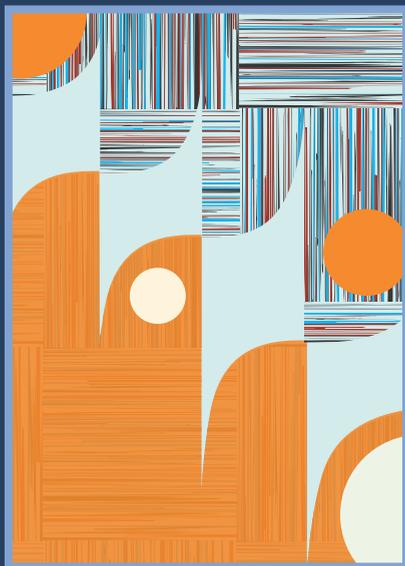


MIRKO SOSSAI



**SANZIONI
DELLE NAZIONI
UNITE E
ORGANIZZAZIONI
REGIONALI**

Collana

**Diritto internazionale,
Diritto internazionale privato
e dell'Unione Europea**

4



Roma TrE-Press

2020

NELLA STESSA COLLANA

1. A. DI BLASE (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e Corti nazionali*, 2014
2. A. DI BLASE, G. BARTOLINI, M. SOSSAI (a cura di), *Diritto internazionale e valori umanitari*, 2019
3. A. DI BLASE, V. VADI (a cura di), *The Inherent Rights of Indigenous Peoples in International Law*, 2020

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

MIRKO SOSSAI

SANZIONI DELLE NAZIONI UNITE E ORGANIZZAZIONI REGIONALI

4

Collana

Diritto internazionale,
Diritto internazionale privato
e dell'Unione Europea



Roma TrE-Press
2020

Il presente volume è il n. 4 della Collana Diritto internazionale, Diritto internazionale privato e dell'Unione Europea, varata su iniziativa di docenti del Dipartimento di Giurisprudenza. Con questa Collana si intende condividere e sostenere scientificamente il progetto editoriale di Roma TrE-Press, che si propone di promuovere la cultura giuridica incentivando la ricerca e diffondendo la conoscenza mediante l'uso del formato digitale ad accesso aperto.

This volume belongs to the Roma TrE-Press series devoted to Public and Private International Law, and European Union Law, which was founded by professors of the Law Department to support the Roma Tre University project aimed at promoting high quality research and fostering education through on-line open access publications available for free download.

Membri del Comitato scientifico della Collana:

Pia Acconci, Giulio Bartolini, Antonio Blanc Altemir, Paolo Benvenuti, Giandonato Caggiano, Javier Carrascosa Gonzales, Roberta Clerici, Antonietta Di Blase, Alessandra Gianelli, Andrea Giardina, Alessandra Lanciotti, Fiona MacMillan, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi, Claudia Morviducci, Teresa Maria Moschetta, Giuseppe Palmisano, Francesco Salerno, Mirko Sossai, Ennio Triggiani, Ugo Villani.

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, in data 22 aprile 2020.

Il volume pubblicato è stato sottoposto a previa e positiva valutazione nella modalità di referaggio *double-blind peer review*.

Coordinamento editoriale:

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**, mosquitoroma.it

Caratteri tipografici utilizzati:

Gotham HTF (copertina e frontespizio)
Adobe Garamond (testo)

Impaginazione e cura editoriale: Colitti-Roma colitti.it

Edizioni: Roma TrE-Press ©

Roma, giugno 2020

ISBN: 979-12-80060-33-4

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell'ambito della

Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

Indice

INTRODUZIONE	7
--------------	---

CAPITOLO I

L'INTERAZIONE TRA SANZIONI UNIVERSALI E SANZIONI REGIONALI: UN QUADRO ANALITICO

1. <i>Premessa</i>	11
2. <i>Una necessaria precisazione terminologica: sanzioni, ritorsioni o contromisure?</i>	13
3. <i>Modelli di regimi sanzionatori delle Nazioni Unite: l'individualizzazione</i>	19
4. <i>Il processo di formalizzazione delle sanzioni</i>	23
5. <i>Le deroghe di carattere umanitario</i>	26
6. <i>L'estinzione delle sanzioni delle Nazioni Unite</i>	29
7. <i>La proliferazione delle sanzioni regionali nei confronti dei membri: alcune distinzioni</i>	31
8. <i>Le misure 'sanzionatorie' dell'Unione europea nei confronti di terzi</i>	36
9. <i>Le interazioni tra sanzioni universali e sanzioni regionali: un quadro d'insieme</i>	40
10. <i>Organizzazioni regionali e sistema ONU tra autonomia e subordinazione: il Capitolo VIII e la rilevanza di altre disposizioni della Carta</i>	46
11. <i>Il coordinamento con l'ONU nei trattati istitutivi delle organizzazioni regionali</i>	52
12. <i>Osservazioni conclusive sull'esistenza di regole consuetudinarie in materia di coordinamento e cooperazione</i>	53

CAPITOLO II

L'ATTUAZIONE DELLE SANZIONI DELLE NAZIONI UNITE DA PARTE DELLE ORGANIZZAZIONI REGIONALI

1. <i>Premessa</i>	57
2. <i>Le regole di interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza</i>	60
3. <i>Sull'obbligatorietà delle sanzioni mirate delle Nazioni Unite</i>	63
4. <i>Il problema della vincolatività delle sanzioni ONU per le organizzazioni regionali</i>	68
5. <i>La tensione tra autonomia e deferenza al sistema delle Nazioni Unite</i>	71
6. <i>La tesi del primato della Carta delle Nazioni Unite e i suoi limiti</i>	75
7. <i>Le sanzioni regionali 'supplementari'</i>	80
8. (segue) <i>Il problema del fondamento giuridico delle misure aggiuntive in base al diritto internazionale</i>	84
9. <i>Il ruolo delle organizzazioni regionali nell'attuazione coercitiva delle sanzioni delle Nazioni Unite</i>	91
10. (segue) <i>Le operazioni di interdizione navale</i>	93
11. <i>Osservazioni conclusive</i>	98

CAPITOLO III
SANZIONI REGIONALI CHE PRECEDONO O SEGUONO SANZIONI
DELLE NAZIONI UNITE: IL TEMA DEL COORDINAMENTO

1. <i>Premessa</i>	101
2. <i>La competenza delle organizzazioni regionali e sub-regionali a adottare sanzioni nei confronti dei membri: le esperienze africana e latino-americana</i>	103
3. <i>L'imposizione di misure politiche o economiche contro un membro in assenza di una specifica disposizione nell'accordo istitutivo</i>	109
4. (segue) <i>La qualificazione giuridica di dette misure</i>	112
5. <i>Misure regionali che precedono sanzioni universali</i>	116
6. <i>La richiesta di universalizzare le sanzioni regionali: il caso dell'Unione Africana</i>	119
7. <i>Sanzioni delle Nazioni Unite che seguono misure regionali di diverso tipo</i>	120
8. <i>Misure regionali che aprono la strada a misure universali del medesimo tipo</i>	122
9. <i>Sanzioni regionali e sub-regionali successive alle misure approvate dall'ONU</i>	124
10. <i>Perché l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza non è necessaria: una rilettura della nozione di 'enforcement actions' ai sensi dell'art. 53 della Carta delle Nazioni Unite</i>	126
11. <i>Osservazioni conclusive: il coordinamento e la cooperazione tra regimi sanzionatori</i>	131

CAPITOLO IV
MISURE REGIONALI NEI CONFRONTI DI TERZI
PER LA TUTELA DI INTERESSI GENERALI

1. <i>Premessa</i>	135
2. <i>I caratteri dell'autonomia dell'UE nell'imporre misure restrittive contro terzi</i>	137
3. <i>Le motivazioni a sostegno delle misure restrittive: reazione a illeciti internazionali o tutela dei valori dell'UE?</i>	140
4. <i>Le misure restrittive dell'UE sono sempre più individuali?</i>	147
5. <i>Il coordinamento tra misure autonome dell'UE e sanzioni degli Stati Uniti: il problema dell'extraterritorialità</i>	151
6. <i>Le deroghe di carattere umanitario al tempo della pandemia del covid-19</i>	155
7. <i>Le misure restrittive dell'UE come contromisure per la tutela di interessi collettivi</i>	160
8. <i>L'accertamento dell'esistenza di una minaccia alla pace giustifica di per sé l'adozione di misure sanzionatorie da parte di un'organizzazione regionale?</i>	167
9. <i>Osservazioni conclusive sul coordinamento con il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite: quando occorre l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza</i>	171

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

1. <i>Gli strumenti giuridici del coordinamento tra Nazioni Unite organizzazioni regionali</i>	173
2. <i>La categoria delle sanzioni delle organizzazioni regionali</i>	174
3. <i>L'effetto delle raccomandazioni del Consiglio di sicurezza sull'adozione di misure 'aggiuntive'</i>	175
4. <i>L'attuazione coercitiva delle sanzioni dell'ONU</i>	176
5. <i>L'universalizzazione delle sanzioni regionali: la convergenza tra mantenimento della pace e altri interessi collettivi</i>	177
6. <i>La libertà delle organizzazioni regionali di accertare una minaccia alla pace e agire di conseguenza: la necessità di un'autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza</i>	179
BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE	181

Introduzione

L'ampio impiego di sanzioni di tipo 'mirato' o 'intelligente' ha caratterizzato la prassi del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nella prima parte del ventunesimo secolo, quale strumento essenziale di 'diplomazia coercitiva' per affrontare le minacce alla pace e alla sicurezza internazionali. Diversi studi hanno evidenziato sia le ragioni della svolta impressa dal Consiglio quanto al contenuto delle misure non implicanti l'uso della forza ai sensi dell'art. 41 della Carta sia le implicazioni rispetto alla sfera delle situazioni giuridiche soggettive.

Un aspetto meno considerato dalla dottrina internazionalistica riguarda il crescente utilizzo di misure sanzionatorie da parte di organizzazioni regionali e sub-regionali nei confronti dei propri Stati membri, a garanzia dei fini e dei principi riconosciuti nel proprio atto istitutivo. Non si tratta unicamente di misure che incidono sullo status di membro, ma anche di misure di natura 'mirata', come il congelamento dei fondi e delle risorse finanziarie di persone o enti opportunamente individuati attraverso il meccanismo delle liste. Occorre naturalmente distinguere questo fenomeno dalla prassi corporata dell'Unione europea, che ha imposto misure restrittive nei confronti di terzi, siano essi Stati non-membri, ma anche individui, gruppi e società commerciali.

Recenti indagini di stampo empirico hanno mostrato che in svariate situazioni una o più organizzazioni regionali hanno applicato misure coercitive di natura economica accanto alle sanzioni delle Nazioni Unite. L'obiettivo della presente indagine è quello di fornire un apprezzamento delle implicazioni giuridiche della contestuale applicazione di misure sanzionatorie, come espressione del più ampio tema del coordinamento tra universalismo e regionalismo. Ciò permette di cogliere alcuni elementi del fenomeno sanzionatorio in termini generali, alla luce della prassi più recente.

Un primo rilievo di carattere preliminare è che il duplice movimento di individualizzazione e formalizzazione che ha caratterizzato l'evoluzione delle sanzioni delle Nazioni Unite è stato di ispirazione rispetto al contenuto delle misure adottate a livello regionale. Non vi è dubbio, inoltre, che la contestuale applicazione di misure sanzionatorie abbia evidenziato anche una convergenza quanto agli interessi meritevoli di tutela: ad esempio, da un

lato, tra il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e la tutela della democrazia, dello stato di diritto e del buon governo, come fattori di stabilità di una regione, dall'altro.

Queste prime osservazioni presentano tuttavia alcuni limiti sul piano metodologico perché ancorate a un approccio statico al tema delle interazioni tra livello universale e regionale. Poiché le organizzazioni internazionali non operano in una condizione di isolamento le une rispetto alle altre, risulta fondamentale precisare il quadro giuridico che disciplina i loro rapporti, anche quando applicano sanzioni. Per questo, l'analisi si propone di guardare ai profili di relazione istituzionale tra l'ONU e le organizzazioni regionali: un aspetto anche questo poco indagato in anni recenti, anche a motivo dell'autonomia che l'art. 53 della Carta delle Nazioni Unite, secondo l'interpretazione prevalente, riconosce alle organizzazioni regionali nell'adottare misure non implicanti l'uso della forza.

In realtà, nel dibattito pubblico il termine 'sanzione' è utilizzato per descrivere una più larga varietà di misure, soprattutto di matrice economica, imposte dagli Stati individualmente e da organizzazioni internazionali. È necessario pertanto operare qualche precisazione terminologica, consapevoli del fatto che, per quanto si sia attestata nella dottrina internazionalistica la distinzione tra sanzioni e contromisure, permane un'evidente diversità di vedute circa i contorni di una definizione delle due espressioni. Vi è chi continua a concepire la sanzione come reazione al fatto illecito, e pertanto come espressione dell'effettività dell'ordinamento internazionale; altri approcci di tipo istituzionale puntano sull'identità dell'autore, riservando questo concetto alle misure adottate da organizzazioni internazionali; altri infine, ne individuano il tratto distintivo nel contenuto delle misure adottate, ossia l'interruzione o la riduzione delle relazioni economiche, oppure il congelamento delle risorse finanziarie.

La prospettiva metodologica adottata in questo volume tende a preferire un'impostazione di fondo del fenomeno delle sanzioni internazionali che trova nel carattere istituzionale l'elemento distintivo della nozione stessa. L'obiettivo è anche mettere in evidenza – nonostante il carattere paritario della comunità internazionale – i processi di istituzionalizzazione delle attività dirette alla tutela di interessi generali che si sono realizzati nella vita di relazione internazionale e che si traducono in una dinamica di tipo cooperativo tra piano universale e regionale.

Ne consegue anche la necessità di individuare un quadro analitico dell'interazione tra sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali: quello proposto nei capitoli che seguono si fonda su tre diversi modelli

di relazione. Secondo il primo, le organizzazioni regionali e sub-regionali sono coinvolte nell'attuazione delle misure non implicanti l'uso della forza approvate dal Consiglio di sicurezza. Talvolta, e è il caso dell'UE, esse stabiliscono misure aggiuntive o supplementari rispetto alle sanzioni dell'ONU: ciò pone il problema della loro specifica natura giuridica. Questo primo modello comprende pure il contributo assicurato dalle organizzazioni regionali nell'attuazione coercitiva delle sanzioni universali.

Il secondo modello raccoglie le situazioni di contestuale applicazione di sanzioni sia da parte delle Nazioni Unite sia da parte delle organizzazioni regionali nei confronti dei propri membri, a garanzia dei valori e dei principi sanciti nei propri accordi istitutivi. Occorre ragionare se vi sia una tensione verso l'universalizzazione delle sanzioni regionali, se esista una sorta di divisione dei compiti tra dimensione universale e regionale e, in ultima analisi, se il diritto internazionale possa assicurare un coordinamento tra diversi regimi sanzionatori, anche dal punto di vista del loro impatto complessivo.

Infine, il terzo scenario è quello per cui l'organizzazione regionale adotta misure in via autonoma nei confronti di terzi in assenza di un regime sanzionatorio approvato nel quadro dell'ONU. L'esempio paradigmatico è rappresentato dalla prassi dell'UE: occorrerà discutere come si posizionino le misure restrittive europee all'interno della distinzione tra forme concorrenti di reazione per la tutela di interessi generali della comunità internazionale, ossia quella istituzionale, incentrata sul Consiglio di sicurezza, e quelle decentrate, esemplificate dalle misure unilateralmente imposte dagli Stati Uniti. Vale la pena domandarsi se le organizzazioni regionali, come tali, possano assumere un ruolo nella gestione di interessi collettivi.

È ancora troppo presto per stabilire se la pandemia da covid-19 non soltanto comporti un cambiamento epocale ma possa, al contempo, prefigurare un cambiamento d'epoca. Stati e organizzazioni internazionali si sono mossi in ordine sparso, evidenziando una tensione che da tempo permea la vita di relazione internazionale, tra aspirazioni cooperative e solidaristiche verso l'unità e l'universalità e spinte centrifughe nel segno della tutela dei singoli interessi nazionali. La rapidissima diffusione della pandemia in ogni continente pare esigere nuove forme di cooperazione su scala regionale e globale, ma la tentazione dei governi è spesso nel senso di una drastica serrata dei ranghi.

Il Segretario generale delle Nazioni Unite Antonio Guterres ha tentato di disegnare le coordinate di una rinnovata solidarietà internazionale per fronteggiare una minaccia che non conosce confini: l'appello per un immediato cessate il fuoco globale, la richiesta di una risposta coordinata

per fermare la trasmissione del virus, l'auspicio che siano presto individuate misure per contenere l'impatto sociale e economico della crisi. Ha colpito in quel messaggio l'appello a allentare i regimi sanzionatori che minano la capacità degli Stati di rispondere alla pandemia. Tra i Paesi beneficiari del *Global Humanitarian Response Plan* per il covid-19 predisposto dalle Nazioni Unite, più del 75% è colpito da misure sanzionatorie. Il sistema di deroghe di carattere umanitario di cui dispongono le sanzioni delle Nazioni Unite sembra salvaguardare adeguatamente l'accesso sia alle cure sia all'assistenza umanitaria. Meno efficaci appaiono le esenzioni umanitarie previste nel quadro delle misure applicate dalle organizzazioni regionali e soprattutto dagli Stati unilateralmente. Il coronavirus rivelerebbe così il paradosso in cui incorrono le misure coercitive di stampo economico-finanziario: pur proponendosi come strumento più 'umano' rispetto alle alternative per la tutela di taluni interessi, esse in realtà finirebbero per ulteriormente peggiorare le situazioni di crisi umanitaria all'interno dei Paesi colpiti.

Questo libro ha beneficiato di varie occasioni di confronto e di dialogo con i colleghi membri del gruppo di studio dell'International Law Association (ILA), dedicato al tema 'Sanzioni delle Nazioni Unite e diritto internazionale', di cui sono stato *co-rapporteur* insieme a Larissa van den Herik e Kristen Boon. A loro va il mio caloroso ringraziamento per la straordinaria opportunità di dibattito scientifico.

La ricerca è aggiornata al 29 febbraio 2020. Alla stessa data erano attive le pagine web citate nel volume. Solo marginalmente è stato possibile tener conto di fonti edite successivamente.

Capitolo I

L'interazione tra sanzioni universali e sanzioni regionali: un quadro analitico

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Una necessaria precisazione terminologica: sanzioni, ritorsioni o contromisure? – 3. Modelli di regimi sanzionatori delle Nazioni Unite: l'individualizzazione – 4. Il processo di formalizzazione delle sanzioni – 5. Le deroghe di carattere umanitario – 6. L'estinzione delle sanzioni delle Nazioni Unite – 7. La proliferazione delle sanzioni regionali nei confronti dei membri: alcune distinzioni – 8. Le misure 'sanzionatorie' dell'Unione europea nei confronti di terzi – 9. Le interazioni tra sanzioni universali e sanzioni regionali: un quadro d'insieme – 10. Organizzazioni regionali e sistema ONU tra autonomia e subordinazione: il Capitolo VIII e la rilevanza di altre disposizioni della Carta – 11. Il coordinamento con l'ONU nei trattati istitutivi delle organizzazioni regionali – 12. Osservazioni conclusive sull'esistenza di regole consuetudinarie in materia di coordinamento e cooperazione.

1. *Premessa*

Un aspetto su cui ancora poco si è riflettuto riguarda il crescente utilizzo di misure sanzionatorie da parte di organizzazioni regionali. Una rapida analisi della prassi pare confermare l'impressione di un ricorso, significativo sul piano numerico, da parte di organizzazioni regionali e sub-regionali a misure nei confronti dei propri membri a garanzia dei fini e dei principi riconosciuti nel proprio atto istitutivo. Si tratta sia di misure che incidono sui diritti e i privilegi inerenti alla qualità di membro di uno Stato, sia di misure 'mirate' o 'intelligenti' dello stesso tipo di quelle che caratterizzano la prassi del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nello svolgimento delle funzioni a lui affidate per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Queste misure sono suscettibili di avere implicazioni rispetto alla sfera delle situazioni giuridiche soggettive individuali. Un ulteriore elemento di rilievo è la prassi ormai abbondante dell'Unione europea (UE), che ha adottato misure restrittive nei confronti di Paesi terzi non-membri,

nonché di individui, gruppi e società commerciali a essi in vario modo legati.

Il tema delle relazioni intercorrenti tra sanzioni a carattere universale e regionale ha ricevuto un'attenzione limitata nella dottrina internazionalistica: chi se n'è autorevolmente occupato in anni recenti lo ha fatto soprattutto attraverso la peculiare prospettiva dei problemi posti dall'esecuzione delle misure delle Nazioni Unite da parte dell'UE.¹ Manca invece un quadro analitico di carattere complessivo capace, in prima battuta, di distinguere diversi modelli di interazione tra il piano universale e quello regionale. Sul piano strettamente giuridico, ci si domanda se la prassi più recente non metta in realtà in discussione alcune prese di posizione, oramai da tempo acquisite nel dibattito dottrinale, circa la relazione tra l'ONU e le organizzazioni regionali rispetto all'adozione di misure non implicanti l'uso della forza, tenendo conto del problema della complementarietà tra regimi sanzionatori che operano a diversi livelli. Con ciò, si condivide la suggestione espressa da alcuni autori per i quali il rapporto tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali in questo ambito rimarrebbe, in verità, opaco, nella tensione sempre latente tra autonomia funzionale e subordinazione all'organizzazione a vocazione universale.²

L'ipotesi di lavoro è che l'analisi delle relazioni tra organizzazioni internazionali quanto all'imposizione di sanzioni non si risolva semplicemente in un apprezzamento di tipo politologico, che ne descriva le reciproche influenze o i rapporti di potere, ma meriti una qualificazione giuridica. È importante allora effettuare una ricostruzione del quadro giuridico applicabile al coordinamento tra organizzazioni internazionali nell'esercizio delle proprie competenze. Si tenga conto, infatti, che sebbene il Consiglio di sicurezza dell'ONU non possa imporre obblighi vincolanti a un'organizzazione che abbia personalità distinta da quella degli Stati membri, si è d'altro canto sostenuto che “intergovernmental organizations are generally required to comply with Council resolutions³”. Per questo, occorrerà certamente prendere le mosse dalla portata degli obblighi in capo ai membri in base alla Carta delle Nazioni Unite, a cominciare dal suo Capitolo VIII. L'indagine che segue verificherà altresì la rilevanza di altri obblighi internazionali – ad esempio, quelli contenuti negli accordi istitutivi le organizzazioni regionali – nonché la presenza di regole di

¹ V., per tutti, BOISSON DE CHAZOURNES, *Interactions between Regional and Universal Organizations: a Legal Perspective*, Leiden/Boston, 2017, spec. p. 255 ss.

