi terroristici e la criminalità organizzata internazionale, hanno evidenziato l'importanza delle iniziative volte a prevenire crimini transnazionali.

Anche alla luce dei recenti eventi storici, è stata reiterata da un gruppo nutrito di delegazioni l'esigenza di un approccio olistico alla lotta al terrorismo, così come si è riaffermata la necessità di identificare le cause ultime del terrorismo, esacerbate dalla pandemia di COVID-19. Sul punto, le delegazioni hanno espresso preoccupazione sugli effetti della pandemia rispetto al terrorismo e a forme di estremismo violento, così come per il rischio di abusi nell'utilizzo di internet e delle nuove tecnologie da parte di gruppi terroristici, nonché per la minaccia posta dai *foreign terrorist fighters*. Rispetto a questi ultimi, è stata sottolineata la necessità di affrontare le questioni legate al loro rientro, ai procedimenti giudiziari nei loro confronti e alla loro riabilitazione. Diverse delegazioni hanno espresso solidarietà alle vittime di atti di terrorismo internazionale, evidenziando l'opportunità di coinvolgerle anche durante

international terrorism). Per la discussione, v. *Summary record of the 1st meeting*, cit., par. 19 ss.; *Summary record of the 2nd meeting*, 3 ottobre 2022, in GAOR Seventy-seventh session, in UN Doc. A/C.6/77/SR.2, par. 1 ss.; *Summary record of the 3rd meeting*, 4 ottobre 2022, in Seventy-seventh session, in UN Doc. A/C.6/77/SR.3, par. 1 ss.; *Summary record of the 4th meeting*, in GAOR Seventy-seventh session, in UN Doc. A/C.6/77/SR.4, 4 ottobre 2022, par. 1 ss.; *Summary record of the 5th meeting*, in GAOR Seventy-seventh session, in UN Doc. A/C.6/77/SR.4, 4 ottobre 2022, paragrafi 1-6; *Summary record of the 35th meeting*, cit., paragrafi 1-11 e *Summary record of the 36th meeting*, cit., paragrafi 39-41. Inoltre, durante la discussione in plenaria e in seno al *working group*, le delegazioni hanno considerato il rapporto del Segretario generale (UN Doc. A/77/185).

i processi decisionali. A tal riguardo, è stata accolta con favore l'organizzazione del Congresso mondiale delle vittime del terrorismo ed è stato espresso supporto per il *Group of Friends of Victims of Terrorism*. Le delegazioni hanno reiterato il loro supporto a negoziare il testo di una convenzione generale in materia di terrorismo internazionale. Alcune delegazioni hanno menzionato l'esigenza di concordare una definizione di terrorismo, che rifletta la natura mutevole del fenomeno e distingua gli atti di terrorismo dal diritto dei popoli all'autodeterminazione, nonché la loro legittima lotta contro regimi coloniali e razzisti o contro altre forme di dominazione o occupazione straniera. Si è altresì manifestata l'esigenza di accelerare l'iter per il raggiungimento di un ampio consenso sull'inizio dei negoziati, sottolineando che un rinvio indefinito appare ingiustificato, invitando gli Stati più reticenti a mostrare flessibilità. Molte delegazioni hanno ribadito il loro sostegno alla proposta di convocare una Conferenza ad alto livello sotto gli auspici delle Nazioni Unite: mentre alcune ritengono che tale momento possa servire a risolvere le questioni in sospeso rispetto al progetto di convenzione globale, contribuendo alla fase dei negoziati, altre sostengono che tale conferenza dovrebbe essere convocata solo a negoziati conclusi. A conclusione del dibattito, l'Assemblea generale ha raccomandato l'istituzione di un *working group* in seno alla VI Commissione che, durante la 78^a sessione, discuta della redazione di tale convenzione e dell'organizzazione della relativa conferenza internazionale¹⁶⁶.