² TSAGOURIAS e WHITE, *Collective Security: Theory, Law and Practice*, Cambridge, 2013, p. 130.

³ FASSBENDER, *The United Nations Charter as Constitution of the International Community*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1998, p. 529 ss., p. 609.

coordinamento e cooperazione tra organizzazioni internazionali presenti nel diritto consuetudinario.

2. *Una necessaria precisazione terminologica: sanzioni, ritorsioni o contromisure?*

Nella prassi contemporanea, il termine 'sanzione' è largamente utilizzato per indicare sia le misure non implicanti l'uso della forza che il Consiglio di sicurezza adotta ai sensi dell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite, sia le misure autonome assunte dagli Stati singolarmente o da organizzazioni regionali come l'UE. In effetti, nella letteratura politologica prevale una definizione ampia del fenomeno sanzionatorio quale strumento di politica estera alternativo all'uso della forza armata, che ne individua i criteri fondamentali nella natura essenzialmente economico-finanziaria delle misure e nella logica coercitiva che le motiva, da intendersi nel senso di indurre gli attori colpiti a modificare il proprio comportamento.⁴ Altri studi puntano sulle finalità ulteriori che spiegano l'imposizione di sanzioni e, al contempo, costituiscono parametri attraverso i quali misurarne l'efficacia: in particolare il contenimento, ossia l'intento di limitare le capacità operative di certi attori per impedire loro di tenere una certa condotta, e la funzione di segnalazione/ammonimento, che intende le sanzioni come strumento per inviare un segnale politico.⁵

Il dibattito giusinternazionalistico continua a caratterizzarsi per i diversi significati attribuiti al concetto di 'sanzione'.⁶ Una varietà di approcci che evidenzia il carattere ancora problematico della nozione stessa nella teoria

⁴ V. HUFBAUER, SCHOTT, ELLIOTT e OEGG, *Economic Sanctions Reconsidered*, III ed., Washington, 2007.

⁵ Si rinvia in particolare al volume di GIUMELLI, *Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions after the Cold War*, Colchester, 2011.

⁶ Basti qui rilevare la diversa impostazione nei rapporti redatti dai due direttori di studi Sicilianos e Picchio Forlati nel volume pubblicato per i tipi dell'Accademia di diritto internazionale: SICILIANOS, *Sanctions institutionnelles et contre-mesures: tendances récentes*, in *Les sanctions économiques en droit international / Economic Sanctions in International Law*, Leiden/Boston, 2004, p. 3 ss.; PICCHIO FORLATI, *The Legal Core of International Economic Sanctions*, *ibidem*, p. 99 ss. Anche più recenti propositi di chiarire il contenuto della definizione di sanzione finiscono per evidenziare una profonda diversità di approcci tra gli autori: cfr. RONZITTI, *Sanctions as Instrument of Coercive Diplomacy: An International Law Perspective*, in *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law* (a cura di Ronzitti), Leiden, 2016, p. 1 ss.; BOTHE, *Compatibility and Legitimacy of Sanctions Regimes*, *ibidem*, p. 33 ss.

generale del diritto e riflette altresì antiche controversie dottrinali circa la centralità della sanzione quale criterio decisivo per affermare il carattere di giuridicità del diritto internazionale.⁷ Le diverse soluzioni prospettate in dottrina rispondono essenzialmente alla diversa enfasi posta sugli elementi individuati al fine di definire la sanzione: il contenuto della misura, il suo fondamento, le finalità, il soggetto chiamato a decidere o a darvi applicazione.

A costo di qualche semplificazione, il dibattito sulla natura della sanzione nel diritto internazionale oscilla essenzialmente tra due poli: tra la tesi di chi sostiene che la commissione di un fatto illecito internazionale costituisca la preconditione essenziale per l'imposizione di una sanzione, e la tesi di chi individua il criterio distintivo nella natura centralizzata, ossia il fatto che la sanzione scaturisca dalla decisione di un'autorità sovraordinata per la tutela di interessi generali della comunità di riferimento, incluse le violazioni del diritto internazionale.⁸

Non vi è dubbio che un punto di svolta sia da collocarsi alla fine degli anni Settanta del secolo scorso con l'irrompere, quasi improvviso, nel lessico internazionalistico della nozione di contromisura.⁹ Come noto, mentre la proposta iniziale del relatore speciale Ago impiegava il termine 'sanzione' per individuare, tra le cause di esclusione dell'illiceità, la reazione degli Stati alla violazione di una norma di diritto internazionale,¹⁰ il testo approvato dalla Commissione del diritto internazionale inseriva al contrario i termini 'misure' e 'contromisure',¹¹ anche per l'influenza esercitata dalla decisione arbitrale nell'affare dell'*accordo relativo ai servizi aerei del 27 marzo 1946 tra*

⁷ Per una disamina soprattutto delle concezioni kelseniane e hartiane della sanzione e della loro influenza rispetto al dibattito internazionalistico, da ultimo, cfr. WHITE, *Autonomous and Collective Sanctions in the International Legal Order*, in *Italian Yearbook of International Law*, vol. XXVII (2017), 2018, p. 3 ss., p. 6; PELLET e MIRON, *Sanctions*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (a cura di Wolfrum), vol. IX, Oxford, 2012, p. 1 ss.

⁸ Cfr. PICCHIO FORLATI, *The Legal Core*, cit., p. 108.

⁹ V. RUYLS, *Sanctions, Retorsions and Countermeasures: International Concepts and International Legal Framework*, in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (a cura di van den Herik), Cheltenham, 2017, p. 19 ss.; WHITE e ABASS, *Countermeasures and Sanctions*, in *International Law* (a cura di Evans), IV ed., Oxford, 2014, p. 537 ss.

¹⁰ AGO, *Eight Report on State Responsibility*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 1979, vol. II, Part One, pp. 39-47; v. anche P.-M. DUPUY, *Observations sur la pratique récente des 'sanctions' de l'illicite*, in *Revue générale de droit international public*, 1983, p. 505 ss., p. 533.

¹¹ *Report of the International Law Commission on the work of its thirty-first session (14 May-3 August 1979)*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 1979, vol. II, Part Two, p. 115.

gli Stati Uniti e la Francia.¹² L'anno successivo, l'affare degli *Ostaggi a Teheran* certificava l'immediata fortuna di cui godeva la nozione di contromisura nel diritto internazionale.¹³

In realtà, gli autori per i quali l'elemento essenziale per configurare la 'sanzione' sarebbe la reazione all'illecito, ritengono che la nozione ricomprenda sia le contromisure sia le reazioni c.d. centralizzate alla violazione di una norma internazionale: l'azione ai danni del responsabile resterebbe in ogni caso espressione di autotutela, manifestazione cioè di un tipo di 'difesa' legata a una prospettiva 'privatistica'.¹⁴ Questo approccio si presta a una serie di osservazioni critiche. La prima è che la definizione proposta comprende una categoria eterogenea di fenomeni. La seconda è che, limitandone il contenuto alle misure coercitive volte a ristabilire la legalità internazionale, non terrebbe in adeguato conto il fatto che la finalità principale delle sanzioni più significative a carattere 'centralizzato' è costituita dal mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.¹⁵ In altri termini, le sanzioni delle Nazioni Unite non sono necessariamente volte a rimediare a una violazione del diritto internazionale, essendo il loro scopo quello di restaurare la pace quando minacciata o violata.¹⁶ Un'obiezione che, d'altro canto, potrebbe essere superata ricorrendo alla classica argomentazione prospettata da Kelsen, per cui il Consiglio, nel constatare che una condotta statale costituisce una minaccia alla pace, possa creare nuovo diritto, imponendo un obbligo di astensione da tale condotta.¹⁷ Più di recente, un autore ha esplorato una diversa ipotesi ricostruendo 'pace' e 'sicurezza' come concetti normativi, alla stregua di principi fondamentali dell'ordinamento giuridico internazionale: in tal modo, le sanzioni delle Nazioni Unite rimarrebbero nell'alveo delle misure volte al ristabilimento

¹² *Case concerning the Air Service Agreement of 27 March 1946 between the United States of America and France*, decisione del 9 dicembre 1978, in *United Nations Reports of International Arbitral Awards*, vol. XVIII, 1978, p. 417 ss., a p. 443 e s.

¹³ ICJ, *United States Diplomatic and Consular Staff in Teheran*, sentenza del 24 maggio 1980, in *ICJ Reports*, 1980, p. 3 ss., a p. 28, par. 53.

¹⁴ FORLATI PICCHIO, *La sanzione nel diritto internazionale*, Padova, 1974, p. 24. Per quest'a. rimane decisivo il nesso tra sanzione ed effettività dell'ordinamento internazionale. La critica al concetto di sanzione come reazione 'pubblica' all'illecito è strettamente legata a una prospettiva 'privatistica' del diritto internazionale, in ragione della struttura paritaria dei rapporti che regola, che non provvede all'istituzionalizzazione delle attività dirette alla soddisfazione di interessi 'generali'.

¹⁵ PELLET e MIRON, *Sanctions*, cit., p. 2. Cfr. KUNZ, *Sanctions in International Law*, in *American Journal of International Law*, 1960, p. 324 ss., a p. 329.

¹⁶ V. anche FARRALL, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge, 2007, p. 7.

¹⁷ KELSEN, *The Law of the United Nations*, New York, 1950, p. 736.

del diritto.¹⁸ Resta il fatto che chi ha indagato con maggiore profondità il rapporto tra responsabilità statale e sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite ha considerato le sanzioni come “creation of international institutional responses to violations of [...] core norms¹⁹”.

D'altro canto, coloro i quali enfatizzano la dimensione collettiva della decisione di imporre una sanzione, ne circoscrivono la nozione alle misure adottate da organizzazioni internazionali, in conformità al loro atto istitutivo.²⁰ Per Abi-Saab, il termine sanzione individuerebbe quelle misure coercitive poste in essere in esecuzione di una deliberazione di un *organo sociale competente*, ossia “an organ legally empowered to act in the name of the society or community that is governed by the legal system²¹”. In effetti, nel commentario al progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato adottato in seconda lettura nel 2001, la stessa Commissione del diritto internazionale per un verso sembra riservare la nozione di sanzione unicamente alle misure adottate in base agli strumenti istitutivi di alcune organizzazioni internazionali,²² per un altro, finisce per certificare il carattere “impreciso” del termine.²³

Occorre peraltro precisare che, allo stato attuale dell'evoluzione del diritto internazionale, è possibile fissare alcuni punti fermi. Anzitutto, vanno tenute separate sanzioni e contromisure dalle ritorsioni, che non comportano alcuna coercizione, ma sono semplicemente degli atti non amichevoli e non presuppongono la violazione di un obbligo nei confronti dello Stato oggetto della ritorsione.²⁴

In secondo luogo, risulta oramai acquisita la distinzione tra contromisure individuali e sanzioni istituzionali o collettive: le prime come misure di natura ‘orizzontale’ che sono manifestazione di autotutela e ‘giustizia privata’ in quanto reazione all'illecito subito,²⁵ le seconde come strumenti previsti nel quadro di un'organizzazione internazionale nei confronti dei membri,

¹⁸ WHITE, *Autonomous and Collective Sanctions*, cit., p. 11.

¹⁹ GOWLLAND-DEBBAS, *UN Sanctions and International Law: An Overview*, in *United Nations Sanctions and International Law* (a cura di Gowlland-Debbas), The Hague/London/Boston, 2001, p. 1 ss., pp. 7-9.

²⁰ Cfr. SICILIANOS, *Sanctions institutionnelles*, cit., p. 4.

²¹ ABI-SAAB, *The Concept of Sanction in International Law*, in *United Nations Sanctions and International Law*, cit., p. 29 ss., p. 38.

²² *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part Two, p. 75 e 132.

²³ *Ibid.*, p. 128.

²⁴ V. per tutti RONZITTI, *Diritto internazionale*, VI ed., Torino, 2019, p. 409; GIEGERICH, *Retorsion*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, cit., vol. VIII, p. 976 ss.

²⁵ Cfr. ALLAND, *The Definition of Countermeasures*, in *The Law of International Responsibility* (a cura di Crawford, Pellet e Olleson), Oxford, 2010, p. 1127 ss.

espressione di una relazione di tipo 'verticale' sul piano istituzionale, per la tutela dei fini e dei valori riconosciuti nel trattato istitutivo.

In questo senso, vi sarebbe una differenza qualitativa tra contromisure decentrate e sanzioni istituzionali sia con riguardo alla tipologia di interessi tutelati – ossia quelli di carattere generale e non particolare – sia rispetto a una qualificazione obiettiva di una certa situazione da parte di un organo competente in base al trattato istitutivo di un'organizzazione internazionale.²⁶ Come è stato osservato, “[t]he purpose of Chapter VII sanctions is essentially different from countermeasures under the law of State responsibility also in the sense that the purpose of sanctions is coordination to respond to common concerns as identified in a centralized manner by the UNSC, not to avenge a previous breach in the interest of particular States²⁷”.

In applicazione di questo schema analitico, dunque, ogni qualvolta gli Stati singolarmente applicano talune misure nei confronti di altri Stati o dei loro organi, esse si qualificano alla stregua di ritorsioni oppure possono giustificarsi a titolo di contromisura se in violazione del diritto internazionale.²⁸

Rimangono, tuttavia, manifestazioni della prassi di più difficile inquadramento che meritano, pertanto, ulteriore approfondimento. Un primo aspetto riguarda la facoltà di un'organizzazione internazionale di prendere contromisure nei confronti dei propri membri. Come noto, la soluzione suggerita dal relatore speciale Gaja²⁹ e fatta propria dal progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, adottato nel 2011, è stata quella, nella sostanza, dell'applicazione in via analogica delle soluzioni contenute nel progetto sulla responsabilità dello Stato. Il progetto del 2011 in effetti riconosce, nella parte dedicata alle circostanze di esclusione del fatto illecito, il potere di agire in contromisura nei confronti di un membro anche se in termini assai restrittivi.³⁰ In particolare, il par. 3 dell'art. 22 configura l'ipotesi di contromisure adottate in reazione alla violazione di una regola dell'organizzazione: il progetto di articoli

²⁶ V. SICILIANOS, *Sanctions institutionnelles*, cit., p. 21.

²⁷ ORAKHELASHVILI, *The Impact of Unilateral EU Economic Sanctions on the UN Collective Security Framework: The Cases of Iran and Syria*, in *Economic Sanctions under International Law* (a cura di Marossi e Bassett), Berlin/Heidelberg, 2015, p. 3 ss., p. 18.

²⁸ V., ad esempio, la ricostruzione di TZANAKOPOULOS, *State Responsibility for “Targeted Sanctions”*, in *AJIL Unbound*, 2019, p. 135 ss., p. 136.

²⁹ V. GAJA, *Fourth Report on Responsibility of International Organizations*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol. II, Part One, p. 103 ss., a p. 109; ID., *Sixth Report on Responsibility of International Organizations*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2008, vol. II, Part One, p. 17 ss.

³⁰ V. *Report of the International Law Commission on the work of its sixty-third session*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2011, vol. II, Part Two, p. 46 ss., p. 72.

la vieta a meno che il trattato istitutivo non le preveda espressamente. Ma in questo modo vi è il rischio che si crei confusione tra le nozioni di sanzione e contromisura.³¹ Secondo alcuni, ricadrebbero nella categoria delle contromisure nei confronti dei membri le situazioni nelle quali un'organizzazione, reagendo a un illecito, adotta misure non espressamente contenute nel trattato istitutivo o al di fuori delle procedure là previste.³² Ciò appare discutibile non soltanto perché in contrasto con l'art. 22 par. 3 del progetto di articoli ma soprattutto perché permetterebbe alle organizzazioni di sfuggire alle regole del proprio statuto, comprese quelle sulla competenza attribuita dagli Stati a emanare sanzioni, giustificando in ogni caso la condotta a titolo di contromisura. Peraltro, diversi Paesi – tra cui la Germania, la Francia e la Grecia – hanno sostenuto la tesi per cui “as a general rule, countermeasures had no place in the relations between an international organization and its members³³”. In considerazione della prassi corposa delle misure adottate dalle organizzazioni regionali nei confronti dei propri membri, questa indagine intende fornire un contributo nel fare luce sulla distinzione tra sanzioni e contromisure in questo ambito.

Laddove, soprattutto, la linea di demarcazione tra sanzioni e contromisure appare meno chiara è rispetto alla qualificazione di misure di natura collettiva. Come noto, l'art. 54 del progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato, nel caso di violazioni di obblighi *erga omnes*, accorda agli Stati diversi dallo Stato leso il diritto di adottare “misure lecite” contro lo Stato responsabile per costringerlo a cessare l'illecito e a effettuare la riparazione nell'interesse dello Stato leso o dei beneficiari dell'obbligo violato.³⁴ Nonostante tale

³¹ Cfr. KERBRAT, *Sanctions et contre-mesures: risques de confusion dans les articles de la CDI sur la responsabilité des organisations internationales*, in *Revue belge de droit international*, 2013, p. 103 ss., p. 109.

³² DOPAGNE, *Les contre-mesures des organisations internationales*, Louvain-la-Neuve, 2010, pp. 81-84; ID., *Sanctions and Countermeasures by International Organizations: Diverging Lessons for the Idea of Autonomy*, in *International Organizations and the Idea of Autonomy. Institutional Independence in the International Legal Order* (a cura di Collins e White), London/New York, 2011, p. 178 ss. V. *infra* Capitolo III.

³³ UN Doc. A/C.6/63/SR.19 (Germania), UN Doc. A/C.6/63/SR.20 (Francia), UN Doc. A/C.6/63/SR.21 (Grecia).

³⁴ Cfr. Institut de droit international, *Resolution: Obligations Erga Omnes in International Law*, in *Annuaire de l'Institut de droit international - Séssion de Cracovie*, vol. 71-II, 2017, p. 287: all'art. 5 della risoluzione l'Institut riconosce il ricorso a contromisure collettive “[s]hould a widely acknowledged grave breach of an *erga omnes* obligation occur”. Il rapporteur Gaja chiari che “the reference to the wide acknowledgment of the existence of a breach is designed to limit the risk of unilateral assessment [...] diminish the risk of abuses and ensure that States genuinely seek to protect an interest of the international community” (*Annuaire de l'Institut de droit international - Séssion de Cracovie*, cit.,

disposizione non fornisca indicazioni chiare, vi è chi ritiene che la prassi sia oramai consolidata nel senso di riconoscere la categoria delle contromisure comminate da Stati terzi.³⁵ Ma risulta molto netta l'opposizione di Cina, Federazione russa e degli Stati del sud del mondo, per i quali rimane pur sempre necessaria un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza. Tali prese di posizione trovano riscontro nell'oramai rituale adozione di risoluzioni dell'Assemblea generale su questo tema.

La questione rimane di straordinaria rilevanza e si lega al tema dell'istituzionalizzazione in senso pubblicistico della tutela di interessi generali: ossia se le organizzazioni regionali, come l'UE, abbiano un proprio potere sanzionatorio, anche nei confronti di Stati e soggetti terzi, in quanto ente che ha, tra i propri obiettivi, la tutela della pace e dei diritti fondamentali.³⁶ Occorre, ad esempio, chiedersi se le organizzazioni regionali possano adottare sanzioni nei confronti di Stati e individui la cui condotta costituisce una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali, in assenza o in presenza di atti del Consiglio di sicurezza. Ciò richiede di affrontare il tema del primato della reazione istituzionale rispetto a quella decentrata e dunque del coordinamento di quest'ultima con il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite.³⁷

3. Modelli di regimi sanzionatori delle Nazioni Unite: l'individualizzazione

La nozione di sanzione acquisita nei precedenti paragrafi consente certamente di qualificare in questo modo le misure non implicanti l'uso della forza adottate dal Consiglio di sicurezza in base all'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite. Si tratta di misure oggetto di decisioni, che pertanto vincolano gli Stati membri e i cui obblighi prevalgono su quelli assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale, secondo il combinato disposto degli artt. 25, 48 e 103 della Carta.³⁸ A distanza di quasi trent'anni dalla

p. 199). V. in argomento, anche KATSELLI-PROUKAKI, *The Problem of Enforcement in International Law: Countermeasures, the Non-Injured State and the Idea of International Community*, London, 2010.

³⁵ DAWIDOWICZ, *Third Party Countermeasures in International Law*, Cambridge, 2017, pp. 3-7.

³⁶ WHITE, *Autonomous and Collective Sanctions*, cit., pp. 16-17; PELLET, *Sanctions unilatérales et droit international/Unilateral Sanctions and International Law*, in *Annuaire de l'Institut de droit international - Séssion de Tallinn*, vol. 76, 2017, p. 723 ss.

³⁷ V. *infra*, Capitolo IV.

³⁸ V. LAGRANGE e EISEMANN, *Article 41*, in *La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article* (a cura di Cot, Pellet e Forteau), III ed., Paris, 2005, p. 1195 ss., pp.

fine della guerra fredda, è possibile ritenere, senza tema di smentita, che l'adozione di sanzioni da parte del Consiglio sia stato certamente un tratto fondante il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite. Dopo il 1989, le decisioni riconducibili all'art. 41 della Carta si sono andate moltiplicando. In questo senso è possibile tracciare un bilancio delle trasformazioni avvenute in questo arco di tempo.