Il dibattito sulla rivitalizzazione del lavoro dell'Assemblea generale è stato particolarmente proficuo¹⁶⁷. Si è sottolineata l'importanza di esaminare più da vicino il modo in cui la VI Commissione si occupa di un'ampia varietà di temi, chiedendosi se i suoi obiettivi possano essere meglio perseguiti cambiando alcune modalità di lavoro. A tal proposito, si è evidenziata la necessità di maggiore coerenza nell'analisi dei lavori della CDI e l'esigenza di migliorare ulteriormente il dialogo con quest'ultima. Sul punto sono state avanzate diverse proposte, tra cui l'istituzione di un organo sussidiario sul modello del *planning group* della CDI per discutere dei metodi di lavoro e della gestione del programma della VI Commissione, l'utilizzo di tecnologie digitali per favorire lo scambio di opinioni tra gli Stati anche prima delle riunioni del Comitato, l'organizzazione di sessioni regolari della CDI a New York per rafforzare il contatto diretto tra CDI e Stati. Ancora, si è evidenziata la necessità di discutere possibili modi con cui supportare le delegazioni di piccoli Stati e Paesi in via di sviluppo al fine di migliorare le loro interazioni con la CDI, consentendo loro di partecipare in modo più attivo. Inoltre, si è suggerito di incrementare la frequenza di rotazione dei coordinatori delle bozze di risoluzione. Con riferimento ai *working groups*, si è proposto di rivitalizzare il loro ruolo e, considerata la difficoltà di tenere discussioni costruttive durante le sessioni di ottobre e novembre che cadono in concomitanza con quelle della VI Commissione, si è suggerito di farli riunire durante delle sessioni straordinarie della VI Commissione, da organizzare in primavera¹⁶⁸. Al termine della discussione, l'Assemblea generale ha adottato una risoluzione con cui ha rinviato i lavori alla sessione successiva¹⁶⁹.

¹⁶⁶ UN Doc. A/RES/77/113.

¹⁶⁷ Per la discussione in Commissione, v. *Summary record of the 35th meeting*, cit., par. 38 ss. e *Summary record of the 36th meeting*, cit., par. 55 s.

¹⁶⁸ Tra le altre proposte figurano le seguenti: assegnare un tempo adeguato ai diversi punti all'ordine del giorno in base alla loro natura e complessità; evitare che i negoziati sui vari punti all'ordine del giorno inizino a ridosso della scadenza per la presentazione dei testi al Segretariato; garantire che le delegazioni

La discussione sull'amministrazione della giustizia delle Nazioni Unite, come da prassi, si è svolta sia in sede plenaria sia nell'ambito di consultazioni informali¹⁷⁰, ed ha avuto ad oggetto i rapporti del Segretario generale sull'amministrazione della giustizia delle Nazioni Unite¹⁷¹ e dell'*Internal Justice Council*¹⁷², nonché quello sulle attività dell'*Ombudsman and Mediation Services* (UNOMS)¹⁷³. In generale, le delegazioni hanno accolto con favore i primi due rapporti e ribadito l'importanza che il sistema di amministrazione della giustizia funzioni secondo principi di indipendenza, imparzialità, trasparenza e professionalità. Si è altresì ribadita l'importanza del sistema nel sostenere i valori dell'Organizzazione, confermarne la credibilità con riguardo alla *rule of law* e assicurare l'attrattività delle Nazioni Unite come datore di lavoro. Alcune delegazioni ne hanno apprezzato la capacità di continuare a funzionare in maniera efficace, in particolare tramite l'impiego di modalità di lavoro a distanza alla luce dell'esperienza maturata nel corso della pandemia di COVID-19. Le delegazioni hanno sottolineato l'importanza di un sistema di giustizia informale, evitando lungaggini e spese elevate in sede processuale. A tal proposito, si sono accolte con favore anche le attività dell'UNOMS, rispetto al quale si è notato un incremento della prestazione di servizi *online*, nonché l'attenzione posta nel risolvere questioni di genere o discriminatorie, così come la gestione di situazioni sorte durante la pandemia.

Sempre con riferimento al sistema informale, molte delegazioni hanno sollecitato un maggiore ricorso alla mediazione, mentre con riferimento al sistema formale di amministrazione della giustizia si è riconosciuta l'importanza del lavoro svolto dalla *Management Evaluation Unit* (MEU) e si è espresso supporto per lo *United Nations Disputes Tribunal* (UNDT) e per lo *United Nations Appeals Tribunal* (UNAT). Si è altresì osservato il calo delle istanze presentate al MEU e all'UNDT e si è lodata l'alta produttività di quest'ultimo, che ha comportato anche lo smaltimento dell'arretrato. Alcune delegazioni hanno ribadito il proprio supporto per il modello del giudice a tempo definito, ritenendolo un miglioramento per il sistema. Un gruppo ha manifestato apprezzamento per i progressi relativi alla banca dati delle sentenze e ordinanze dei tribunali, accogliendo con favore la pubblicazione dell'elenco dei casi assegnati ai singoli giudici. Si è anche preso nuovamente nota della proposta avanzata dalla CIG di stabilire un mandato di sette anni per l'UNDT e si è espresso sostegno per la revisione dell'assetto giurisdizionale del sistema comune delle Nazioni Unite. Supporto è stato altresì espresso per l'*Office of Staff Legal Assistance* (OSLA) e sono state accolte con favore le misure intese ad aumentarne il numero di funzionari. Tuttavia, le delegazioni hanno espresso preoccupazione per