L'evoluzione dei regimi sanzionatori delle Nazioni Unite si è caratterizzata per un duplice movimento: per un verso, la progressiva individualizzazione, mediante l'approvazione di sanzioni mirate; per un altro verso, un processo che può definirsi con il termine di formalizzazione.³⁹ Con questa espressione si intende segnalare l'elaborazione di modelli sanzionatori sempre più complessi e tecnicamente articolati dal punto di vista giuridico. Ciò è reso possibile anche dalla specifica formulazione dell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite, che contiene un elenco non esaustivo di misure non implicanti l'uso della forza.⁴⁰ Inoltre, in anni recenti, si riscontra una caratterizzazione in senso procedurale, attraverso una serie di riforme che hanno inciso sulle modalità di inserimento e rimozione dalle liste dei destinatari delle misure sanzionatorie. Nonostante sia stata da più parti avanzata la proposta di introdurre un meccanismo di riesame giudiziario, a motivo delle ricadute dirette sulla sfera giuridica degli individui,⁴¹ il Consiglio ha invece optato per soluzioni di tipo diverso, ad esempio

1231-1232; KRISCH, *Article 41*, in *The Charter of the United Nations: A Commentary* (a cura di Simma, Khan, Nolte e Paulus), III ed., Oxford, 2012, p. 1305 ss., p. 1310.

³⁹ Per una ricostruzione complessiva di questa prospettiva, si segnala VAN DEN HERIK, *The Individualization and Formalization of UN Sanctions*, in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, cit., p. 1 ss.

⁴⁰ Come ha osservato la Camera d'appello del Tribunale penale internazionale *ad hoc* per la ex Jugoslavia nel caso *Tadic* (Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, 2 ottobre 1995, in *International Legal Materials*, 1996, p. 44 ss., par. 35): "It is evident that the measures set out in Article 41 are merely illustrative examples which obviously do not exclude other measures". V. HIGGINS *et al.*, *Oppenheim's International Law: United Nations*, vol. II, Oxford, 2017, p. 991. Nella dottrina italiana, si rinvia a CONFORTI e FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, XI ed., Padova, 2017, pp. 265-294.

⁴¹ V., nella sterminata bibliografia, almeno CAMERON, *UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights*, in *Nordic Journal of International Law*, 2003, p. 1 ss.; DUGARD, *Judicial Review of Sanctions*, in *United Nations Sanctions and International Law*, cit., p. 83 ss.; CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007; GINSBORG e SCHEININ, *You Can't Always Get What You Want: the Kadi II Conundrum and the Security Council 1267 Terrorist Sanctions Regime*, in *Essex Human Rights Review*, 2011, p. 7 ss.; VERDIRAME, *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?*, Cambridge, 2011; ZAMANI e MAZAHERI, *The Need for International Judicial Review of UN Economic Sanctions*, in *Economic Sanctions under International Law*, cit., p. 219 ss.

attraverso la creazione dell'ufficio dell'*Ombudsperson* delle Nazioni Unite, ritenuto comunque inadeguato sia dalla Corte di giustizia dell'UE sia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.⁴²

Al momento in cui si scrive sono quattordici i regimi sanzionatori in vigore nel quadro delle Nazioni Unite. Un rapido sguardo alle diverse situazioni in cui Stati oppure persone fisiche o giuridiche sono oggetto di misure coercitive permette di riconoscere diversi Paesi africani, del Medioriente, lo Yemen ad esempio, la Corea del Nord. Avendo riguardo alla tipologia dei destinatari, si possono distinguere tre categorie di misure non implicanti l'uso della forza: le sanzioni contro i gruppi terroristici, ossia *Al-Qaida* e l'ISIS; le sanzioni contro la proliferazione di armi di distruzione di massa, come quelle allora adottate nei confronti dell'Iran e ora della Corea del Nord; le sanzioni legate alla risoluzione di conflitti, soprattutto di carattere non internazionale.

Il primo movimento qualificante la prassi recente è quello dell'individualizzazione delle sanzioni. In particolare, si è assistito alla mutazione delle misure non implicanti l'uso della forza da misure di carattere globale che colpivano un Paese nel suo complesso, a misure di carattere mirato che individuano nominalmente i destinatari. Un primo e più noto motivo di questa evoluzione è stato l'impatto umanitario delle sanzioni disposte nei confronti dell'Iraq durante e dopo la guerra del Golfo del 1991, ossia le comprovate sofferenze inutili inflitte alle popolazioni locali:⁴³ al punto che il Segretario generale dell'ONU ebbe a definire le sanzioni un'arma a doppio taglio.⁴⁴ Il Consiglio ha inteso rimediare ai danni provocati dalle misure di embargo economico, in quanto sanzioni globali, adottando sanzioni volte a colpire unicamente i responsabili: come noto, si

⁴² Corte di giustizia, *Commissione europea et al. c. Kadi*, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, sentenza del 18 luglio 2013; ECtHR, *Al-Dulimi and Montana v. Switzerland*, n. 5809/08, 26 novembre 2013, par. 119. In tema, v. per tutti, HOVELL, *The Power of Process: The Value of Due Process in Security Council Decision-Making*, Oxford, 2016, pp. 24-28.

⁴³ V. *inter al.* *Millennium Report*, UN Doc. A/54/2000, 3 aprile 2000, p. 50; *Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change: A More Secure World: Our Shared Responsibility*, UN Doc. A/59/565, par. 80: "As a result of growing concern over the humanitarian impact of comprehensive sanctions, the Security Council stopped imposing them after the cases of Iraq, former Yugoslavia and Haiti, and turned exclusively to the use of financial, diplomatic, arms, aviation, travel and commodity sanctions, targeting the belligerents and policy makers most directly responsible for reprehensible policies".

⁴⁴ UN Doc. A/50/60-S/1995/1, *Report of the Secretary-General: Supplement to an Agenda for Peace*, 3 gennaio 1995, par. 70.

è parlato di sanzioni intelligenti (*smart sanctions*).

In termini di *targeting*, ossia di soggetti destinatari delle misure, si possono individuare i due estremi di uno spettro: da una parte, i regimi sanzionatori hanno colpito la leadership dei Paesi, per cui gli individui sono stati soggetti a sanzioni in ragione della loro posizione e affiliazione allo Stato. Dall'altra si situa il regime sanzionatorio contro gli aderenti e gli associati a *Al-Qaida* e all'ISIS, senza alcun legame con uno Stato e spesso senza alcun riferimento territoriale specifico.⁴⁵ Oltre alle persone fisiche anche altri enti vengono assoggettati a misure coercitive, come imprese e banche nel caso dei regimi sanzionatori contro la proliferazione di armi di distruzione di massa, oppure gruppi e realtà associative, come nel caso delle misure contro il terrorismo. Il tratto comune è costituito dall'utilizzo delle c.d. liste dei soggetti colpiti dalle sanzioni, gestite da organismi opportunamente creati dal Consiglio: i Comitati delle sanzioni. Non si escludono combinazioni tra diversi modelli. È, ad esempio, il caso dell'apparato sanzionatorio disposto dal Consiglio di sicurezza nei confronti della Corea del Nord: sin dal principio, combinava sanzioni mirate volte a colpire l'establishment nordcoreano e sanzioni economiche generali nella forma di un embargo su armi e materiale militare progressivamente sempre più esteso.⁴⁶

Dal punto di vista giuridico, una questione che si è posta è se il Consiglio potesse adottare sanzioni contro individui. Va da sé che occorre distinguere tra destinatario formale e destinatario materiale delle misure: le risoluzioni in linea di principio non impongono direttamente obblighi agli individui, bensì agli Stati.⁴⁷ Quanto all'esecuzione delle sanzioni nel quadro europeo,

⁴⁵ È sufficiente comparare il contenuto della prima decisione, la ris. 1267 (1999) con la più recente ris. 2368 (2017): v. già GINSBORG, *The United Nations Security Council's Counter-Terrorism Al-Qaida Sanctions Regime: Resolution 1267 and the 1267 Committee*, in *Research Handbook on International Law and Terrorism* (a cura di Saul), Cheltenham, 2014, p. 608 ss. Va osservato che la prima generazione di sanzioni intelligenti o mirate nei confronti di attori non statali era in realtà rivolta nei confronti di individui o gruppi che esercitavano comunque un controllo *de facto* sul territorio: cfr. WHITE, *Sanctions against Non-State Actors*, in *Coercive Diplomacy*, cit., p. 127 ss.

⁴⁶ Sulle sanzioni delle Nazioni Unite contro la Corea del Nord, v. BORLINI, *The North Korea's Gauntlet, International Law and the New Sanctions Imposed by the Security Council*, in *Italian Yearbook of International Law*, vol. XXVI (2016), 2017, p. 319 ss.

⁴⁷ CONFORTI e FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 290. V. anche *Prosecutor v. Tadic*, cit., par. 31: "These powers are coercive vis-à-vis the culprit State or entity. But they are also mandatory vis-à-vis the other Member States, who are under an obligation to cooperate with the Organization (Article 2, paragraph 5, Articles 25, 48) and with one another (Articles 49), in the implementation of the action or measures decided by the Security Council". D'altro canto, vi è chi si è chiesto, comunque, se alcune decisioni del Consiglio di sicurezza si rivolgano direttamente agli individui: v. PETERS, *Security Council Resolution*

un aspetto fondamentale riguarda le implicazioni che ne derivano rispetto all'esercizio delle competenze da parte dell'UE.⁴⁸

4. *Il processo di formalizzazione delle sanzioni*

Il secondo movimento è il processo di formalizzazione: rispetto ai due regimi sanzionatori approvati durante la guerra fredda, contro il Sudafrica e la Rhodesia del sud, le misure approvate sin dai primi anni Novanta del secolo scorso si qualificano per un crescente livello di complessità e sofisticazione. È possibile apprezzare questo processo di formalizzazione sotto almeno tre profili: in primo luogo, dal punto di vista del contenuto delle misure stesse, con la loro tipizzazione in diverse categorie; secondo, dal punto di vista delle procedure in seno al Consiglio, quanto alla gestione dello strumento delle liste, con l'introduzione di meccanismi di inserimento e rimozione degli individui e degli enti colpiti dalle sanzioni; terzo, dal punto di vista della relazione e del coordinamento con altri regimi giuridici. Si pensi, ad esempio, al rapporto con gli standard non giuridicamente vincolanti del GAFI/FATF (Gruppo di azione finanziaria internazionale) rispetto alla prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.⁴⁹ Oppure, al fatto che in diversi ambienti accademici e diplomatici si sia guardato con crescente attenzione al possibile utilizzo delle sanzioni mirate delle Nazioni Unite – auspicabile per alcuni, assai controverso per altri – come strumento per assicurare l'arresto di individui soggetti a mandati di cattura spiccati dalla Corte penale internazionale.⁵⁰

2178 (2014): *The "Foreign Terrorist Fighter" as an International Legal Person*, in *EJIL:Talk!*, 20 novembre 2014, <https://www.ejiltalk.org/security-council-resolution-2178-2014-the-foreign-terrorist-fighter-as-an-international-legal-person-part-i/>.

⁴⁸ V. *infra* Capitolo II.

⁴⁹ Costituito nel 1989 in occasione del vertice dei Capi di Stato e di Governo del G7 tenutosi a Parigi, il GAFI-FATF ha elaborato una serie di Raccomandazioni che costituiscono standard internazionali autorevoli in materia di contrasto al riciclaggio dei capitali di origine illecita e, dal 2001, anche di prevenzione del finanziamento al terrorismo. Non soltanto il testo delle raccomandazioni invita gli Stati a dare esecuzione alle sanzioni mirate dell'ONU, ma lo stesso Consiglio di sicurezza ha operato espliciti riferimenti agli standard GAFI nelle proprie delibere. Sulle interazioni tra Raccomandazioni del GAFI e sanzioni mirate, v. RODILES, *Coalitions of the Willing and International Law: The Interplay between Formality and Informality*, Cambridge, 2018, p. 188.

⁵⁰ Nella dottrina italiana v. MANCINI, *UN Sanctions Targeting Individuals and ICC Proceedings: How to Achieve a Mutually Reinforcing Interaction*, in *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, cit., p. 228 ss.; RICCARDI, *The Use of UN Smart*

È necessario soffermarsi rapidamente sull'aspetto sostanziale di questo processo di formalizzazione delle sanzioni. La tipizzazione delle sanzioni mirate ha significato una loro articolazione in almeno quattro diverse categorie: congelamento dei beni e delle risorse finanziarie; divieti di viaggio o restrizioni al movimento; embargo sulle armi; divieto di importazioni di beni di lusso.⁵¹ A questo proposito, crescente importanza ha assunto l'esercizio di interpretazione del testo delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza: il problema giuridico è se possano utilizzarsi le medesime regole generali applicabili all'interpretazione dei trattati, come codificate dall'art. 31 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati. A tale proposito, la Corte internazionale di giustizia nel parere consultivo sulla *dichiarazione unilaterale d'indipendenza del Kosovo* ha evidenziato che, per quanto tali regole costituiscano un ineludibile punto riferimento, occorre tener conto di altri fattori nell'interpretazione di una decisione del Consiglio, sottolineando l'importanza delle dichiarazioni espresse dai suoi membri al momento della votazione, l'esistenza di una serie di altre risoluzioni relative al medesimo tema e, infine, la prassi successiva di organi delle Nazioni Unite e degli Stati toccati dalle sanzioni.⁵²

In tal senso, va sottolineato il ruolo che hanno assunto i Comitati delle sanzioni nel chiarire il contenuto delle decisioni del Consiglio di sicurezza: essi, ad esempio, hanno fornito delle definizioni 'autentiche' delle categorie caratterizzanti le sanzioni mirate, ossia 'asset freeze', 'travel bans', 'arms embargo'. Sono state redatte poi diverse note orientative sull'attuazione delle misure coercitive: per fare un solo esempio, il Comitato delle sanzioni nei confronti della Libia ha ritenuto opportuno precisare che le decisioni del Consiglio di sicurezza permettono il pagamento degli interessi e dei dividendi sui conti congelati appartenenti al fondo sovrano *Libyan Investment Authority* (LIA) e al *Libyan Africa Investment Portfolio* (LAIP), ma che tali risorse rimangono in ogni caso congelate.⁵³ Va osservato che, in

Sanctions in Connection with ICC Proceedings: A (Human Rights-Oriented) Rebuttal, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 77 ss.

⁵¹ V. UN Doc. S/RES/2161, 17 giugno 2014.

⁵² ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, parere consultivo del 22 luglio 2010, in *ICJ Reports*, 2010, p. 403 ss., a p. 442, par. 94. Sull'interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, un fondamentale contributo dottrinale è quello di WOOD, *The Interpretation of Security Council Resolutions*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1997, p. 73 ss.

⁵³ Cfr. Security Council Committee established pursuant to Resolution 1970 (2011) concerning Libya, *Implementation Assistance Notice n. 6: to provide guidance to Member States on the application of the provisions of the resolutions regarding the asset freeze in relation to the payment of interest and other earnings on frozen assets*, 17 dicembre 2018.

tempi più recenti, stanno assumendo un ruolo sempre crescente i gruppi di esperti creati dal Consiglio e nominati dal Segretario generale con il compito di assistere i comitati nell'esercizio delle loro funzioni, configurandosi come un interlocutore essenziale con gli Stati e, per quel che riguarda l'oggetto di questa analisi, le organizzazioni regionali e sub-regionali.

Quanto all'elemento procedurale del processo di formalizzazione, esso è stato ispirato dalla copiosa giurisprudenza soprattutto di matrice europea. La delicatissima questione di fondo ha riguardato il possibile contrasto tra le misure sanzionatorie e i diritti umani. La celeberrima vicenda *Kadi* dinanzi alla Corte di giustizia nasce dalla circostanza che le misure nei confronti di *Al-Qaida* non prevedevano – e anzi sostanzialmente impedivano, se non altro proprio per la mancata comunicazione delle ragioni e degli elementi di fatto all'origine dell'inserimento nella lista – forme effettive di difesa e di controllo in sede giurisdizionale, non tanto in via preventiva quanto soprattutto in via successiva, per quanto possibile. La storica sentenza del 2008, in particolare, annullava il regolamento che dava attuazione alle sanzioni delle Nazioni Unite contro *Al-Qaida* nella parte relativa ai ricorrenti, per la violazione dei diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento dell'UE.⁵⁴

Emergeva al fondo il problema, non solo terminologico, della natura di queste misure, dal momento che gli Stati hanno sempre ribadito il loro carattere amministrativo, preventivo e temporaneo, sebbene i loro effetti rischiano di risultare invece propriamente sanzionatori, in virtù della loro durata indeterminata e della portata fortemente afflittiva, incidente su beni, diritti e libertà fondamentali: un impatto “dovuto, per un verso, al notevole sconvolgimento della vita sia professionale sia familiare della persona colpita, a causa delle restrizioni al suo diritto di proprietà conseguenti alla portata generale di tali misure e, come nel presente caso, dell'effettiva durata della loro applicazione, nonché, per altro verso, all'ignominia e alla diffidenza pubbliche che esse suscitano nei confronti di tale persona⁵⁵”.

La reazione è stata nel senso della rilevanza assunta dalle motivazioni per l'inserimento in una lista e, al contempo, della creazione per le sanzioni nei confronti di *Al-Qaida* di un meccanismo incentrato sulle attività di un *Ombudsperson* delle Nazioni Unite, attraverso il quale i destinatari delle

⁵⁴ Corte di giustizia, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, sentenza del 3 settembre 2008; su cui almeno CANNIZZARO, *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 1075 ss.

⁵⁵ Corte di giustizia, *Commissione europea et al. c. Kadi*, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, sentenza del 18 luglio 2013, par. 132.

sanzioni possono solo chiedere di essere rimossi dalle liste, sia quando reputino di essere vittime di un errore, sia quando ritengano che siano stati violati altri diritti, procedurali o sostanziali. Va sottolineato che tale meccanismo non è un rimedio giurisdizionale perché dotato di meri poteri raccomandatori: infatti, a seguito di una richiesta di rimozione, l'*Ombudsperson* redige un rapporto dopo aver raccolto informazioni, per la considerazione da parte del Comitato delle sanzioni, il quale decide per *consensus*, oppure rimette la questione al Consiglio di sicurezza.

Il punto fondamentale è dunque il fatto che né il Consiglio né il Comitato sono tenuti a conformarsi alla raccomandazione dell'*Ombudsperson*.⁵⁶ È questo uno dei motivi per cui la Corte di giustizia dell'UE continua a ritenere che tale meccanismo non soddisfi ancora le garanzie di una tutela giurisdizionale effettiva: ciò perché “la caratteristica di una tutela giurisdizionale effettiva deve essere quella di consentire all’interessato di far dichiarare in via giudiziale, con una sentenza di annullamento in forza della quale l’atto impugnato viene rimosso retroattivamente dall’ordinamento giuridico e si considera come mai esistito, che l’inserimento o il mantenimento del suo nominativo nell’elenco in questione era viziato da un’illegittimità il cui riconoscimento è idoneo a riabilitare l’interessato o a costituire una forma di riparazione del danno morale da lui subito⁵⁷”.

5. *Le deroghe di carattere umanitario*

All’origine del duplice movimento di individualizzazione e formalizzazione vi era dunque la preoccupazione di salvaguardare la popolazione dagli effetti dei regimi sanzionatori. Sin dalla fine degli anni Novanta l’Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA) è stato coinvolto in attività di valutazione circa l’impatto umanitario delle misure adottate dal Consiglio di sicurezza. Anche in questo ambito, soprattutto per impulso del Comitato istituito dalla ris. 1267, si è assistito a un processo di progressiva standardizzazione di procedure per l’ottenimento di deroghe di carattere umanitario.

Occorre precisare che l’espressione ‘deroghe o esenzioni umanitarie’

⁵⁶ Si rinvia per una informata disamina a RICCARDI, *Sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e resistenze ‘dal basso’*, in *Con-vivere nel (dis)ordine: conflitto e sicurezza nella società della globalizzazione* (a cura di Evangelista e Latino), Napoli, 2018, p. 121 ss., p.128.

⁵⁷ Corte di giustizia, *Commissione europea et al. c. Kadi*, cit., par. 134.

risponde a due diverse esigenze:⁵⁸ la prima, di assicurare il soddisfacimento dei bisogni essenziali delle persone listate; la seconda, di salvaguardare l'aiuto prestato dagli operatori umanitari. Non vi è alcun automatismo: è necessario l'inoltro di una richiesta, solitamente al Comitato delle sanzioni. Non si tratta dunque di 'eccezioni' in senso proprio, dal momento che quest'ultimo termine indica piuttosto le situazioni di esclusione *tout court* dall'applicazione delle misure adottate dal Consiglio di sicurezza in base all'art. 41 della Carta.⁵⁹

Il primo significato, quello più noto, della nozione tiene conto delle specifiche esigenze umanitarie delle persone soggette a sanzioni mirate: si riferisce alla procedura prevista per assicurare che esse possano ricevere assistenza derogando alle misure di 'divieto di viaggio' e 'congelamento dei fondi'. Il regime sanzionatorio nei confronti di *Al-Qaida* e *Daesh* riconosce ad esempio che gli individui sanzionati possano inoltrare una richiesta al *focal point* istituito dalla ris. 1730 (2006) sia di potersi spostare nel territorio di un altro Stato, giustificandone i motivi, sia di poter disporre dei fondi necessari per coprire le spese di base, compreso l'acquisto di generi alimentari e il pagamento di affitti o garanzie ipotecarie, medicinali e cure mediche.

La seconda accezione del termine 'deroghe o esenzioni umanitarie' individua una diversa procedura volta a salvaguardare le attività di assistenza umanitaria prestata da Stati, organizzazioni internazionali e non governative a beneficio della popolazione civile presente nel territorio di uno Stato generalmente colpito da sanzioni. Paradigmatico è il caso della Corea del Nord: da ultimo, la ris. 2397 (2017), al par. 25, stabilisce che il Comitato delle sanzioni possa decidere di escludere talune attività di carattere umanitario dall'applicazione delle misure sanzionatorie. Le richieste di deroga devono contenere, tra le varie condizioni da soddisfare, una descrizione dettagliata dei beni e dei servizi forniti nei successivi sei mesi, l'indicazione delle transazioni finanziarie a essi associate e una lista dei beneficiari.⁶⁰

La pandemia da covid-19, diffusasi a livello planetario nei primi mesi del

⁵⁸ High Level Review of United Nations Sanctions: Working Group n. 3, *UN Sanctions: Humanitarian Aspects and Emerging Challenges: Chairperson's Report*, 19 gennaio 2015, http://www.hlr-unsanctions.org/HLR_WG3_report_final.19.1.15.pdf.

⁵⁹ Quanto alla distinzione tra eccezioni e esenzioni di carattere umanitario, si veda l'articolato meccanismo previsto nel quadro dell'embargo di armi nei confronti della Somalia, contenuto nella ris. 2498 adottata dal Consiglio di sicurezza il 15 novembre 2019.

⁶⁰ Security Council Committee established pursuant to resolution 1718 (2006), *Implementation Assistance Notice No. 7: Guidelines for Obtaining Exemptions to Deliver Humanitarian Assistance to the Democratic People's Republic of Korea*, 6 agosto 2018, https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/1718_implementation_assistance_notice_7.pdf.

2020, ha sollevato il tema se la rimozione delle misure coercitive di natura economica sia un'azione necessaria al fine di garantire l'approvvigionamento di farmaci e dispositivi medici, essenziali alla lotta contro il coronavirus; oppure, al contrario, se sia sufficiente il ricorso allo strumento delle esenzioni di carattere umanitario. "Questo è il tempo della solidarietà e non dell'esclusione⁶¹": con efficace sintesi il Segretario generale Guterres ha così spiegato i motivi del suo appello a revocare le sanzioni che ostacolano l'accesso al cibo e alle cure mediche per fronteggiare il covid-19. Anche l'Alto Commissario per i diritti umani Michelle Bachelet ha chiesto la sospensione delle sanzioni al fine di evitare il collasso del sistema sanitario dei Paesi colpiti dalle misure o, almeno, che siano garantite ampie deroghe di carattere umanitario per assicurare l'accesso a farmaci e attrezzature mediche essenziali al contrasto al covid-19.⁶²

È evidente che i destinatari principali di questi appelli sono stati soprattutto gli Stati e le organizzazioni regionali che hanno imposto misure coercitive in via autonoma.⁶³ Occorre comunque chiedersi se le esenzioni di natura umanitaria siano di per sé efficaci per far fronte a situazioni comparabili a quella di una pandemia globale oppure sia necessaria una sospensione delle misure di embargo commerciale. Uno spunto da cui prendere le mosse è offerto dalla prassi relativa alla Corea del Nord, Paese ai confini con il primo epicentro del contagio. Sebbene la Corea del Nord avesse fatto sapere che non vi erano casi di persone positive al covid-19 nel Paese, nel periodo tra il 20 febbraio e la fine di marzo 2020 il Comitato delle sanzioni sopra citato ha approvato quattro richieste di deroga provenienti da uno Stato, la Svizzera, un'organizzazione internazionale, l'Organizzazione mondiale della sanità, e due ONG, Medici senza frontiere e la Federazione internazionale delle società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, per la fornitura di dispositivi di protezione individuale, attrezzature per la sanificazione ambientale e kit per la diagnosi del covid-19.

Se ne deduce che le sanzioni delle Nazioni Unite non sono considerate in quanto tali un impedimento alla lotta contro la pandemia del coronavirus: pertanto, in linea di principio, non sono state previste sospensioni o revoche

⁶¹ UN, *Letter from the Secretary-General to G-20 Members*, 23 marzo 2020, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2020-03-24/note-correspondents-letter-the-secretary-general-g-20-members>.

⁶² UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *Bachelet calls for easing of sanctions to enable medical systems to fight COVID-19 and limit global contagion*, 24 marzo 2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25744&LangID=E>.

⁶³ V. *infra* Capitolo IV.

ma è stato utilizzato lo strumento delle esenzioni umanitarie. Si tratta di un meccanismo che si reputa efficace soprattutto perché garantisce non soltanto l'invio di aiuti umanitari ma anche l'espletamento delle operazioni finanziarie a esso connesse. L'isolamento dal punto di vista bancario dei Paesi soggetti a misure unilaterali di coercizione economica costituisce, al contrario, il motivo principale delle critiche avanzate nei confronti delle deroghe umanitarie pure presenti, ad esempio, nelle 'sanzioni' statunitensi nei confronti dell'Iran.

6. L'estinzione delle sanzioni delle Nazioni Unite

La fine di un regime sanzionatorio non è un fenomeno affatto raro nella prassi delle Nazioni Unite. Con ris. 2288 (2016), il Consiglio di sicurezza ha posto fine a un complesso e articolato regime sanzionatorio nei confronti della Liberia che durava, con fasi diverse, dal 1992.⁶⁴ Rimane il fatto che, in termini assai generali, il Consiglio mantiene un certo margine di discrezionalità nello stabilire quando una situazione non costituisca più una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali, ai sensi dell'art. 39 della Carta, così da giustificare la rimozione delle sanzioni. Esempio è il caso delle misure adottate negli anni Novanta nei confronti della Libia in relazione all'attentato terroristico sui cieli di Lockerbie, le quali furono prima sospese per effetto della ris. 1192 (1998), quindi definitivamente rimosse nel 2003, dopo che Tripoli aveva accettato la responsabilità per quegli atti di violenza, impegnandosi a rinunciare al terrorismo e a risarcire le famiglie delle vittime.⁶⁵

Ci si potrebbe chiedere inoltre se l'eventuale decisione del Consiglio di estinguere un regime sanzionatorio condizioni le scelte degli Stati e delle organizzazioni regionali che abbiano adottato proprie misure coercitive, sino al punto di imporre la loro estinzione. È questo un problema delicato che evidenzia la tensione tra risposte 'centralizzate' nel quadro del sistema di sicurezza collettiva e la prassi delle contromisure, espressione dell'autotutela individuale degli Stati.⁶⁶

⁶⁴ Su cui v. BOON, *Timing Matters: Termination Policies for UN Sanctions*, in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, cit., p. 236 ss.; GRAUVOGEL e ATTIA, *How Do International Sanctions End? Towards a Process-Oriented, Relational, and Signalling Perspective*, GIGA Working Paper n. 320, gennaio 2020.

⁶⁵ UN Doc. S/RES/1506 (2003), 12 settembre 2003.

⁶⁶ V. *infra* Capitolo IV.

Occorre poi almeno brevemente accennare al contenuto dell'accordo sul nucleare iraniano del 2015, noto con l'acronimo JCPOA (*Joint Comprehensive Plan of Action*), il quale si fonda sulla reciprocità degli impegni tra le parti. Si tratta essenzialmente di uno scambio: l'Iran accetta una serie di limiti allo sviluppo del proprio programma nucleare – la riduzione combinata delle centrifughe, delle dotazioni di materiale fissile e dei programmi di ricerca e sviluppo – e le ispezioni della IAEA, per la revoca progressiva delle sanzioni, sia quelle adottate unilateralmente dagli Stati Uniti e dall'UE, sia quelle approvate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.⁶⁷

Il JCPOA ha previsto un meccanismo curioso di reintroduzione delle sanzioni delle Nazioni Unite, nel caso una delle potenze dell'E3/EU+3 (Cina, Russia, Stati Uniti, con Francia, Germania, Regno Unito, e l'UE) ritenga che l'Iran non stia rispettando i propri impegni. Nel quadro delineato dalla peculiare procedura prevista dal Piano d'azione e richiamata dalla ris. 2231 (2015) – che avalla (*endorse*) e attua l'accordo sul nucleare – si staglia il potere di veto dei cinque membri permanenti, perché il Consiglio, a seguito della notifica di inadempimento, ha trenta giorni per votare una risoluzione sulla revoca delle sanzioni, trascorsi i quali, senza una decisione, le disposizioni delle vecchie risoluzioni troverebbero nuovamente applicazione. In altri termini, dall'esercizio del veto da parte di uno solo dei P5 consegue la re-imposizione del regime sanzionatorio.⁶⁸

In realtà, la decisione dell'amministrazione Trump di "uscire" dall'accordo sul nucleare nel maggio 2018 non è stata rivolta tanto all'attivazione di meccanismi di *snap-back*, quanto al semplice ripristino delle proprie sanzioni c.d. 'secondarie', ossia quelle misure che producono effetti extraterritoriali, in quanto colpiscono gli interessi di persone fisiche e giuridiche di Paesi terzi che effettuano scambi internazionali, movimenti di capitali e attività commerciali con l'Iran.⁶⁹

⁶⁷ *Joint Comprehensive Plan of Action*, Vienna, 14 luglio 2015, www.europarl.europa.eu/cmsdata/122460/full-text-of-the-iran-nuclear-deal.pdf.

⁶⁸ In tema v. GALBRAITH, *Ending Security Council Resolutions*, in *American Journal of International Law*, 2015, p. 806 ss.

⁶⁹ V. SOSSAI, 'The Dynamic of Action and Reaction' and the Implementation of the Iran Nuclear Deal, in *Questions of International Law*, Zoom-In 66, 2020, p. 5 ss.; sugli effetti delle sanzioni secondarie, in generale, v. RYNGAERT, *Jurisdiction in International Law*, II ed., Oxford, 2015, p. 116 ss.

7. *La proliferazione delle sanzioni regionali nei confronti dei propri membri: alcune distinzioni*

Il periodo successivo alla fine della guerra fredda è altresì segnato dalla proliferazione di misure sanzionatorie da parte di organizzazioni regionali: è un fenomeno ancora poco esplorato nelle sue diverse articolazioni dalla dottrina internazionalistica, salvo alcune eccezioni.⁷⁰ Laddove il primo decennio si è caratterizzato per le misure di stampo economico adottate da organizzazioni come la Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS) e dall'Organizzazione degli Stati americani (OAS), quest'ultima successivamente meno attiva in questo ambito, in anni recenti è stata l'Unione africana (UA) a mostrarsi quale attore tra i più dinamici, imponendo sia la sospensione di diversi Paesi dallo status di membro sia sanzioni mirate, quale reazione a cambiamenti di governo con l'impiego di mezzi non costituzionali. Inoltre, l'UA si è pure rivolta al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite con l'obiettivo di rendere universali le sanzioni già da essa adottate nei confronti della Repubblica centrafricana e della Guinea Bissau, tra gli altri.

È significativo che in almeno quattro situazioni nel continente africano, misure sanzionatorie siano state comminate sia dalle Nazioni Unite sia dall'UA, sia infine dall'UE. Persino un'organizzazione regionale tradizionalmente prudente nei confronti delle sanzioni, come la Lega araba, ha impiegato tale strumento nei confronti di Siria e Libia. Rimane il fatto che altre organizzazioni regionali continuano a rimanere scettiche nei confronti di misure che rappresentano un'indebita interferenza con gli affari interni degli Stati: è il caso dell'Associazione delle nazioni del sud-est asiatico (ASEAN), i cui membri non soltanto si sono rifiutati di inserire un meccanismo sanzionatorio nel proprio statuto del 1998, ma hanno più volte chiesto che siano rimosse le misure adottate sia dagli Stati Uniti sia dall'UE nei confronti di Myanmar.⁷¹

⁷⁰ V. ABASS, *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Oxford & Portland OR, 2004, spec. p. 46 e s.; MAGLIVERAS, *The Sanctioning System of the African Union: Part Success, Part Failure?*, revised version of a paper presented at an Expert Roundtable on "The African Union: The First Ten Years", organized by the Institute of Security Studies, Addis Ababa, Ethiopia, 11 – 13 October 2011; per qualche accenno, anche DAMROSCH, *Enforcing International Law through Non-forcible Measures*, in *Recueil des Cours*, vol. 269 (1997), p. 9 ss., p.106.

⁷¹ V. HELLQUIST, *Regional Organizations and Sanctions Against Members – Explaining the Different Trajectories of the African Union, the League of Arab States, and the Association of*

A fronte di una grande varietà di organizzazioni regionali, non vi è dubbio che il dibattito sul tema delle ‘sanzioni’ da esse adottate si sia polarizzato – con il rischio di qualche distorsione di prospettiva – sulla prassi delle c.d. misure restrittive poste in essere dall’UE nei confronti di Stati terzi, sia in esecuzione delle decisioni del Consiglio di sicurezza sia autonomamente.⁷² La tematica ha costituito oggetto di rilevante interesse da parte della dottrina soprattutto sotto il profilo della loro compatibilità con i diritti fondamentali: così, le indagini si sono concentrate soprattutto sui limiti al contenuto delle misure restrittive, sulla loro concreta attuazione da parte degli Stati membri, nonché sulla loro efficacia. Esse rientrano nell’ambito di indagine ma occorre che siano chiaramente distinte dalle sanzioni c.d. istituzionali decise dalle organizzazioni regionali nei confronti dei propri membri.

Ricca si configura la prassi recente di sanzioni nei confronti dei propri membri nel contesto di diverse organizzazioni regionali, soprattutto in Africa. L’esistenza di un meccanismo sanzionatorio istituzionale per il mancato rispetto dei doveri derivanti da tale *status* e, nello specifico, in caso di violazione di valori fondamentali comuni è espressamente disciplinata in alcuni trattati costitutivi:⁷³ ne sono un esempio l’art. 8 dello Statuto del Consiglio d’Europa, l’art. 8 della Carta dell’OAS, nonché l’art. 30 dell’Atto costitutivo dell’UA, rispetto a uno Stato membro il cui governo abbia raggiunto il potere con mezzi anticostituzionali. Talvolta, misure coercitive imposte dall’organizzazione nei confronti dei membri sono indicate con il termine di sanzione: così le definisce sia l’art. 77 del trattato istitutivo dell’ECOWAS sia l’art. 23 dell’Atto costitutivo dell’UA, a proposito delle

Southeast Asian Nations, KFG Working Paper Series 59, 2014, p. 17; SCHEMERA, *The Rocky Road of Interregionalism: EU Sanctions against Human Rights-violating Myanmar and Repercussions on ASEAN–EU Relations*, in *Cambridge Review of International Affairs*, 2016, p. 1022 ss.

⁷² V. BETHLEHEM, *The European Union*, in *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study* (a cura di Gowlland-Debbas), Leiden, 2004, p. 123 ss.; ECKHOUT, *EU External Relations Law*, II ed., Oxford, 2011, p. 501 ss.; più di recente ECKES, *The Law and Practice of EU Sanctions*, in *Research Handbook on the EU’s Common Foreign and Security Policy* (a cura di Blockmans e Koutrakos), Cheltenham, 2018, p. 206 ss.; BORLINI e SILINGARDI, *Defining Elements and Emerging Legal Issues of EU “Sanctions”*, in *Italian Yearbook of International Law*, vol. XXVII (2017), 2018, p. 33 ss.; BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l’Union européenne*, Bruxelles, 2014.

⁷³ V. CLOSA, *Securing Compliance with Democracy Requirements in Regional Organizations*, in *The Enforcement of EU law and Values: Ensuring Member States’ Compliance* (a cura di Jakab e Kochenov), Cambridge, 2017, p. 379 ss.; SCHMALENBACH, *International Organizations or Institutions, Supervision and Sanctions*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, cit., vol. VI, p. 95 ss.

misure previste per i casi sia della mancata contribuzione al bilancio sia del mancato rispetto delle decisioni e delle politiche dell'Unione.⁷⁴

Quanto al contenuto, nonostante l'eterogeneità delle organizzazioni regionali, è possibile operare una distinzione tra due diverse macro-categorie di misure.⁷⁵ La prima, tipicamente, comprende quei provvedimenti che incidono sui diritti e le prerogative derivanti dallo status di membro:⁷⁶ si tratta di una vasta gamma di sanzioni come la perdita del diritto di voto, sino a forme più severe come la sospensione e l'espulsione.⁷⁷ Una seconda categoria raccoglie le misure di natura economica e finanziaria, sul modello delle sanzioni delle Nazioni Unite. Nel continente africano, la prassi sia dell'UA sia di organizzazioni sub-regionali come l'ECOWAS e la Comunità di sviluppo dell'Africa australe (SADC) evidenzia questa attrazione nei confronti del modello delle sanzioni mirate: in caso di cambiamenti anticostituzionali di governo, le sanzioni regionali hanno preso la forma non soltanto della sospensione dei diritti di Stato membro ma anche di divieti o limitazione di viaggio per leader politici e il congelamento delle loro risorse finanziarie.⁷⁸

In questo senso, paradigmatica è la varietà delle misure nei confronti del

⁷⁴ V. TEHINDRAZANARIVELO, *Les sanctions de l'Union Africaine contre les coups d'État et autres changements anticonstitutionnels de gouvernement: potentialités et mesures de renforcement*, in *African Yearbook of International Law*, 2006, p. 255 ss.

⁷⁵ V. LE FLOCH, *L'adoption de sanctions*, in *Droit des organisations internationales* (a cura di Lagrange e Sorel), Paris, 2013, p. 832 ss., p. 845.

⁷⁶ In generale su questo tema v. CAFARO, *Status di membro di una organizzazione internazionale e altre modalità di partecipazione*, in AA. VV., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2018, p. 165 ss., p. 185; MAGLIVERAS, *Membership in International Organizations*, in *Research Handbook on the Law of International Organizations* (a cura di Klabbers e Wallendahl), Cheltenham, 2011, p. 84 ss.; SCHERMERS e BLOKKER, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, V ed., Leiden/Boston, 2011, p. 916 e s.; LEBEN, *Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées*, Paris, 1979.

⁷⁷ Per la posizione secondo cui la sospensione e l'espulsione sono le tipiche sanzioni in caso di violazione delle "fundamental norms of the organization", v. JOHNSTONE, *Editorial: Do International Organizations Have Reputations?*, in *International Organizations Law Review*, 2010, p. 235 ss., p. 236; per una ricognizione di stampo empirico, v. VON BORZYSKOWSKI e VABULAS, *Credible Commitments? Explaining IGO Suspensions to Sanction Political Backsliding*, in *International Studies Quarterly*, 2019, p. 139 ss.

⁷⁸ Per una prima ricognizione di questa prassi, v. ERIKSSON, *Supporting Democracy in Africa: African Union's Use of Targeted Sanctions to deal with Unconstitutional Changes of Government*, Swedish Defence Research Agency, 2010; inoltre BEN ACHOUR, *Changements anticonstitutionnels de gouvernement et droit international*, in *Recueil des Cours*, vol. 379 (2015), 2016, p. 397 ss.

Mali, adottate dapprima dall'ECOWAS⁷⁹ e, successivamente, fatte proprie anche dall'UA, a seguito del colpo di stato militare contro il presidente uscente Amadou Toumani Touré nel marzo 2012. Si distinguevano, infatti, tre diverse categorie: anzitutto le sanzioni di carattere politico e diplomatico, che comprendevano la sospensione dallo status di membro dell'ECOWAS, il richiamo degli ambasciatori dei membri dell'organizzazione accreditati presso il Mali, infine l'imposizione di un *travel ban* nello spazio dell'ECOWAS nei confronti dei membri del *Comité National de Redressement pour la Démocratie et la Restauration de l'Etat* al potere e dei loro associati nonché la chiusura delle frontiere con il Mali salvo i casi di aiuto umanitario. A titolo invece di sanzioni economiche, venivano stabiliti il congelamento delle risorse finanziarie dei leader del CNRDRE e dei loro associati e il diniego di accesso ai porti dei Paesi costieri dell'ECOWAS. Le sanzioni di natura finanziaria comprendevano, infine, il congelamento dei conti del Mali presso la Banca centrale dei Paesi dell'Africa occidentale (BCEAO), il non-approvvisionamento dei conti dello Stato maliano presso banche private a partire dalla BCEAO e il congelamento dell'assistenza finanziaria attraverso la *Banque ouest africaine de développement* (BOAD) e la Banca di investimento e di sviluppo dell'ECOWAS.

Dal momento che il potere di imporre sanzioni è previsto dal trattato istitutivo di un'organizzazione regionale, al quale i membri hanno prestato il proprio consenso, le misure adottate si devono considerare come lecite *ab initio*.⁸⁰ Come evocato in un precedente paragrafo, le due più importanti questioni sotto il profilo giuridico-istituzionale è, primo, se un'organizzazione regionale possa decidere sanzioni nei confronti dei membri, per comportamenti contrari a valori non direttamente richiamati dal trattato istitutivo; secondo, se l'organizzazione abbia il potere di imporre misure non espressamente previste nello statuto stesso.⁸¹ In caso di risposta negativa, la domanda da porsi è se, in quanto illecite, possano giustificarsi in base al diritto internazionale generale. Il problema si è posto, ad esempio, dopo l'intervento militare russo in Ucraina del 2014, quando l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha deciso di adottare una serie di sanzioni nei confronti della delegazione parlamentare russa, tra cui la sospensione sia del diritto di voto sia del diritto a partecipare alle missioni di osservazione delle elezioni. L'art. 8 dello Statuto dell'organizzazione, infatti, prevede una procedura per reagire alle violazioni da parte di un membro

⁷⁹ *Communiqué of the Emergency Mini-Summit of ECOWAS Heads of State and Government on the Situation in Mali*, 29 marzo 2012, par. 7.

⁸⁰ *Yearbook of the International Law Commission*, 2011, vol. II, Part Two, p. 72.

⁸¹ Cfr. SCHERMERS e BLOKKER, *International Institutional Law*, cit., p. 918.

dei valori e dei principi fondativi, ma appare difficile che possa interpretarsi nel senso di riconoscere all'Assemblea parlamentare – nell'esercizio della sua funzione di verifica delle credenziali – il potere di colpire una delegazione nel suo diritto a partecipare all'organo stesso.⁸²

Nella dottrina internazionalistica, dunque, l'attenzione rivolta al fenomeno delle sanzioni delle organizzazioni regionali nei confronti dei membri si è dunque concentrata sulla discussione della loro legittimità sia sotto il profilo procedurale sia sostanziale, in base ai trattati istitutivi. Un'analisi essenzialmente statica che poco tiene conto delle interazioni con livelli diversi. Al contrario, nella letteratura politologica si sono affermate diverse indagini sulle implicazioni della contemporanea applicazione di più regimi sanzionatori a una medesima situazione, soprattutto nel rapporto tra livello regionale e universale – ad esempio, perché la decisione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite di applicare misure non implicanti l'uso della forza è stata presa dopo che l'organizzazione regionale aveva già deliberato, oppure viceversa⁸³ – ma anche tra diverse organizzazioni regionali e sub-regionali.⁸⁴ Non vi è dubbio che l'esistenza di più livelli sanzionatori pone dunque il tema della loro interazione e eventuale coordinamento. Sebbene l'imposizione di sanzioni da parte di più organizzazioni possa essere l'espressione di una logica cooperativa e multilaterale, non si esclude possano sorgere tensioni: ad esempio, rispetto allo specifico contenuto delle rispettive misure; all'eventuale esigenza di un coordinamento secondo un principio di proporzionalità; oppure, ancora, con riguardo all'estinzione delle misure sanzionatorie.