dispongano di tutti i rapporti necessari per la negoziazione delle relative bozze di risoluzione; che le delegazioni che propongono la concessione dello *status* di osservatore alle organizzazioni internazionali mettano a disposizione i rispettivi strumenti costitutivi di ciascuna organizzazione; essere informati in tempo utile dei coordinatori designati per ciascun punto all'ordine del giorno e far sì che le nomine di tali coordinatori avvengano sulla base di un'equa rappresentanza geografica; evitare di adottare progetti di risoluzione in date diverse da quelle della discussione del tema e durante il dibattito su altri punti all'ordine del giorno.

¹⁶⁹ UN Doc. A/77/521.

¹⁷⁰ Per la discussione in Commissione, v. *Summary record of the 11th meeting*, 11 ottobre 2022, in GAOR, Seventy-seventh session, UN Doc. A/C.6/77/SR.11, paragrafi 56-97, e *Summary record of the 36th meeting*, cit., paragrafi 42-48.

¹⁷¹ UN Doc. A/77/156.

¹⁷² UN Doc. A/77/130.

¹⁷³ UN Doc. A/77/151.

l'elevato numero di ricorrenti che non si avvalgono di rappresentanza tecnica, augurandosi che la situazione possa cambiare e, nel frattempo, sottolineando l'importanza che questi abbiano accesso a tutte le informazioni necessarie a garantire un processo giusto. Si è altresì ribadita l'esigenza di garantire una protezione effettiva contro ogni forma di ritorsione nel sistema di amministrazione della giustizia ed è stata sottolineata l'importanza di favorire un ambiente di lavoro sano. A tal proposito, diverse delegazioni hanno accolto con favore gli sforzi compiuti dal Segretario generale per promuovere la salute mentale e il benessere sul posto di lavoro. Infine, si è reiterata l'apprensione per la situazione del personale non di ruolo, sottolineando l'importanza di garantire a tutti coloro che hanno un rapporto di lavoro o contrattuale con le Nazioni Unite la possibilità di accedere a meccanismi di risoluzione delle controversie di lavoro equi ed efficaci. Per quanto riguarda le cinque iniziative volte a migliorare la prevenzione e la risoluzione delle controversie che coinvolgono il personale non di ruolo, è stato richiesto al Segretario generale di fornire ulteriori informazioni nel suo prossimo rapporto e si è incoraggiato il proseguimento del progetto pilota che consente al personale non di ruolo di accedere ai servizi dell'UNOMS. Come da prassi, le considerazioni sono confluite in una lettera, trasmessa alla V Commissione¹⁷⁴. A conclusione della discussione, l'Assemblea generale ha rinviato i lavori alla sessione successiva¹⁷⁵.

In merito alla concessione dello *status* di osservatore presso l'Assemblea generale, la VI Commissione ha dato seguito alla richiesta dell'Organizzazione per la cooperazione digitale¹⁷⁶ e dell'Organizzazione del trattato di cooperazione amazzoneca¹⁷⁷, mentre è stata rimandata la decisione sulle istanze presentate dalla Cooperazione degli Stati di lingua turca¹⁷⁸, dall'Unione economica euroasiatica¹⁷⁹, dalla Comunità delle democrazie¹⁸⁰, dal Segretariato della Convenzione di Ramsar sulle zone umide di importanza internazionale¹⁸¹, dal Fondo mondiale per l'ambiente¹⁸², dall'Organizzazione internazionale dei datori di lavoro¹⁸³, dalla Confederazione sindacale internazionale¹⁸⁴ e dal Forum di Bao per l'Asia¹⁸⁵.

Infine, le delegazioni hanno approvato le raccomandazioni formulate nel rapporto del Comitato sulle relazioni con lo Stato ospite¹⁸⁶ e hanno rimarcato l'importanza di rispettare i privilegi e le immunità del personale diplomatico, fondate su solide basi giuridiche. Si è altresì ribadita l'esigenza di preservare il multilateralismo e di salvaguardare l'integrità del relativo *corpus* di diritto internazionale, in particolare l'Accordo di sede tra Nazioni Unite e Paese ospite, la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche e la Convenzione sui privilegi e le immunità. Alcune delegazioni hanno evidenziato l'impossibilità di applicare il principio di re-

¹⁷⁴ UN Doc. A/C.5/77/17, annesso.