⁸² Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, *Resolution 1990 (2014): Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation*, 10 aprile 2014. V. PALMISANO, *La verifica delle credenziali nell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e la crisi delle sanzioni alla delegazione russa*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, p. 780 ss.; ALÌ, *The Parliamentary Assembly of the Council of Europe and the Sanctions against the Russian Federation in response to the crisis in Ukraine*, in *Italian Yearbook of International Law*, vol. XXVII (2017), 2018, p. 77 ss., inoltre KLEIN, *Membership and Observer Status*, in *The Council of Europe: Its Law and Policies* (a cura di Schmahl e Breuer), Oxford, 2017, p. 41 ss., p. 70.

⁸³ V. BRZOSKA, *International Sanctions before and beyond UN Sanctions*, in *International Affairs*, 2015, p. 1339 ss.

⁸⁴ VON BORZYSKOWSKI e PORTELA, *Sanctions Cooperation and Regional Organizations*, in *Inter-Organizational Relations and International Security* (a cura di Aris, Snetkov e Wenger), London, 2018, p. 240 ss.

8. Le misure 'sanzionatorie' dell'Unione europea nei confronti di terzi

Ai nostri fini, un rapido *excursus* storico permette di individuare tre diverse fasi nell'evoluzione della politica 'sanzionatoria' dell'UE nei confronti di Stati terzi.⁸⁵ Mentre sino all'inizio degli anni Ottanta gli Stati membri intesero salvaguardare le proprie prerogative nell'esecuzione di sanzioni delle Nazioni Unite, secondo la c.d. 'dottrina Rhodesia', la seconda fase si caratterizza per il coinvolgimento della Comunità nell'imposizione di sanzioni per ragioni di efficienza e uniformità d'azione, attraverso un approccio di compromesso che, sebbene in forme diverse, resiste sino a oggi: esso prevedeva un duplice livello decisionale con l'adozione di un regolamento nel quadro della politica commerciale, preceduto da una decisione frutto della concertazione politica tra i membri.⁸⁶ Il passaggio alle sanzioni mirate, anzitutto in attuazione delle decisioni del Consiglio di sicurezza relative al terrorismo di *Al-Qaida*, inaugura una terza fase che, dal punto di vista del diritto dell'UE, inizialmente aveva posto la questione della competenza dell'Unione a adottare misure restrittive nei confronti degli individui,⁸⁷ problema successivamente superato con le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona.⁸⁸ Nell'approccio europeo, il ricorso a sanzioni mirate si spiega con l'obiettivo di produrre "il massimo impatto sui soggetti di cui intendiamo influenzare il comportamento", al contempo riducendo "quanto più possibile eventuali conseguenze negative sotto il profilo umanitario o le conseguenze indesiderate per le persone che non ne

⁸⁵ V. KOUTRAKOS, *Trade, Foreign Policy and Defence in EU Constitutional Law*, Oxford & Portland OR, 2001, pp. 58-66; nonché ID., *EU International Relations Law*, II ed., Oxford & Portland OR, 2015.

⁸⁶ Con il Trattato di Maastricht si compiva la codificazione di questa prassi, con l'introduzione degli artt. 301 e 60 del Trattato sulla Comunità europea, che tratteggiavano un coordinamento tra la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e le politiche materiali: v. DAVÌ, *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Napoli, 1993; BOHR, *Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community*, in *European Journal of International Law*, 1993, p. 256 ss.

⁸⁷ V. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, cit., pp. 208-210.

⁸⁸ La maggiore novità introdotta dal Trattato di Lisbona con l'art. 215 del Trattato sul funzionamento dell'UE riguarda l'esplicito riferimento alla possibilità di adottare misure restrittive contro persone fisiche e giuridiche: il paragrafo 2 recita: "Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali". GESTRI, *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects*, in *Coercive Diplomacy*, cit., p. 70 ss.

sono oggetto o per i paesi vicini”.⁸⁹

Questa terza fase si caratterizza per un più ampio ricorso a sanzioni autonomamente assunte dall'UE, sia attraverso l'adozione di misure più restrittive rispetto a quelle previste dalle Nazioni Unite con riguardo a una stessa situazione, sia con l'approvazione di misure totalmente sganciate da una precedente decisione del Consiglio di sicurezza: con i quarantatré programmi sanzionatori in vigore nel 2019 nei confronti di trentatré Stati – ventisette dei quali di natura autonoma – l'UE si presenta dunque come uno tra i soggetti che maggiormente ha usato questo strumento.⁹⁰ È interessante osservare che l'evoluzione in senso qualitativo verso una sempre più marcata individualizzazione delle misure sanzionatorie ha caratterizzato in tempi recentissimi anche le misure autonomamente assunte dall'UE.⁹¹ Laddove, in precedenza, il modello sanzionatorio 'de-territorializzato' nei confronti degli aderenti e associati di *Al-Qaida* appariva un'eccezione anziché la regola, l'UE si è dotata dapprima di uno strumento per contrastare l'uso e la proliferazione di armi chimiche, il quale applica restrizioni ai viaggi e il congelamento dei fondi e delle risorse economiche di “persone, entità od organismi responsabili o fornitori di sostegno finanziario, tecnico o materiale o altrimenti coinvolti nella produzione e nell'uso di armi chimiche o nei preparativi per l'uso di armi chimiche, nonché di coloro che aiutano e incoraggiano tali attività”⁹². Successivamente, misure dello stesso tenore sono state imposte anche nei confronti di responsabili di attacchi informatici o tentati attacchi informatici, oppure di individui che forniscono sostegno finanziario, tecnico o materiale per tali attacchi.⁹³

⁸⁹ Consiglio dell'UE, *Principi di base sul ricorso a misure restrittive (sanzioni)*, Doc. 10198/1/04, 7 giugno 2004.

⁹⁰ Per un quadro di sintesi delle misure in vigore, si rinvia alle risorse contenute nella pagina 'EU Sanctions Map': <https://sanctionsmap.eu>. Non vi è dubbio che l'imposizione di sanzioni di natura economica o finanziaria rappresenti uno strumento particolarmente efficace per una 'superpotenza economica' quale è l'UE, per esercitare un'influenza rispetto alle condotte ai altri attori della vita di relazione internazionale: v. LEENDERS, *EU Sanctions: A Relevant Foreign Policy Tool?*, College of Europe, EU Diplomacy Papers 3/2014, p. 4.

⁹¹ In tema di individualizzazione delle misure restrittive europee, v. GESTRI, *Legal Remedies against Security Council Targeted Sanctions: De Lege Lata and De Lege Ferenda Options for Enhancing the Protection of the Individual*, in *Italian Yearbook of International Law*, vol. XVII (2007), 2008, p. 25 ss., pp. 25-26.

⁹² Decisione (Pesc) 2018/1544 del Consiglio del 15 ottobre 2018; Regolamento (UE) 2018/1542 del Consiglio, del 15 ottobre 2018, relativo a misure restrittive contro la proliferazione e l'uso delle armi chimiche.

⁹³ Decisione (PESC) 2019/797 del Consiglio, del 17 maggio 2019; Regolamento (UE) 2019/796 del Consiglio, del 17 maggio 2019, concernente misure restrittive contro gli attacchi informatici che minacciano l'Unione o i suoi Stati membri.

Come altri hanno evidenziato, un aspetto meno indagato concerne i presupposti di legittimità dell'adozione delle misure restrittive da parte dell'Unione sotto il profilo non tanto dell'esistenza di una congrua base giuridica nell'ordinamento europeo, quanto del diritto internazionale, il rispetto del quale è richiamato, come parametro dell'azione internazionale dell'Unione, dagli articoli 3, par. 5, e 21, paragrafi 1 e 2 del Trattato sull'UE.⁹⁴ Ciò perché per l'UE le sanzioni "costituiscono uno strumento importante per mantenere e ristabilire la pace e la sicurezza internazionali conformemente ai principi sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite e alla nostra politica estera e di sicurezza comune".⁹⁵ In altri termini, le misure restrittive "devono essere coerenti con gli obiettivi PESC, secondo quanto stabilito all'articolo 21 del Trattato sull'UE".⁹⁶ Ciò significa che l'UE, ispirata in questo dalla prassi delle sanzioni delle Nazioni Unite, considera le proprie misure restrittive, più che come una reazione a un comportamento illecito da parte di un altro soggetto internazionale, come uno strumento per perseguire i propri valori fondanti. Questi ultimi, secondo la lettera dell'art. 21 del Trattato sull'UE sono certo ispirati ai fini e ai principi della Carta delle Nazioni (e anche in questo ambito occorre chiedersi quale sia dunque il coordinamento con il sistema di sicurezza collettiva); tuttavia occorre sottolineare che il tema dominante di diversi regimi sanzionatori europei è invece il sostegno alla democrazia, allo stato di diritto e al buon governo:⁹⁷ valori per i quali appare difficile ritenere vi sia una universale concordanza di vedute tra i membri della comunità internazionale e che evidentemente non sono oggetto di standard internazionali giuridicamente vincolanti.

Può infine apparire contraddittorio l'atteggiamento dell'UE che si è dimostrata per un verso straordinariamente attiva nell'applicare misure restrittive nei confronti di terzi e per un altro verso invece assai riluttante⁹⁸ nell'impiegare il meccanismo previsto dall'art. 7 del Trattato sull'UE nel caso esista "un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro

⁹⁴ Cfr. MORVIDUCCI, *Le misure restrittive dell'Unione europea e il diritto internazionale: alcuni aspetti problematici*, in *Eurojus*, 2019, p. 77 ss., p. 80.

⁹⁵ Consiglio dell'UE, *Principi di base sul ricorso a misure restrittive (sanzioni)*, cit., p. 2.

⁹⁶ Consiglio dell'UE, *Orientamenti per le sanzioni – aggiornamento*, Doc. 5664/18, 4 maggio 2018, p. 5.

⁹⁷ Paradigmatiche in questo senso sono le misure dell'UE nei confronti del Venezuela, in ragione del "continuo deteriorarsi della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti umani": Decisione (PESC) 2017/2074 del Consiglio, del 13 novembre 2017, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela, in *GUUE* L 295, 14 novembre 2017, p. 60 ss.

⁹⁸ V. HELLQUIST, *Ostracism and the EU: Contradictory Approach to Sanctions at Home and Abroad*, in *Contemporary Politics*, 2018, p. 1 ss.

dei valori di cui all' art. 2⁹⁹". Come noto, perché siano applicate le sanzioni previste dall'art. 7, par. 3 – ossia la sospensione di alcuni dei diritti derivanti dall'applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto in seno al Consiglio – è richiesta una deliberazione all'unanimità da parte del Consiglio europeo: sebbene l'art. 354, par. 1, del TFUE escluda dalla deliberazione lo Stato membro sotto accusa, il raggiungimento di una decisione unanime risulta assai difficile in linea generale e soprattutto nel caso in cui il contrasto con i valori fondanti riguardi la condotta di più Stati.¹⁰⁰ La questione dell'efficacia del meccanismo previsto dall'art. 7 è emersa con riguardo alle iniziative intraprese dalla Commissione europea¹⁰¹ e dal Parlamento europeo¹⁰² per la tutela dello stato di diritto, nel senso di attivare la procedura nei confronti della Polonia e dell'Ungheria.¹⁰³ Al netto di ogni considerazione circa l'esistenza di una strategia di aiuto reciproco tra i due Paesi al fine di rendere inutilizzabile il meccanismo, rimane la sensazione di un'evidente carenza di volontà politica da parte dei membri nel perseguire la strada tracciata dall'art. 7 del Trattato.¹⁰⁴ Significativamente, nel gennaio 2020, il Parlamento europeo, ha evidenziato che "l'incapacità del Consiglio

⁹⁹ In generale, v. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, IV ed., Bari, 2016, p. 36; MENGOZZI e MORVIDUCCI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, II ed., Padova, 2018, p. 20; sull'origine dell'art. 7 del TUE, v. SADURSKI, *Addint Bite to a Bark: The Story of Article 7, EU Enlargement, and Jorg Haider*, in *Columbia Journal of European Law*, 2009, p. 385 ss.

¹⁰⁰ Sui limiti dei meccanismi previsti dall'art. 7 del TUE, v. VON BOGDANDY e IOANNIDIS, *Systemic Deficiency in the Rule of Law: What it is, what has been done, what can be done*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 59 ss.

¹⁰¹ European Commission - Press release, *Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland*, Brussels, 20 Dicembre 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm.

¹⁰² Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2017/2131(INL)).

¹⁰³ L'adozione della legge organica ungherese n. 12, del 30 marzo 2020, relativa alla protezione contro il coronavirus (su cui S. BENVENUTI, in *SIDIBlog*, 7 aprile 2020, www.sidiblog.it) si somma a altre misure intraprese da questo Paese a partire dal 2011, le quali hanno realizzato in maniera pressoché definitiva il modello di democrazia illiberale promosso da Viktor Orbán, con ciò ponendosi in contrasto con l'impianto valoriale su cui si fonda l'Unione europea (art. 2 del Trattato sull'UE).

¹⁰⁴ V. KOCHENOV, PECH, e SCHEPPELE, *The European Commission's Activation of Article 7: Better Late than Never?*, in *VerfBlog*, 23 dicembre 2017, <https://verfassungsblog.de/the-european-commissions-activation-of-article-7-better-late-than-never>; anche ROSANÒ, *The Battle of Evermore, ovvero considerazioni sui meccanismi attivabili dall'Unione Europea per la tutela dello stato di diritto*, in *SIDIBlog*, 19 ottobre 2018, www.sidiblog.it.

di applicare efficacemente l'articolo 7 TUE continua a compromettere l'integrità dei valori europei, la fiducia reciproca e la credibilità dell'Unione nel suo complesso¹⁰⁵".

9. *L'interazione tra sanzioni universali e sanzioni regionali: un quadro d'insieme*

In anni recenti si sono moltiplicati gli studi sul ruolo delle organizzazioni regionali e sub-regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, soprattutto in relazione all'esercizio dei poteri in questa materia da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. L'interesse nei riguardi dei rapporti tra l'ONU e le organizzazioni regionali si è essenzialmente concentrato sul fenomeno degli interventi militari di forze regionali e, pertanto, sui profili giuridico-istituzionali della liceità dell'uso della forza armata nel quadro di conflitti armati suscettibili di mettere a repentaglio la sicurezza regionale.¹⁰⁶ In effetti, a partire dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso per l'impulso della *Agenda for Peace*¹⁰⁷ e a seguito dell'adozione di una dichiarazione in materia dell'Assemblea generale,¹⁰⁸ si sono andate intensificando le delibere degli organi politici delle Nazioni Unite sui compiti delle organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Il Consiglio di sicurezza ha cominciato a riferirsi esplicitamente alle organizzazioni regionali nelle decisioni aventi a oggetto l'uso della forza e, inoltre, ha dedicato specifiche risoluzioni alla definizione di un quadro generale di coordinamento e cooperazione con le organizzazioni regionali e sub-regionali. L'azione del Consiglio in questo ambito è stata soprattutto guidata da un approccio pragmatico, senza che sia

¹⁰⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2020 sulle audizioni in corso a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, TUE, concernenti la Polonia e l'Ungheria (2020/2513(RSP)). In tema, v. CASOLARI, *La protezione dello stato di diritto nell'Unione europea ai tempi del coronavirus: se non ora, quando?*, in *SIDIBlog*, 7 aprile 2020, www.sidiblog.it.

¹⁰⁶ V. WALTER, *Vereinte Nationen und Regionalorganisationen. Eine Untersuchung zu Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen*, Berlin-Heidelberg, 1996; VILLANI, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, in *Recueil des Cours*, vol. 290 (2001), p. 225 ss.; *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo* (a cura di Lattanzi e Spinedi), Napoli, 2004; LIND, *The Revival of Chapter VIII of the UN Charter: Regional Organisations and Collective Security*, Stockholm, 2004; PEYRÓ LLOPIS, *Force, ONU et organisations régionales. Répartition des responsabilités en matière coercitive*, Bruxelles, 2012.

¹⁰⁷ UN Doc. A/47/277-S/24111, 17 giugno 1992.

¹⁰⁸ UN Doc. A/RES/49/57, 17 febbraio 1995.

stata data particolare importanza alle conseguenze di questa evoluzione sul piano normativo:¹⁰⁹ così, la dottrina ha sottolineato la progressiva marginalizzazione del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, evidenziando la ‘migrazione’ del regionalismo verso il quadro giuridico disegnato dal Capitolo VII e potenzialmente da altre disposizioni dello Statuto.¹¹⁰

In effetti, le varie risoluzioni adottate sia dall’Assemblea generale sia soprattutto dal Consiglio di sicurezza, con cadenza oramai annuale, sul tema della cooperazione tra l’ONU e le organizzazioni regionali e sub-regionali hanno riguardato sia il coordinamento nel quadro di operazioni di pace sia la collaborazione in un più ampio spettro di attività riconducibili alle nozioni di *peace-making*, *peace-keeping* e *peace-building*.¹¹¹ Può dunque sorprendere il fatto che rari siano i riferimenti a misure sanzionatorie nelle risoluzioni del Consiglio relative alla partnership con l’UA:¹¹² solo nella recente ris. 2457 (2019) si evocano le sanzioni decise al fine di prevenire lo sfruttamento illecito di risorse naturali – compresi i minerali pregiati, i c.d. ‘*conflict minerals*’ – e si sottolinea l’importanza di una efficace attuazione degli embarghi di armi imposti dalle Nazioni Unite, evidenziando l’importanza di rafforzare gli strumenti a disposizione delle organizzazioni regionali e sub-regionali volti a prevenire il traffico d’armi. In effetti, il tema del coordinamento e della cooperazione nel quadro delle misure non implicanti l’uso della forza è risultato divisivo all’interno Consiglio, come dimostra la mancata adozione di una bozza di risoluzione proposta dall’Australia nel novembre 2014, nel cui testo si raccomandava di affidare al Segretariato delle Nazioni Unite lo specifico compito di promuovere la cooperazione con le organizzazioni regionali nel dare attuazione alle sanzioni dell’ONU.¹¹³

Rimane il fatto che il processo di ‘formalizzazione’ che ha coinvolto le misure adottate dal Consiglio in base all’art. 41 della Carta, ha dispiegato i suoi effetti ben oltre il sistema delle Nazioni Unite, definendo uno standard di riferimento dal punto di vista sostanziale: non vi è dubbio che l’affermarsi

¹⁰⁹ V. VILLALPANDO, *L'évolution des relations entre les Nations unies et les organisations régionales de la Charte à nos jours*, in *Select Proceedings of the European Society of International Law* (a cura di Aznar e Footer), Oxford & Portland OR, 2015, p. 119 ss., p. 127.

¹¹⁰ BOISSON DE CHAZOURNES, *Interactions between Regional and Universal Organisations*, cit., p. 196.

¹¹¹ V. CIMIOTTA, *L'uso della forza nei rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali e sub-regionali*, Napoli, 2018, p. 12.

¹¹² V., ad esempio, UN Doc. S/RES/2033 (2012), nonché le successive 2167 (2014); 2171 (2014); 2242 (2015); 2320 (2016); 2378 (2017).

¹¹³ *Letter dated 5 November 2014 from the Permanent Representative of Australia to the United Nations addressed to the Secretary General*, UN Doc. S/2014/793; UNSC Verbatim Record, 25 novembre 2014, UN Doc. S/PV/7323.

dell'opzione per le sanzioni mirate ha esercitato una chiara influenza nella scelta del ventaglio di possibili misure da parte delle organizzazioni regionali. Le ragioni di un coordinamento tra sanzioni universali e regionali si legano anche a esigenze di certezza e efficienza, dal momento che “the multiplicity of sanctions regimes, however, can be confusing to some actors, as well as to the targets and the private sector, sometimes leading to over-compliance and complicating implementation¹¹⁴”. Il documento noto come *Compendium of the High-level Review of United Nations Sanctions*, reso pubblico nel 2015 e frutto dell'iniziativa congiunta di una serie di Paesi tra cui Australia, Finlandia, Germania, Grecia e Svezia, ha inteso il ruolo delle organizzazioni regionali rispetto alle sanzioni delle Nazioni Unite in termini piuttosto tradizionali, ossia essenzialmente come strumenti a disposizione dell'ONU, con il compito di essenzialmente assisterla nel perseguimento dei suoi obiettivi, contribuendo a dare esecuzione alle decisioni del Consiglio di sicurezza. In questo senso, il *Compendium* raccomanda che le organizzazioni regionali cooperino con i Comitati delle sanzioni nello scambio delle informazioni e nelle attività di *capacity-building*, al fine di promuovere la trasparenza delle sanzioni mirate: le organizzazioni regionali potrebbero fornire, ad esempio, “additional details for statements of case of listed individuals or entities who are active within the territories of their Members, and [ensure] detailed statements of case are prepared by their Members who propose listings¹¹⁵”.

In tempi recenti, è cresciuto l'interesse tra gli studiosi di relazioni internazionali nei riguardi del tema delle interazioni tra organizzazioni internazionali, non soltanto nella prospettiva del loro coordinamento nel caso sussista una sovrapposizione del loro raggio d'azione ma, più in generale, rispetto all'esigenza di comprendere i nessi di reciproca influenza. In effetti, è stato osservato che “in general, organisational interplay highlights situations of mutual influence on institutional performance¹¹⁶”. La natura di questo rapporto è un elemento decisivo nel contesto stesso dell'adempimento di sanzioni delle Nazioni Unite. Il continente africano rappresenta lo scenario più rilevante in cui è emersa la questione dell'interazione tra misure universali e regionali.

Ricerche empiriche di recente condotte si sono poste la domanda se le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali applichino sanzioni, latamente intese, agli stessi Stati e alle stesse situazioni, se esse hanno i medesimi obiettivi

¹¹⁴ UN Doc. A/69/941 - S/2015/432, *Compendium of the High-level Review of United Nations Sanctions*, 12 giugno 2015, p. 60.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ BROSIG, *Overlap and Interplay between International Organisations: Theories and Approaches*, in *South African Journal of International Affairs*, 2011, p. 147 ss., p. 149.

e, infine, se gli enti coinvolti coordinino la propria azione, secondo una certa divisione del lavoro tra di essi.¹¹⁷ Sulla base di un'indagine concernente 63 'episodi' di sanzioni delle Nazioni Unite, si è riscontrato il coinvolgimento di organizzazioni regionali, talvolta più di una, in 43 casi: in dodici situazioni il regime sanzionatorio creato dal Consiglio di sicurezza era stato preceduto da sanzioni regionali. In Africa, si sono registrati almeno quattro casi – Costa d'Avorio, Repubblica centrafricana, Sierra Leone e Guinea Bissau – in cui sanzioni universali e sanzioni regionali sono state applicate simultaneamente e per le medesime ragioni, ossia il mutamento incostituzionale del governo.¹¹⁸ Tra le conclusioni raggiunte, vi è anzitutto la convinzione di una progressiva convergenza tra gli obiettivi del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, per un verso, e di tutela della democrazia, dello stato di diritto e del buon governo, come fattori di stabilità di una regione, dall'altro. In secondo luogo, appare confermata l'ipotesi di lavoro di queste analisi per cui le organizzazioni regionali adottano sanzioni allo scopo di sollevare l'attenzione internazionale su una certa situazione e dunque di ottenere il sostegno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: come si avrà modo di analizzare più diffusamente in un prossimo capitolo, in diverse occasioni l'UA ha formulato la richiesta di globalizzare le misure sanzionatorie di carattere regionale, per aumentarne l'efficacia e la legittimità. Infine, queste indagini sottolineano la necessità di inserire l'imposizione di sanzioni nel più ampio quadro del rapporto tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali nella gestione di crisi a impatto regionale e sub-regionale.

Ulteriori studi di carattere quantitativo hanno raccolto informazioni interessanti a proposito dell'esistenza di strategie di universalizzazione delle misure sanzionatorie, nel caso di paralisi del Consiglio di sicurezza, in cui le organizzazioni regionali giocherebbero un ruolo significativo, ad esempio, nel continente africano.¹¹⁹ Non vi è dubbio che vi sia stato un coordinamento tra le sanzioni istituzionali dell'ECOWAS e dell'UA, e tra queste e le misure restrittive approvate dall'EU con riguardo alle medesime situazioni di crisi.

¹¹⁷ V. CHARRON, *Sanctions and Africa: United Nations and Regional Responses*, in *Responding to Conflict in Africa: The United Nations and Regional Organizations* (a cura di Boulden), II. ed, New York, 2013, p. 77 ss.; CORTRIGHT, GERBER e LOPEZ, *Implementing Targeted Sanctions: the Role of International Agencies and Regional Organizations*, in *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System* (a cura di Wallensteen e Staibano), London, 2005, p. 144 ss.; inoltre, MARTIN, *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*, Princeton, 1992.

¹¹⁸ CHARRON e PORTELA, *The UN, Regional Sanctions and Africa*, in *International Affairs*, 2015, p. 1369 ss.

¹¹⁹ VON BORZYSKOWSKI e PORTELA, *Sanctions Cooperation and Regional Organizations*, cit., p. 242 e s.

Vale la pena inoltre evidenziare che, nonostante non vi sia stata un'azione multilaterale a livello universale, la Francia si è fatta promotrice nel marzo 2018 di un'iniziativa chiamata Partenariato internazionale contro l'impunità per l'uso di armi chimiche,¹²⁰ la quale raccoglie una quarantina di Stati e, tra le altre cose, prevede la creazione di una lista informale globale di individui e enti sottoposti a misure coercitive autonome da parte degli Stati unilateralmente o nel quadro di organizzazioni regionali, ossia l'UE.

La prospettiva degli studi di relazioni internazionali ha avuto il merito di porre la questione delle interazioni tra regimi sanzionatori a diversi livelli, soprattutto rispetto all'esistenza di un rapporto di competizione o complementarietà tra di essi e nella prospettiva di comprendere come si realizza il processo decisionale nei vari ambiti. Diversi sono, d'altro canto, i limiti di ricostruzioni quantitative come quelle appena richiamate. Anzitutto, tali studi si fondano su una duplice semplificazione: per un verso essi adottano una definizione ampia del concetto di 'sanzione' che non permette di cogliere più sottili implicazioni giuridiche; in secondo luogo, esse pongono quale parametro fondamentale, nella dinamica tra livello regionale e universale, l'elemento temporale nell'adozione delle sanzioni, senza in tal modo distinguere le situazioni in cui le organizzazioni regionali sono coinvolte nell'attuazione delle misure non implicanti l'uso della forza in base all'art. 41 della Carta, da quelle in cui esse approvano, contestualmente all'ONU, misure volte alla tutela di valori propri. Sebbene importante, l'elemento temporale non rappresenta un fattore decisivo nella comprensione del coordinamento tra sanzioni regionali e universali.

Per questo, occorre comprendere il fenomeno in esame utilizzando un diverso quadro analitico, tenendo conto delle precisazioni terminologiche in precedenza proposte. L'indagine che sarà svolta nei successivi capitoli individua pertanto tre modelli di interazione tra ONU e organizzazioni regionali. Secondo il primo, le organizzazioni regionali e sub-regionali sono coinvolte nell'attuazione delle misure non implicanti l'uso della forza approvate dal Consiglio di sicurezza: è il caso dell'UE, per effetto del trasferimento di competenze dagli Stati membri. Occorre tuttavia considerare il fatto che l'Unione ha talvolta adottato misure restrittive che vanno al di là di quanto disposto dal Consiglio di sicurezza, qualificandole come 'supplementari' rispetto alle sanzioni dell'ONU: ciò è avvenuto sia contro l'ISIS (Daesh) e *Al-Qaida*, creando una propria lista aggiuntiva,¹²¹

¹²⁰ Per alcune notizie circa il partenariato internazionale, v. il sito <https://www.noimpunitychemicalweapons.org>.

¹²¹ Decisione (Pesc) 2016/1693 del Consiglio del 20 settembre 2016 concernente misure restrittive nei confronti dell'ISIL (Daesh) e di Al Qaeda e di persone, gruppi, imprese ed

sia, in passato, rispetto alle sanzioni nei confronti dell'Iran.¹²² A questo primo modello appartiene pure l'azione di organizzazioni regionali per l'attuazione coercitiva delle sanzioni universali, soprattutto attraverso operazioni di sorveglianza, controllo e persino di interdizione dei traffici marittimi o fluviali dello Stato sottoposto a embargo.

Il secondo modello di interazione individua le situazioni di contestuale applicazione di sanzioni delle Nazioni Unite e di sanzioni istituzionali da parte delle organizzazioni regionali nei confronti dei propri membri. Il coordinamento tra queste forme concorrenti di reazione si attuerà tenendo conto del principio del valore vincolante degli atti del Consiglio sugli Stati membri, sia nel momento dell'adozione delle misure non implicanti l'uso della forza – per esempio, se ciò possa avere un effetto sospensivo delle misure regionali – sia rispetto agli effetti della loro estinzione. Occorre tener conto anche del disegno delle relazioni tra ONU e organizzazioni regionali nel quadro del Capitolo VIII della Carta e dell'eventualità che il Consiglio possa 'utilizzare' le organizzazioni regionali secondo lo schema istituzionale dell'art. 53. Bisogna chiedersi fino a che punto le organizzazioni regionali possano agire anche in questo ambito come 'organi decentrati',¹²³ a cui sono delegati taluni poteri e funzioni delle Nazioni Unite.

Infine, il terzo scenario è quello per cui l'organizzazione regionale adotta misure in via autonoma nei confronti di terzi in assenza di un regime sanzionatorio approvato nel quadro dell'ONU. L'esempio paradigmatico è rappresentato dalla prassi dell'UE di imporre misure restrittive: allo stato attuale di sviluppo del diritto internazionale, sembra acquisito che gli Stati singolarmente e le organizzazioni regionali possano reagire in caso di illeciti particolarmente gravi, ossia quelli che colpiscono interessi fondamentali della comunità internazionale. Rimane da stabilire sino a che punto dunque, sia possibile configurare una reazione per la tutela di valori fondamentali, anche in assenza di un illecito internazionale, nel caso di debolezza o paralisi del sistema di sicurezza collettiva.

entità a essi associati e che abroga la posizione comune 2002/402/PESC; Regolamento (UE) 2016/1686 del Consiglio, del 20 settembre 2016, che impone misure restrittive supplementari contro l'ISIL (Dàesh) e Al Qaeda e le persone fisiche e giuridiche, le entità e gli organismi a essi associati.

¹²² Decisione 2012/35/PESC del Consiglio del 23 gennaio 2012 che modifica la decisione 2010/413/PESC relativa a misure restrittive nei confronti dell'Iran; Regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio, del 23 marzo 2012, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga il regolamento (UE) n. 961/2010.

¹²³ Cfr. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, V ed., Napoli, 1968, p. 384.

10. *Organizzazioni regionali e sistema ONU tra autonomia e subordinazione: il Capitolo VIII e la rilevanza di altre disposizioni della Carta*

Dal momento che le organizzazioni internazionali non operano in una condizione di isolamento rispetto alle altre, è fondamentale individuare il quadro giuridico che disciplini le loro reciproche relazioni. In termini generali, il coordinamento normativo è stato ricostruito secondo un rapporto dinamico tra i principi di gerarchia normativa, per un verso, e indipendenza funzionale, dall'altro.¹²⁴ Quanto ai rapporti tra universalismo e regionalismo, un tema classico di ricerca è stato se l'interazione tra i diversi livelli fosse meglio descritta nei termini della loro reciproca complementarietà o piuttosto nel senso della tensione e del contrasto tra essi.¹²⁵

Già nei primi decenni successivi all'adozione della Carta delle Nazioni Unite, la dottrina più attenta fu capace di individuare tre diversi modelli nelle relazioni tra organizzazione universale e organizzazioni regionali: *collaboration, concurrence, chasse gardée*.¹²⁶ Come rilevato da un autore, l'apprezzamento del ruolo delle organizzazioni regionali rispetto alle Nazioni Unite "is a question of the adequate allocation of the power to maintain and – if necessary – to enforce international peace and security¹²⁷".

Sul piano normativo, il coordinamento tra organizzazioni internazionali è allora assicurato in prima battuta dai trattati istitutivi delle stesse organizzazioni, quindi dal contenuto di eventuali accordi tra di esse e, infine, dall'eventuale esistenza di regole appartenenti al diritto internazionale generale.¹²⁸ La diversa enfasi che la dottrina ha posto sul principio del primato

¹²⁴ Cfr. R.-J. DUPUY, *Le droit des relations entre les organisations internationales*, in *Recueil des Cours*, vol. 100 (1960), p. 457 ss., a p. 565; JENKS, *Co-ordination in International Organization: an Introductory Survey*, in *British Yearbook of International Law*, 1951, p. 29 ss.; in tema di coordinamento tra organizzazioni internazionali, si vedano anche le osservazioni di carattere generale in DI BLASE, *Nazioni Unite e istituti specializzati: La rilevanza giuridica del coordinamento*, Napoli, 1982.

¹²⁵ SCHREUER, *Regionalism v. Universalism*, in *European Journal of International Law*, 1995, p. 477 ss.

¹²⁶ VIRALLY, *Les relations entre organisations régionales et organisations universelles*, in *Société française pour le droit international, Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain: colloque de Bordeaux*, Paris, 1977, p. 147 ss., p. 158.

¹²⁷ DELBRÜCK, *The Role of Regional Organizations in Maintaining Peace and Security*, in *Redefining Sovereignty: the Use of Force after the Cold War* (a cura di Bothe, O'Connell e Ronzitti), Ardsley/New York, 2005, p. 145 ss., p. 146.

¹²⁸ V. LAGRANGE, *Les relations entre les organisations internationales*, in *Il futuro delle organizzazioni internazionali: prospettive giuridiche/L'avenir des organisations internationales: perspectives juridiques* (a cura di Vellano), Napoli, 2015, p. 131 ss.

dell'ONU – quale organizzazione a competenza generale e a partecipazione universale – rispetto all'autonomia funzionale delle organizzazioni regionali riflette la diversità degli approcci circa l'interpretazione da darsi alle disposizioni più rilevanti della Carta delle Nazioni Unite: tanto il suo Capitolo VIII quanto il combinato disposto degli articoli 25, 48 par. 2 e 103. Si sono confrontate impostazioni di stampo 'contrattualistico' e ricostruzioni apertamente 'costituzionaliste', che fanno leva sulla supremazia della Carta.¹²⁹ Tuttavia, è difficile non concordare con l'osservazione per cui un rapporto giuridico di subordinazione – secondo una dimensione verticale – si realizza laddove vi sia una specifica disposizione pattizia in tal senso.¹³⁰

In effetti, nel suo impianto originario, il Capitolo VIII rifletteva la soluzione di compromesso raggiunta in occasione della stesura della Carta tra approcci dichiaratamente universalisti, come quello statunitense che sosteneva l'assoluta centralità del Consiglio di sicurezza e dei suoi membri soprattutto permanenti, e impostazioni volte a preservare le precedenti esperienze di integrazione regionale, a cui erano particolarmente favorevoli gli Stati arabi e latinoamericani. Le ambiguità nella formulazione degli articoli 52-54 – secondo la più accreditata ricostruzione,¹³¹ ciò fu una scelta deliberata al tempo dei negoziati di Dumbarton Oaks e San Francisco – hanno pertanto reso possibili interpretazioni diverse del rapporto tra Nazioni Unite e le organizzazioni regionali: sia nel senso dell'integrazione di quest'ultime in posizione di subordinazione all'ONU, sia nel senso di una ripartizione di competenze che, pur riconoscendo la responsabilità principale (ma non esclusiva) del Consiglio, rispondeva piuttosto al criterio del decentramento funzionale.¹³²

¹²⁹ V. D'ASPROMONT, *The Law of International Organizations and the Art of Reconciliation: From Dichotomies to Dialectics*, in *International Organizations Law Review*, 2014, p. 428 ss.

¹³⁰ DOMINICÉ, *Co-ordination Between Universal and Regional Organisations*, in *Proliferation of International Organizations* (a cura di Blokker e Schermers), The Hague, 2001, p. 65 ss., p. 67; MONACO, *Les Principes régissant la structure et le fonctionnement des organisations internationales*, in *Recueil des cours*, vol. 156 (1977), p. 79 ss., p. 170: "s'il y a un concept général auquel on peut rattacher la coordination, c'est bien l'autonomie, et non pas la subordination".

¹³¹ Per una ricostruzione dei lavori preparatori v. GOODRICH, HAMBRO, SIMONS, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, New York/London, 1969, p. 354; KRISCH e WALTER, *Regional Arrangements, Introduction to Chapter VIII*, in *The Charter of the United Nations: A Commentary*, cit., p. 1429 ss.; nonché GIOIA, *The United Nations and Regional Organisations in the Maintenance of Peace and Security*, in *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security* (a cura di Bothe, Ronzitti e Rosas), Den Haag/London/Boston, 1997, p. 191 ss., pp. 194-195 e 223-224; anche BURCHILL, *Regional Arrangements and the UN Legal Order*, in *International Organizations and the Idea of Autonomy*, cit., p. 316 ss.

¹³² V. MARCHISIO, *L'ONU: Il diritto delle Nazioni Unite*, II ed., Bologna, 2012, p. 263.

Quanto al coordinamento tra le Nazioni Unite e i sistemi regionali, come noto, la Carta si occupa essenzialmente di due distinti aspetti: all'art. 52 della soluzione pacifica delle controversie di carattere locale e della decisione di intraprendere azioni coercitive, all'art. 53. Il dibattito dottrinale si è concentrato su due diverse questioni: anzitutto sulla domanda di cosa si debba intendere per "organizzazione e accordo regionale", e dunque quali enti appartengano a questa categoria; in secondo luogo, su come debba interpretarsi l'espressione "*enforcement actions*" o "*mesures coercitives*" nella versione francese.

Quanto alla prima domanda, l'opinione prevalente tra gli autori è che, in assenza di una definizione di 'accordi o organizzazioni regionali' all'interno dell'art. 52, occorra adottare un approccio flessibile e pragmatico. Nel dibattito tra un'impostazione restrittiva della nozione – che la circoscrive alle organizzazioni istituite al preciso scopo di mantenere la sicurezza collettiva dei propri membri in uno specifico ambito regionale – e interpretazioni maggiormente estensive, sono prevalse le seconde: l'aspetto decisivo non è tanto il requisito della prossimità geografica, che anzi va inteso piuttosto in senso geo-politico,¹³³ quanto che l'organizzazione sia in grado di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza, per effetto degli stretti legami tra i membri che condividono tra loro valori e interessi.¹³⁴ Ciò che importa è che l'organizzazione regionale "does in fact perform activities covered by Chapter VIII¹³⁵". Così, nemmeno un approccio formalistico alla questione è di particolare utilità: non rileva, ossia, né che l'organizzazione si consideri unilateralmente come una '*regional arrangement or agency*' ai sensi dell'art. 52 della Carta, né che rifiuti tale qualificazione per sottrarsi a ogni possibile condizionamento della propria azione.

Per quanto attiene alle competenze nel campo della pace e della sicurezza, non convince la tesi per cui le organizzazioni regionali coincidano con quelle che hanno il compito di assicurare la risoluzione pacifica delle controversie in ambito locale:¹³⁶ si tratta di un approccio troppo rigido,¹³⁷ tenendo conto che, con la fine della Guerra fredda, si è affermata un'espansione

¹³³ V. per tutti, RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, VI ed., Torino, 2017, p. 94.

¹³⁴ V. WALTER, *Article 52*, in *The Charter of the United Nations*, cit., p. 1445 ss., p. 1449.

¹³⁵ V. GIOIA, *The United Nations and Regional Organisations*, cit., p. 204. Di questo avviso anche CIMIOTTA, *L'uso della forza*, cit., p. 25.

¹³⁶ Cfr. DE WET, *Regional Organizations and Arrangements: Authorization, Ratification, or Independent Action*, in *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law* (a cura di Weller), Oxford, 2105, p. 314 ss.

¹³⁷ V. BOISSON DE CHAZOURNES, *Les relations entre organisations régionales et organisations universelles*, in *Recueil des Cours*, vol. 347 (2010), p. 79 ss., p. 250.

della nozione stessa di minaccia alla pace, quale presupposto dell'azione del Consiglio di sicurezza in base all'art. 39. Così, ricadono nella categoria in esame anche organizzazioni nate con l'obiettivo di promuovere l'integrazione economica, in quanto esercitano attività – non necessariamente di natura militare – che contribuiscono a rimuovere le minacce e a ristabilire la pace. D'altronde la stessa prassi degli organi politici delle Nazioni Unite depone nel senso di una definizione ampia e flessibile della nozione. Pertanto, anche le organizzazioni sub-regionali, come l'ECOWAS, sono ricomprese nel Capitolo VIII.¹³⁸ Quanto all'UE, essa ha evitato una sua diretta e formale qualificazione come organizzazione regionale ai sensi dell'art. 52.¹³⁹ Si osservava che sebbene inizialmente il Consiglio di sicurezza avesse fatto espresso riferimento al Capitolo VIII con riguardo alla Comunità europea, in successive risoluzioni autorizzative del dispiegamento di forze dell'UE la base giuridica sia stata piuttosto il Capitolo VII.¹⁴⁰ Resta il fatto che la prima dichiarazione che la presidenza del Consiglio di sicurezza ha dedicato alla cooperazione tra le Nazioni Unite e l'UE pare comunque inserirla nell'ambito del Capitolo VIII.¹⁴¹

Ne consegue che le organizzazioni regionali sono associazioni di carattere non universale perché non aperte a tutti gli Stati, create al fine di promuovere taluni valori condivisi, come la pace e la sicurezza, la protezione dei diritti umani e la cooperazione economica.¹⁴² Elementi cruciali non sono tanto la natura dell'organizzazione ma il tipo di attività che essa svolge

¹³⁸ V. UN Doc. S/RES/2033, 12 gennaio 2012; nonché *Report of the Secretary-General: A Regional-Global Security Partnership: Challenges and Opportunities*, UN Doc. S/2006/590, 28 luglio 2006, par. 81: "In addition to regional organizations, it will be of practical sense to identify also the subregional organizations within the partnership. Although the Charter is silent on this matter, it has always been clear to me and my colleagues that the provisions of Chapter VIII imply that subregional organizations are to be included".

¹³⁹ Si veda, da ultimo, l'intervento dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, Federica Mogherini alla sessione del Consiglio di sicurezza dedicata alla cooperazione tra le Nazioni Unite e l'UE: *Cooperation between the United Nations and regional and subregional organizations in maintaining international peace and security: European Union*, UN Doc. S/PV.8482, 12 marzo 2019, pp. 2-6.

¹⁴⁰ In argomento v. VILLANI, *La politica europea in materia di sicurezza e difesa e i suoi rapporti con le Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 2004, p. 63 ss.; nonché gli studi di WHITE, *The EU as a Regional Security Actor within the International Legal Order*, in *European Security Law* (a cura di Trybus e White), Oxford, 2007, p. 329 ss., p. 334; TSAGOURIAS, *EU Peacekeeping Operations: Legal and Theoretical Issues*, *ibidem*, p. 102 ss., p. 126; SOSSAI, *The Anti-Terrorism Dimension of ESDP*, *ibidem*, p. 157 ss., p. 173.

¹⁴¹ UN Doc. S/PRST/2014/4, 14 febbraio 2014.