¹⁷⁵ UN Doc. A/RES/77/260.

¹⁷⁶ UN Doc. A/RES/77/115.

¹⁷⁷ UN Doc. A/RES/77/116.

¹⁷⁸ UN Doc. A/RES/77/523. Per la discussione, cfr. *Summary record of the 35th meeting*, cit., par. 51 s.

¹⁷⁹ UN Doc. A/RES/77/524. Per la discussione, cfr. *Summary record of the 35th meeting*, cit., par. 53 s.

¹⁸⁰ UN Doc. A/RES/77/525. Per la discussione, cfr. *Summary record of the 35th meeting*, cit., par. 55 s.

¹⁸¹ UN Doc. A/RES/77/526. Per la discussione, cfr. *Summary record of the 35th meeting*, cit., par. 57 s.

¹⁸² UN Doc. A/RES/77/527. Per la discussione, cfr. *Summary record of the 35th meeting*, cit., par. 59 s.

¹⁸³ UN Doc. A/RES/77/528. Per la discussione, cfr. *Summary record of the 35th meeting*, cit., par. 61 s.

¹⁸⁴ UN Doc. A/RES/77/529. Per la discussione, cfr. *Summary record of the 35th meeting*, cit., par. 64 s.

¹⁸⁵ UN Doc. A/RES/77/530. Per la discussione, cfr. *Summary record of the 35th meeting*, cit., par. 66 s.

¹⁸⁶ Per la discussione in Commissione, v. *Summary record of the 35th meeting*, cit., paragrafi 10-54 e *Summary record of the 36th meeting*, cit., par. 53 s.

ciprocità alle missioni permanenti accreditate presso l'Organizzazione a New York. Pur riconoscendo gli sforzi dello Stato ospite nel supportare la comunità diplomatica e nel risolvere diverse questioni problematiche, è stata espressa preoccupazione per le restrizioni di viaggio imposte ad alcune missioni e a membri del Segretariato di determinate nazionalità. Tali misure sono state ritenute da alcune delegazioni discriminatorie e motivate da ragioni politiche. È stata inoltre ribadita l'apprensione per gli ostacoli posti ai rappresentanti di alcuni Stati alla richiesta di visti, talvolta non rilasciati, così come per le difficoltà nell'accedere ai servizi bancari, nonché per le restrizioni derivanti dalle relazioni bilaterali del Paese ospitante in relazione alle missioni permanenti, ai loro locali e al loro personale. Il Segretario generale è stato invitato a garantire che il Paese ospite si attenga rigorosamente e pienamente alle disposizioni dell'Accordo di sede, così come a prendere in considerazione e adottare qualsiasi misura appropriata ai sensi della sez. 21 del Trattato. L'Assemblea generale ha presto atto della discussione e ha invitato il Paese ospite ad adottare le misure idonee a risolvere le criticità individuate¹⁸⁷.

ESTER FERRIELLO

¹⁸⁷ UN Doc. A/RES/77/114.

COLLABORATORI DEL PRESENTE FASCICOLO

Per la sezione *Interventi*:

ENNIO TRIGGIANI – Professore emerito di Diritto dell’Unione europea – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Per la sezione *Articoli e Saggi*:

FRANCESCO SEATZU – Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Cagliari.

ANDREA CALIGIURI – Professore associato di Diritto internazionale – Università degli Studi di Macerata.

ELOISA M.B. BELLUCCI – Dottoranda in Diritto internazionale – Università degli Studi di Napoli Federico II.

MARIACHIARA GIOVINAZZO – Dottoressa in Giurisprudenza – LUISS “Guido Carli”, Roma.

ADELAIDE FRANCESCA DANIELA LUMINARI – Dottoranda di ricerca in Persona, benessere e innovazione – Università Europea di Roma.

Per la sezione *Osservatorio Diritti Umani*:

PIA ACCONCI – Professoressa ordinaria di Diritto internazionale – Università degli Studi di Teramo.

AGOSTINA LATINO – Professoressa aggregata di Diritto internazionale – Università di Camerino.

Per la sezione *Osservatorio Europeo*:

FABRIZIO VISMARA – Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi dell’Insubria.

Per la sezione *Rassegne*:

ESTER FERRIELLO – Dottoranda di ricerca in Diritto dell’economia – Università degli Studi di Napoli Federico II.