¹⁴² V. SANDS e KLEIN, *Bowett's Law of International Institutions*, 6 ed., London, 2009, p. 213.

e l'atteggiamento tenuto dal Consiglio di sicurezza nei suoi confronti.¹⁴³ In questo quadro deve intendersi il requisito per cui l'organizzazione regionale condivida con le Nazioni Unite valori e obiettivi: ciò contribuisce pure a spiegare la possibile sovrapposizione con le funzioni esercitate dall'organizzazione a vocazione universale.¹⁴⁴

Quanto alla nozione di “*enforcement action*”, la quale necessita dell'autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza se intrapresa da un'organizzazione regionale, si è attestata con la fine della Guerra fredda un'interpretazione del termine che ne restringe la portata solamente alle misure implicanti l'uso della forza.¹⁴⁵ Questa è l'impostazione prevalente alla luce di una prassi comunque scarsa,¹⁴⁶ sebbene l'impiego delle regole di interpretazione stabilite agli art. 31-33 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati sembrerebbe piuttosto aprire il campo a qualsiasi forma di coercizione, compresa quella di tipo economico.¹⁴⁷ Tuttavia, sarebbe manifestamente irragionevole affermare che un'organizzazione regionale necessiti dell'avvallo del Consiglio di sicurezza per imporre sanzioni nei confronti degli Stati membri, quando essi abbiano manifestato il proprio consenso ratificando il trattato istitutivo. Resta da chiedersi se l'ambito di applicazione dell'art. 53 della Carta sia ristretto alle attività militari o invece tale disposizione mantenga una qualche rilevanza rispetto a misure coercitive non implicanti l'uso della forza volte al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

Più che riferirsi al Capitolo VIII, ci si è chiesti se siano rilevanti altre disposizioni della Carta nella discussione intorno agli effetti delle sanzioni dell'ONU nei confronti delle organizzazioni regionali: esse infatti non

¹⁴³ GRAY, *International Law and the Use of Force*, IV ed., Oxford, 2018, p. 289.

¹⁴⁴ TSAGOURIAS e WHITE, *Collective Security*, cit., p. 117; nonchè RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., p. 95, rispetto al requisito della conformità sostanziale delle organizzazioni regionali ai fini delle Nazioni Unite.

¹⁴⁵ WALTER, *Security Council Control over Regional Action*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1997, p. 129 ss., a p. 134; MOMTAZ, *La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1997, p. 105 ss.; da ultimo, CIMIOTTA, *L'uso della forza*, cit., p. 58.

¹⁴⁶ V. BRÖHMER, RESS, WALTER, *Article 53*, in *The Charter of the United Nations*, cit., p. 1478 ss., pp. 1485-1487; CONFORTI e FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., pp. 375-377; DEEN-RACSMÁNY, *A Redistribution of Authority Between the UN and Regional Organizations in the Field of Maintenance of Peace and Security*, in *Leiden Journal of International Law*, 2000, p. 297 ss., pp. 310-324.

¹⁴⁷ Cfr., ad esempio, HIGGINS, *Some Thoughts on the Evolving Relationship between the Security Council and NATO*, in *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber*, vol. I, Bruxelles, 1998, p. 511 ss.

sono membri delle Nazioni Unite, e pertanto non sono tenute a “accettare e eseguire le decisioni del Consiglio di Sicurezza”, alla stregua dell’art. 25. L’attenzione si è così rivolta anzitutto al contenuto dell’art. 48 par. 2, il quale stabilisce che le decisioni del Consiglio di sicurezza siano “eseguite dai Membri delle Nazioni Unite direttamente o mediante la loro azione nelle organizzazioni internazionali competenti di cui siano Membri”. Tale disposizione crea dunque un preciso dovere giuridico in capo agli Stati di attuare le decisioni del Consiglio nel quadro di altre organizzazioni internazionali,¹⁴⁸ comprese quelle regionali: non a caso, nei primi anni Novanta il dibattito dottrinale si concentrò sull’impatto dell’art. 48 nel dare fondamento a un obbligo per la Comunità europea di dare attuazione alle sanzioni dell’ONU.¹⁴⁹ Proprio in relazione all’imposizione di misure di embargo commerciale, il Consiglio di sicurezza inaugurò la prassi di esortare tutte le organizzazioni internazionali “to act strictly in accordance with the provisions of the present resolution¹⁵⁰”, nonostante i diritti accordati o gli obblighi imposti da un accordo internazionale, un contratto, una licenza o un permesso anteriori all’entrata in vigore delle misure sanzionatorie. Per questo, vi è chi ha sostenuto che per quanto le risoluzioni del Consiglio impiegassero semplicemente il termine ‘calls upon’ invece del più pregnante ‘decides’, esse si dovessero interpretare nel senso di vincolare giuridicamente le organizzazioni internazionali, poiché l’esortazione era intendersi “more than just a political appeal because legal consequences are attached to it¹⁵¹”. Dunque, non semplicemente una richiesta di carattere politico ma una deliberazione da cui derivavano conseguenze giuridiche sul piano dei diritti e degli obblighi derivanti anche da un precedente accordo internazionale. Al di là dei problemi interpretativi posti da una tale lettura del verbo ‘calls

¹⁴⁸ GOODRICH, HAMBRO, SIMONS, *Charter of the United Nations*, cit., p. 335; CORTEN, *Article 48*, in *La Charte des Nations Unies*, cit., p. 1295 ss., p. 1301; NOVAK e REINISCH, *Article 48*, in *The Charter of the United Nations: A Commentary*, cit., p. 1376 ss., pp. 1380-81.

¹⁴⁹ Cfr. STEIN, *Die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Union unter besonderer Berücksichtigung der Sanktionsproblematik*, Graz, 1993, pp. 18-20, richiamato da FASSBENDER, *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community*, Leiden, 2009, p. 147.

¹⁵⁰ V. UN Doc. S/RES/670 (1990); S/RES/748 (1992); S/RES/757 (1992); S/RES/841(1993); S/RES/864 (1993); S/RES/883 (1993); S/RES/917 (1994); S/RES/918 (1994); S/RES/1054 (1996); S/RES/1127 (1997); S/RES/1132 (1997); S/RES/1160 (1998); S/RES/1173 (1998); S/RES/1267 (1999); S/RES/1298 (2000); S/RES/1306 (2000); S/RES/1333 (2000).

¹⁵¹ FASSBENDER, *The United Nations Charter*, cit., p. 147.

upon', che meritano un ulteriore approfondimento,¹⁵² resta il fatto di una scelta espressiva che si fonda sul principio del primato delle decisioni delle Nazioni Unite su ogni altro obbligo internazionale e che dunque evoca il contenuto dell'art. 103 della Carta.

11. *Il coordinamento con l'ONU nei trattati istitutivi delle organizzazioni regionali*

Dall'analisi che precede emerge che le disposizioni della Carta applicabili al rapporto tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali, in virtù della loro deliberata ambiguità, si prestano a letture diverse, rendendo possibile la coesistenza tanto della prospettiva del primato dell'organizzazione universale quanto dell'approccio dell'autonomia funzionale dei sistemi regionali. Assumendo questo secondo punto di vista, assume particolare rilevanza ai nostri fini il contenuto di specifiche disposizioni dei trattati istitutivi delle organizzazioni regionali, le quali contengono espressi riferimenti alla Carta delle Nazioni Unite. Un esempio paradigmatico è offerto dall'art. 131 della Carta dell'Organizzazione degli Stati americani che stabilisce che “[n]one of the provisions of this Charter shall be construed as impairing the rights and obligations of the Member States under the Charter of the United Nations¹⁵³”. In maniera del tutto simile, in base all'art. 1 dello Statuto del Consiglio d'Europa, “Participation in the Council of Europe shall not affect the collaboration of its members in the work of the United Nations and of other international organisations or unions to which they are parties¹⁵⁴”.

Quanto all'UE, sarebbe limitativo soffermarsi esclusivamente su quelle disposizioni che offrono una base giuridica per l'adozione di misure restrittive nei confronti tanto degli Stati quanto degli individui, ossia gli articoli 75 e 215 del Trattato sul funzionamento dell'UE. In effetti, esse debbono essere lette congiuntamente a altre disposizioni contenute nei Trattati, le quali “present the United Nations and its Charter as the guiding legal framework for the EU in its external relations¹⁵⁵”. Non soltanto l'art. 3 par. 5 del

¹⁵² *Infra*, Capitolo II.

¹⁵³ *Charter of the Organisation of the American States*, Bogotá, 30 aprile 1948, in *UNTS* vol. 119, p. 3 ss. V. JIMENEZ DE ARÉCHAGA, *La coordination des systèmes de l'ONU et de l'Organisation des Etats américains pour le règlement pacifique des différends et la sécurité collective*, in *Recueil des Cours*, vol. 111 (1964), p. 419 ss.

¹⁵⁴ In argomento, v. SCHMAHL, *The Council of Europe within the System of International Organisations*, in *The Council of Europe*, cit., p. 874 ss., pp. 883-890.

¹⁵⁵ WESSEL e BLOCKMANS, *The Legal Status and Influence of Decisions of International*

Trattato sull'UE individua il “rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite”, in quanto appartenente alla “rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale”, tra gli obiettivi che l'Unione persegue nelle relazioni con il resto del mondo, ma il successivo art. 21, che contiene una disciplina generale dell'azione esterna, dispone che l'Unione “si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati [...] con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali” e che “promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite”. Ne consegue che, almeno dal punto di vista sostanziale, i trattati pongono l'azione esterna nel quadro dei limiti del diritto delle Nazioni Unite.¹⁵⁶

12. Osservazioni conclusive sull'esistenza di regole consuetudinarie in materia di coordinamento e cooperazione

Dal momento che le organizzazioni internazionali sono soggetti di diritto internazionale, ci si potrebbe chiedere se possa invocarsi il diritto internazionale generale al fine di regolare il rapporto tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali, nonché tra queste ultime nelle loro reciproche relazioni.¹⁵⁷

Si è sostenuto che taluni principi generali del diritto internazionale¹⁵⁸ – tra i quali quello di non interferenza, di buon vicinato e di cooperazione – la cui rilevanza appare incontestata nelle relazioni interstatali, possa trovare analogia applicazione anche al fine di disciplinare situazioni di sovrapposizione nell'azione delle organizzazioni internazionali. L'operare di questi principi risponderebbe a un approccio funzionalista, per cui

Organizations and other Bodies in the European Union, College of Europe Research Paper in Law 01/2014; nonché LAVRANOS, *Legal Interaction between Decisions of International Organizations and European Law*, Groningen, 2004.

¹⁵⁶ V. CREMONA, *Values in EU Foreign Policy*, in *Beyond the Established Legal Orders: Policy Interconnections Between the EU and the Rest of the World* (a cura di Evans e Koutrakos), Oxford & Portland OR, 2011, p. 275 ss.; KOUTRAKOS, *The European Union in the Global Security Architecture*, in *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension* (a cura di van Vooren, Blockmans e Wouters), Oxford, 2013, p. 81 ss., pp. 82-84.

¹⁵⁷ V. MARCHISIO, *Possibili strumenti per coordinare le organizzazioni internazionali*, in *Il futuro delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 125 ss.

¹⁵⁸ Non è possibile in questa sede discutere la relazione intercorrente tra i principi generali del diritto internazionale e il diritto consuetudinario: per una disamina, si rinvia a VÁZQUEZ-BERMÚDEZ, *First report on general principles of law*, UN Doc. A/CN.4/732, 5 aprile 2019, p. 67, par. 233.

“international organizations should be aware of, and take into account, the tasks of organizations that are competent in a neighbouring field¹⁵⁹”.

Pertanto, vale la pena sondare la possibilità che un riparto di competenze tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali, anche in materia di misure sanzionatorie, possa essere assicurato dall'applicazione di alcuni principi.¹⁶⁰ Ad esempio, il principio di proporzionalità potrebbe costituire un limite rispetto alla tipologia e intensità delle misure eventualmente adottate in parallelo dal Consiglio di sicurezza e dalle organizzazioni regionali, tenendo conto dell'obiettivo di tutela di un interesse generale della comunità internazionale. Allo stesso modo, in un ambito in cui la competenza delle Nazioni Unite non sia ritenuta esclusiva, potrebbe invocarsi il principio di sussidiarietà nella sua duplice accezione, sia nel senso dell'individuazione dell'ente più prossimo a una certa situazione di crisi, sia nel senso della maggiore efficacia dell'azione universale, a motivo della sua portata e dei suoi effetti.

Inoltre, nei paragrafi precedenti si è già avuto modo di apprezzare la significativa trasformazione dei rapporti tra ONU e organizzazioni nel segno della cooperazione e della partnership tra risposte globali e regionali. Già nella sua prima deliberazione sul tema, l'Assemblea generale aveva sottolineato che “[c]ooperation between regional arrangements or agencies and the United Nations should be in accordance with their respective mandates, scope and composition¹⁶¹”. Il principio di cooperazione è stato successivamente affermato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, riunita a livello di Capi di Stato e di governo, nel c.d. *World Summit Outcome*, che conteneva l'impegno “[t]o expand consultation and cooperation between the United Nations and regional and sub-regional organizations through formalized agreements between the respective secretariats and, as appropriate, involvement of regional organizations in the work of the Security Council¹⁶²”. Ritenendo compiuta la transizione da un diritto internazionale della coesistenza a un diritto della cooperazione,¹⁶³ vi è chi ha sostenuto che la cooperazione abbia assunto il carattere di un principio generale strutturale della vita di relazione internazionale che trova

¹⁵⁹ BLOKKER, *Proliferation of International Organizations: an Exploratory Introduction*, in *Proliferation of International Organizations*, cit., p. 1 ss., p. 30.

¹⁶⁰ Cfr. LAGRANGE, *Les relations entre les organisations internationales*, cit., pp. 152-158.

¹⁶¹ *Declaration on the Enhancement of Cooperation between the United Nations and Regional Arrangements or Agencies in the Maintenance of International Peace and Security*, UN Doc. A/RES/49/57, 17 febbraio 1995.

¹⁶² *2005 World Summit Outcome*, UN Doc. A/RES/60/1, 24 ottobre 2005.

¹⁶³ V. FRIEDMANN, *The Changing Structure of International Law*, New York, 1964.

applicazione pure rispetto alle relazioni tra organizzazioni regionali.¹⁶⁴

¹⁶⁴ BALMOND, *La sécurité collective, du droit des Nations Unies au droit régional*, in *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité* (a cura di Arcari e Balmond), Milano, 2008, p. 45 ss., p. 61. Cfr. R.-J. DUPUY, *Le droit des relations entre les organisations internationales*, cit., p. 584: nelle relazioni tra organizzazioni internazionali vi è “une norme fondamentale qui leur impose de coopérer et de coordonner leurs activités au bénéfice d’un intérêt plus vaste que celui assigné à chacune d’elles: l’intérêt de la communauté des Nations”. Tuttavia, per un orientamento più critico, v. WOLFRUM, *Cooperation, International Law of*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, cit., vol. II, p. 783 ss.; DELBRÜCK, *The International Obligation to Cooperate: An Empty Shell or a Hard Law Principle of International Law? A Critical Look at a Much Debated Paradigm of Modern International Law*, in *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum* (a cura di Hestermeyer et al.), Leiden, 2012, p. 3 ss.

Capitolo II

L'attuazione delle sanzioni delle Nazioni Unite da parte delle organizzazioni regionali

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Le regole di interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza – 3. Sull'obbligatorietà delle sanzioni mirate delle Nazioni Unite – 4. Il problema della vincolatività delle sanzioni ONU per le organizzazioni regionali – 5. La tensione tra autonomia e deferenza al sistema delle Nazioni Unite – 6. La tesi del primato della Carta delle Nazioni Unite e i suoi limiti – 7. Le sanzioni regionali 'supplementari' – 8. (*segue*) Il problema del fondamento giuridico delle misure aggiuntive in base al diritto internazionale – 9. Il ruolo delle organizzazioni regionali nell'attuazione coercitiva delle sanzioni delle Nazioni Unite – 10. (*segue*) Le operazioni di interdizione navale – 11. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

Il rapporto dell'*High Level Review of United Nations Sanctions* – reso pubblico nel 2015 e risultato di un'iniziativa sponsorizzata dai governi di Australia, Finlandia, Germania, Grecia e Svezia – ha registrato una convinzione diffusa tra gli Stati membri circa l'importanza del ruolo rivestito dalle organizzazioni regionali nel dare esecuzione alle misure non implicanti l'uso della forza ai sensi dell'art. 41 della Carta.

Non soltanto le organizzazioni regionali svolgono un compito significativo nel promuovere il coinvolgimento pieno degli Stati nella fase di attuazione, ma soprattutto possono assicurare un adeguato coordinamento tra la propria azione e quella del Consiglio di sicurezza rispetto a una situazione che costituisca una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.¹ In questa prospettiva, gli enti regionali si presentano dunque come strumenti di sensibilizzazione e di sostegno nell'esecuzione delle misure sanzionatorie del Consiglio di sicurezza. In effetti, sin dalla ris. 217 (1965) – la quale rivolgeva l'invito a imporre sanzioni nei confronti della Rhodesia del Sud,

¹ UN Doc. A/69/941 - S/2015/432, *Compendium of the High-level Review*, cit., p. 60.

misure ritenute obbligatorie da alcuni Stati ma non da altri – il Consiglio aveva chiesto all’Organizzazione per l’Unità africana di fare tutto ciò che fosse in suo potere per assistere gli Stati nell’attuazione di quanto previsto in quella delibera.² Oggigiorno, un esempio paradigmatico di questa azione di coordinamento e di sostegno è rappresentato dal Consiglio d’Europa che assicura lo scambio di informazioni e la diffusione di buone prassi nell’adempimento delle sanzioni di natura finanziaria, attraverso l’attività dei propri organismi come il Comitato di esperti sulla valutazione delle misure di lotta contro il riciclaggio di capitali e il finanziamento del terrorismo (MONEYVAL).³

L’attuazione delle sanzioni delle Nazioni Unite da parte delle organizzazioni regionali è dunque tema non nuovo: nella prassi successiva alla fine della Guerra fredda, in varie occasioni il Consiglio di sicurezza aveva invitato sia gli Stati non-membri che le organizzazioni internazionali a dare esecuzione alle proprie decisioni.⁴ In anni recenti, il tema in esame è stato affrontato avendo riguardo quasi esclusivamente al ruolo assunto in questo ambito dapprima dalla Comunità e quindi dall’Unione europea. Ma non si tratta dell’unica organizzazione regionale o sub-regionale direttamente coinvolta nell’attuazione delle sanzioni delle Nazioni Unite: si pensi, ad esempio, ai compiti svolti dall’Unione economica e monetaria ovest-africana (UEMOA) quanto al congelamento dei fondi e delle risorse finanziarie degli individui e enti soggetti a tali misure.⁵

Resta il fatto che nella letteratura la questione della rilevanza e degli effetti delle decisioni del Consiglio di sicurezza è stata affrontata essenzialmente in relazione all’ordinamento dell’UE. Sul presupposto per cui possono annoverarsi tra i membri dell’ONU solo gli Stati e non le organizzazioni

² V. già COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l’ONU: étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, 1974, p. 237.

³ V. *Statement by Mr Jörg Polakiewicz, Director of legal advice and public international law, Council of Europe, at the High Level Review of UN Sanctions Working Group: UN sanctions, regional organisations, and emerging challenges*, Atene, 13-14 ottobre 2014, https://www.coe.int/en/web/dlapil/speeches-of-the-director/-/asset_publisher/ja71RsfCQTP7/content/high-level-review-of-un-sanctions-working-group-un-sanctions-regional-organisations-and-emerging-challenges.

⁴ V. LANG, *Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e l’Unione europea*, Milano, 2002, p. 39.

⁵ V. ad esempio, Règlement n. 14/2002/CM/UEMOA relatif au gel des fonds et autres ressources financières dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme dans les états membres de l’Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), 19 settembre 2002, http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/pages_-_reglement_14_2002_cm_uemoa.pdf.

internazionali – e pertanto queste ultime non sono direttamente destinatarie delle risoluzioni del Consiglio – si osservava che l'eventuale obbligo per l'Unione di agire in conformità alla Carta delle Nazioni Unite avrebbe avuto natura *derivata*, fondandosi sugli obblighi di ciascuno dei membri individualmente considerati ai sensi degli artt. 25 e 48 della Carta stessa, nonché sul trasferimento di competenze dagli Stati alla Comunità/Unione.⁶

La successiva giurisprudenza *Kadi* della Corte di giustizia e il vivace dibattito teorico che ne è scaturito hanno contribuito a ricostruire la questione degli effetti vincolanti delle decisioni del Consiglio di sicurezza sulla base di due diverse prospettive. Per un verso, ci si è chiesti se la rilevanza delle misure sanzionatorie delle Nazioni Unite derivi dal fatto che le risoluzioni del Consiglio rientrino comunque tra il diritto internazionale vincolante l'UE. Per un altro, si è indagato se tali atti possano essere considerati comunque rilevanti all'interno del diritto dell'UE per effetto del richiamo a essi effettuato da regole di quello stesso ordinamento.⁷ In questo capitolo, ci si propone di meglio inquadrare le ragioni di fondo alla base della scelta di privilegiare l'uno o l'altro punto di vista, per comprendere al contempo le ulteriori conseguenze giuridiche che ne derivano. Il tema degli effetti delle decisioni del Consiglio di sicurezza non ha a che fare solo con il carattere speciale dell'esperienza dell'integrazione europea ma va inteso nel quadro di più ampio dibattito teorico, non ancora del tutto risolto, in merito al carattere contrattuale o costituzionale degli strumenti istitutivi delle organizzazioni internazionali. Ciò si riflette sull'apprezzamento della natura stessa delle decisioni del Consiglio, come fonte prevista da accordo e, al contempo o in alternativa, come diritto interno dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Inevitabilmente, nel quadro delle relazioni istituzionali tra livello universale e regionale, la dinamica che ha assunto maggiore rilevanza in questo ultimo arco di tempo ha riguardato l'interazione tra l'esecuzione delle misure non impicanti l'uso della forza e la tutela dei diritti umani. La giurisprudenza non soltanto della Corte di Lussemburgo ma anche della Corte di Strasburgo ha seguito piste diverse nel delineare il rapporto tra obblighi derivanti dalle sanzioni delle Nazioni Unite e gli *standard* in materia di diritti umani, sanciti a livello regionale: una varietà di approcci che è espressione, come opportunamente rilevato, di una tensione esistente nel

⁶ BETHLEHEM, *European Union*, cit., p. 127.

⁷ Per una ricostruzione di queste prospettive analitiche, v. CANNIZZARO, *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario*, cit., p. 1075 ss.; ID., *Security Council Resolutions and EC Fundamental Rights: Some Remarks on the ECJ Decision in the Kadi Case*, in *Yearbook of European Law*, vol. 28, 2009, p. 593 ss.

quadro europeo tra subordinazione e disobbedienza al Consiglio di sicurezza.⁸

Così, sotto un certo aspetto, la tesi della subordinazione dei diritti umani regionalmente garantiti rispetto alle decisioni del Consiglio di sicurezza si è fondata sul principio del primato degli obblighi derivanti dalla Carta rispetto a altri obblighi internazionali di natura pattizia e, in ultima analisi, sulla prevalenza su altri del fine del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Si giunge a soluzioni radicalmente opposte laddove, invece, si scelga la prospettiva che fa leva sull'autonomia istituzionale e dunque normativa delle organizzazioni regionali rispetto al sistema delle Nazioni Unite: da un approccio chiaramente dualista nei rapporti tra ordinamento giuridico europeo e il diritto delle Nazioni Unite consegue la necessità che siano comunque preservati alcuni valori fondanti un certo ambito regionale, compresa la tutela dei diritti umani. Altre pronunce giudiziarie hanno invece proposto soluzioni intermedie, mostrando una certa deferenza al sistema delle Nazioni Unite, soggetta al soddisfacimento di certe condizioni stabilite dalle organizzazioni regionali stesse.⁹ Sullo sfondo della contrapposizione tra l'approccio fondato sul primato della Carta e la tesi dell'autonomia degli ordinamenti giuridici rimane pure il tema della responsabilità delle organizzazioni internazionali per fatto illecito.¹⁰

2. Le regole di interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza

Per affrontare la questione del carattere obbligatorio dei regimi sanzionatori delle Nazioni Unite per le organizzazioni regionali, occorre domandarsi in via preliminare se le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che impongono misure non implicanti l'uso della forza siano da considerarsi alla stregua di decisioni oppure di raccomandazioni. La risposta al quesito non pone particolari problemi: nonostante qualche incongruenza riscontrabile nella lettera dell'art. 41 della Carta – il quale prevede per un verso che il Consiglio può decidere quali misure “debbano essere adottate” e dall'altro

⁸ Il riferimento inevitabile è all'opera di TZANAKOPOULOS, *Disobeying the Security Council*, Oxford, 2011.

⁹ Cfr. BOISSON DE CHAZOURNES, *Interactions between Regional and Universal Organizations*, cit. p. 255.

¹⁰ Cfr., ad esempio, l'art. 17 del progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, rispetto all'ipotesi di elusione di obblighi internazionali da parte di un'organizzazione internazionale mediante decisioni e autorizzazioni indirizzate agli Stati membri e ad altre organizzazioni internazionali.

invita i membri a darvi applicazione – la natura vincolante di tali misure coercitive trova conferma in altre disposizioni della Carta (art. 39), nella stessa prassi del Consiglio, così come nelle pronunce dei tribunali internazionali, e è ampiamente accettata in dottrina.¹¹

L'accertamento della portata obbligatoria di una deliberazione del Consiglio richiede un'operazione di interpretazione giuridica. Per quanto la Corte internazionale di giustizia abbia autorevolmente sostenuto che la regola generale contenuta negli artt. 31 e 32 della Convenzione di Vienna del 1969 possa fornire un orientamento e che altri fattori debbano considerarsi nell'attività di interpretazione di una deliberazione del Consiglio di sicurezza, non si è spinta al punto da identificare chiaramente quali essi siano.¹² Ci si è domandati se ne esistano in effetti di altri, dal momento che la stessa Corte si è limitata a evidenziare aspetti riconducibili al metodo enucleato dalla Convenzione di Vienna, come la necessità di tener conto delle intenzioni dei membri del Consiglio quale emergeva dalle loro dichiarazioni al momento del voto, oppure di altre risoluzioni riguardanti il medesimo argomento, come pure della prassi successiva dei membri. Nemmeno la dottrina ha saputo raggiungere soluzioni certe: laddove per alcuni non vi sono ragioni per abbandonare la regola generale contenuta nell'art. 31,¹³ altri autori appaiono inclini a dare rilevanza alle differenze esistenti tra trattati e risoluzioni non soltanto nella fase di redazione del testo ma soprattutto rispetto alla loro struttura, differenze che suggerirebbero l'individuazione di un metodo autonomo.¹⁴

Non pare vi siano dubbi circa il fatto che anche per l'interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza siano da preferire i fattori 'oggettivi' rispetto a quelli 'soggettivi',¹⁵ per quanto non sia sempre agevole determinare

¹¹ CONFORTI e FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 267; KRISCH, *Article 41*, in *The Charter of the United Nations*, cit., p. 1310; GOWLLAND-DEBBAS, *Sanctions Regimes under Article 41 of the UN Charter*, cit., p. 19.

¹² PETERS, *Article 25*, in *The Charter of the United Nations*, cit., pp. 797-798.

¹³ V. ORAKHELASHVILI, *Collective Security*, Oxford, 2011, p. 41; v. anche FORTEAU, *Organisations internationales et sources du droit*, in *Droit des organisations internationales*, cit., p. 257 ss., p. 265.

¹⁴ Ad esempio BYERS, *Agreeing to Disagree: Security Council Resolution 1441 and Intentional Ambiguity*, in *Global Governance*, 2004, p. 165 ss.; PAPASTAVRIDIS, *Interpretation of Security Council Resolutions under Chapter VII in the Aftermath of the Iraqi Crisis*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2007, p. 83 ss., p. 110.

¹⁵ V. ad esempio FROWEIN, *Implementation of Security Council Resolutions Taken under Chapter VII in Germany*, in *United Nations Sanctions and International Law*, cit., p. 253 ss., a p. 255: "Subjective intentions of some members of the Security Council [...] can, at least in principle, not be seen as in any way decisive".

il peso da assegnare al testo rispetto all'intenzione delle parti, soprattutto quando si tratti di stabilire se un significato speciale sia da attribuire a un certo termine. Resta il fatto che talvolta le difficoltà a interpretare il testo di una risoluzione sono legate al carattere ambiguo di alcuni passaggi, che può essere dovuto tanto all'urgenza di giungere a un testo condiviso nella fase di negoziazione quanto a una scelta deliberata di *'constructive ambiguity'* da parte dei redattori stessi. In aggiunta, posto che i criteri enunciati nell'art. 31 della Convenzione di Vienna si riferiscono a un'unica operazione combinata,¹⁶ non sussiste alcuna relazione gerarchica tra le tecniche dell'interpretazione testuale, contestuale e teleologica, per cui la loro successione nel testo della regola generale deve intendersi semplicemente nel senso della progressione logica di ogni attività interpretativa.¹⁷ D'altro canto, all'interprete è pure accordato un certo margine di discrezionalità – l'ampiezza del quale dipende dal principio di buona fede – nel dare rilevanza a uno dei metodi a seconda delle circostanze.¹⁸ Diversi autori hanno sottolineato l'importanza di tener conto del contesto,¹⁹ nonché della prassi successiva del Consiglio e del ricorso all'interpretazione teleologica.²⁰

Occorre invece respingere l'argomento da taluni avanzato, sulla scorta del *dictum* della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Al-Jedda*,²¹ per cui esisterebbe una generale presunzione di conformità

¹⁶ Si veda il commentario all'art. 27 del progetto di articoli sul diritto dei trattati presentato dalla Commissione del diritto internazionale, in *Yearbook of the International Law Commission*, 1966, vol. II, p. 220.

¹⁷ AUST, *Modern Treaty Law and Practice*, III ed., Cambridge, 2013, p. 208.

¹⁸ *Report of the International Law Commission on the work of its sixty-fifth session' (6 May–7 June and 8 July–9 August 2013)*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2013, vol. II, Part Two, p. 18, par. 14.

¹⁹ PELLET, 668 (1991): *Iraq*, in *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies* (a cura di Albaret et al.), Paris, 2012, p. 137 ss., p. 140.

²⁰ BOSCHIERO, *The ICC Judicial Finding on Non-cooperation against the DRC and No Immunity or Al-Bashir Based on UNSC Resolution 1593*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2015, p. 625 ss., pp. 642–644; ZACKLIN, *The United Nations Secretariat and the Use of Force in a Unipolar World: Power v. Principle*, Cambridge, 2010, p. 61.

²¹ *Al-Jedda v the United Kingdom*, n.27021/08, 7 luglio 2011, par. 102: “in interpreting its resolutions, there must be a presumption that the Security Council does not intend to impose any obligation on member States to breach fundamental principles of human rights. In the event of any ambiguity in the terms of a United Nations Security Council resolution, the Court must therefore choose the interpretation which is most in harmony with the requirements of the Convention and which avoids any conflict of obligations. In the light of the United Nations' important role in promoting and encouraging respect for human rights, it is to be expected that clear and explicit language would be used were the Security Council to intend States to take particular measures which would conflict with their obligations under international human rights law”.

delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza alle altre norme di diritto internazionale, consuetudinario o pattizio, applicabili. In questo senso, contrasti normativi tra risoluzione e altre norme dovrebbero considerarsi, in ogni circostanza, soltanto apparenti a meno che non emergano con chiarezza dal tenore letterale della risoluzione: questa 'presunzione di conformità' potrebbe essere superata solo attraverso l'impiego di un'esplicita formulazione con la quale il Consiglio manifesti chiaramente la propria intenzione di derogare a specifiche norme di diritto internazionale, appositamente individuate.²²

Certo, il Consiglio di sicurezza, a partire dagli anni Novanta, ha introdotto riferimenti espressi all'esigenza di conformarsi alle proprie decisioni, indipendentemente dall'esistenza di obblighi contrastanti contenuti anche in accordi internazionali. Come pure è vero che la regola generale contenuta nella Convenzione di Vienna mostra una tendenza verso l'armonizzazione interpretativa, attraverso il principio di integrazione sistemica di cui all'art. 31 par. 3 (c). Tuttavia, è difficile sostenere che una presunzione di conformità sia estendibile a tutte le risoluzioni e per tutte le norme del diritto internazionale. D'altronde, la ragione fondamentale dell'approccio avanzato dalla Corte europea non risiedeva tanto nella generale necessità di una interpretazione armoniosa di tutti gli obblighi internazionali quanto nella necessità di tenere in considerazione i fini e i principi fondanti l'Organizzazione delle Nazioni Unite, che costituiscono un limite all'azione del Consiglio, tra cui la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali.²³

3. *Sull'obbligatorietà delle sanzioni mirate delle Nazioni Unite*

L'oggetto dell'interpretazione, dunque, non riguarda solamente il significato sostanziale di un termine impiegato in una risoluzione ma anche

²² V., ad esempio, *Prosecutor v Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, Observations by Professor Roger O'Keefe, pursuant to rule 103 of the Rules of Procedure and Evidence, on the merits of the legal questions presented in 'The Hashemite Kingdom of Jordan's appeal against the "Decision under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Jordan with the request by the Court for the arrest and surrender [of] Omar Al-Bashir"' of 12 March 2018 (ICC-02/05-01/09-326), Doc. ICC-02/05-01/09, 18 giugno 2018, par. 11.

²³ In tema, v. già LAGRANGE, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies peut-il violer le droit international?*, in *Revue belge de droit international*, 2004, p. 568 ss.

la questione della portata obbligatoria di questa.²⁴ Sin dal parere consultivo sulla *Namibia*, la Corte internazionale di giustizia ha ritenuto che la risposta alla domanda se una certa deliberazione del Consiglio sia da intendersi come una decisione in senso proprio oppure una raccomandazione, debba darsi in ciascun caso concreto tenendo conto non soltanto del significato ordinario dei termini ma anche, in generale, di “all circumstances that might assist in determining the legal consequences of the resolution²⁵”, un aspetto sottolineato anche dalla più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo.²⁶

A tale riguardo, sebbene si tenda a considerare un regime sanzionatorio delle Nazioni Unite nella prospettiva di una sua unitarietà, occorre piuttosto evidenziarne il carattere composito.²⁷ La natura complessa delle risoluzioni più recenti si riflette in testi articolati, in cui i diversi paragrafi sono introdotti da espressioni verbali diverse: quando agisce sulla base del Capitolo VII, il Consiglio non soltanto ‘decide’ ma anche ‘invita’, ‘esorta’, ‘chiede’, ‘sottolinea’ oppure ‘raccomanda’.²⁸ È prassi ben consolidata che un paragrafo di una risoluzione si ritenga vincolante se introdotto dal termine ‘decide’: è questo il caso delle disposizioni le quali stabiliscono divieti di viaggio o il congelamento di fondi e risorse finanziarie. Tuttavia, in alcune circostanze – soprattutto nell’ambito dei regimi sanzionatori legati all’obiettivo della non-proliferazione nucleare – le risoluzioni del Consiglio contengono espressioni più ambigue, quando ad esempio esortano i membri (*calling upon*) a esercitare una vigilanza nei confronti di istituti finanziari;²⁹ oppure quando lasciano un certo margine di discrezionalità, stabilendo che gli Stati adempiano a quanto richiesto dal Consiglio solo nel caso dispongano di informazioni attendibili per cui sussistano motivi ragionevoli

²⁴ V. anche KADELBACH, *Interpretation of the Charter*, in *The Charter of the United Nations*, cit., p. 71 ss., p. 96.

²⁵ ICJ, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276*, parere consultivo del 21 giugno 1971, in *ICJ Reports*, 1971, p. 16 ss., p. 53, par. 114.

²⁶ ECtHR, *Al-Jedda v. the United Kingdom*, cit., par. 76.

²⁷ WOLFRUM, *Le controle juridictionnel des décisions du Conseil de Sécurité (ONU) – Judicial Control of Security Council Decisions (UNO)*, in *Annuaire de l’Institut de droit international – Tallinn Session*, vol. 76, 2015, p. 413 ss., p. 455; AKRAM e SHAH, *The Legislative Powers of the UN Security Council*, in *Towards World Constitutionalism: Issues in the Legal Ordering of the World Community* (a cura di Macdonald e Johnston), Leiden, 2005, p. 431 ss., p. 437.

²⁸ Cfr. FOX BOON, e JENKINS, *The Contributions of United Nations Security Council Resolutions to the Law of Non-International Armed Conflict: New Evidence of Customary International Law*, in *American University Law Review*, 2018, p. 649 ss., p. 671.

²⁹ V., ad esempio, UN Doc. S/RES/1803 (2008), par. 3; S/RÉS/1737 (2006), par. 17.

di credere che esista una certa situazione.³⁰

L'opinione prevalente in dottrina è nel senso del carattere meramente esortativo dell'espressione verbale 'calls upon' (*demande* in francese), per cui questa "is not generally intended to indicate a legally binding decision. It has more the sense of strongly urging"³¹. Tuttavia, altri autori sono maggiormente inclini a ampliare lo spettro dei termini capaci di introdurre disposizioni giuridicamente vincolanti,³² sulla scia di quanto aveva stabilito la Corte stessa nel parere sulla *Namibia*, che in quella circostanza si era avvalsa dell'analisi del contesto quale emergeva dal preambolo della risoluzione.³³ Secondo questa prospettiva analitica, sarebbe la stessa prassi degli Stati – sia membri sia non membri del Consiglio di sicurezza – a confermare questo allargamento della portata obbligatoria delle risoluzioni. Così, vi è chi ha affermato la natura vincolante del par. 10 della ris. 1737 (2006), che esortava gli Stati a vigilare sull'ingresso o il transito nel loro territorio delle persone che partecipavano, erano direttamente associate o davano il loro sostegno a attività nucleari sensibili in termini di proliferazione o allo sviluppo di sistemi di lancio di armi nucleari dell'Iran.³⁴

In ogni caso, anche nel caso non si dovesse aderire alla tesi del carattere obbligatorio dei paragrafi introdotti dal verbo 'call upon', non si esclude che le raccomandazioni del Consiglio di sicurezza indirizzate agli Stati, comprese quelle riconducibili all'art. 41 della Carta, producano alcuni effetti giuridici.³⁵ È un tema questo su cui si è molto intrattenuta la dottrina. Già Kelsen riteneva che una raccomandazione potesse indirettamente divenire quasi-obbligatoria, nel caso il suo mancato rispetto da parte di un membro

³⁰ V. UN Doc. S/RES/2094 (2013), par. 16; A/RES/1929 (2010), par. 14.

³¹ WOOD, *The Interpretation of Security Council Resolutions Revisited*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, 2017, p. 1 ss., p. 18.

³² V. già GREENWOOD, *New World Order or Old? The Invasion of Iraq and the Rule of Law*, in *Modern Law Review*, 1992, p. 153 ss.; più di recente HENDERSON e LUBELL, *The Contemporary Legal Nature of UN Security Council Ceasefire Resolutions*, in *Leiden Journal of International Law*, 2013, p. 369 ss.; FOX, BOON e JENKINS, *The Contributions of United Nations Security Council Resolutions*, cit., pp. 661-663.

³³ *ICJ Reports*, 1971, p. 53, par. 115.

³⁴ FRY, *Dionysian Disarmament: Security Council WMD Coercive Disarmament Measures and Their Legal Implications*, in *Michigan Journal of International Law*, 2008, p. 197 ss., p. 229.

³⁵ V. da ultimo ASADA, *Definition and Legal Justification of Sanctions*, in *Economic Sanctions in International Law and Practice* (a cura di Asada), London/New York, 2020, p. 3 ss., p. 6; anche GAZZINI, *The Normative Element Inherent in Economic Collective Enforcement Measures: United Nations and European Union Practice*, in *Economic Sanctions in International Law / Les sanctions économiques en droit international*, cit., p. 279 ss., pp. 290-295.

fosse considerato come una minaccia alla pace dal Consiglio, il quale avesse quindi agito nei suoi confronti.³⁶

Non pare invece trovare molto sostegno l'opinione per cui la reiterazione di una raccomandazione la renderebbe vincolante, facendo leva sull'obbligo di cooperazione derivante dalla Carta delle Nazioni Unite. Anche la tesi dell'effetto di liceità³⁷ – secondo cui non è da considerare illecita la condotta di uno Stato che, per eseguire una raccomandazione internazionale, viene meno a un obbligo internazionale, come, ad esempio, la violazione di un trattato di commercio per applicare sanzioni economiche³⁸ – non trova più il sostegno nella stessa manualistica che per lungo tempo l'aveva difesa.³⁹ Quella tesi, che stabiliva che l'effetto di liceità si verificherebbe soltanto tra Stati membri e rispetto a raccomandazioni conformi alla Carta, traeva in effetti origine dall'osservazione allora dei pochi esempi della prassi delle raccomandazioni a tutela della pace, soprattutto del Consiglio, che avevano per oggetto misure sulla base dell'art. 41, come la ris. 221 (1966), relativa all'interdizione della vendita di petrolio alla Rhodesia del sud.⁴⁰ Ci si chiede, comunque, se la mancanza di prassi a sostegno sia motivo sufficiente per abbandonare quella ricostruzione dottrinale o se essa avrebbe potuto comunque offrire una chiave di lettura rispetto al fenomeno delle c.d. misure supplementari nei confronti dell'Iran e della Corea del Nord, solo esortate dal Consiglio.

Secondo una prospettiva non del tutto coincidente, le raccomandazioni avrebbero un effetto autorizzativo nei confronti dei destinatari:⁴¹ al punto che gli Stati che desiderassero conformarvisi ne avrebbero diritto, nonostante

³⁶ Kelsen, *The Law of the United Nations*, cit., p. 293.

³⁷ CONFORTI, *La funzione dell'accordo nel sistema delle Nazioni Unite*, Padova, 1968, p. 124; CONFORTI e FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., pp. 427-433.

³⁸ Si veda il commentario all'art. 30 del progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato, adottato in prima lettura, in *Yearbook of the International Law Commission*, 1979, vol. II, Part Two, p. 119: "sanctions applied in conformity with the provisions of the Charter would certainly not be wrongful in the legal system of the United Nations, even though they might conflict with other treaty obligations incumbent upon the State applying them. [...] This view would, moreover, seem to be valid not only in cases where the duly adopted decision of the Organization authorizing the application of a sanction is mandatory for the Member States but also where the taking of such measures is *merely recommended*" (corsivo aggiunto).

³⁹ CONFORTI, *Diritto internazionale* (a cura di Iovane), XI ed., Napoli, 2018, p. 185.

⁴⁰ CONFORTI, *La funzione dell'accordo*, cit., p. 126.

⁴¹ V. anche ÖBERG, *The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ*, in *European Journal of International Law*, 2005, p. 879 ss., p. 887.

i trattati contrari a esse precedentemente conclusi con altri membri.⁴² Le posizioni scettiche se non apertamente contrarie non mancano, per la verità.⁴³ Resta comunque da verificare se, ad esempio, l'ambito di applicazione dell'art. 103 della Carta comprenda anche le autorizzazioni del Consiglio, a motivo del loro effetto permissivo.⁴⁴

In ogni caso, va certo riconosciuto un effetto giuridico 'minore' alle raccomandazioni internazionali che deriverebbe dal principio di buona fede: ossia, gli Stati membri manterrebbero ampia discrezionalità se agire o meno in conformità a esse, tuttavia essi dovrebbero "exercise that discretion *bona fide*" nonché "consider the recommendation in that sense"⁴⁵.

Infine, una questione collegata è se abbiano portata obbligatoria gli atti adottati dagli organi sussidiari del Consiglio, secondo l'art. 29 della Carta, tra i quali vanno annoverati anche i Comitati delle sanzioni.⁴⁶ Non vi è dubbio che in passato i comitati adottassero unicamente raccomandazioni. La prassi delle sanzioni mirate ha tuttavia trasformato le loro competenze, dal momento che a essi è affidato il compito non soltanto di designare ma anche di rimuovere gli individui dalle liste: in questo senso, essi approvano decisioni giuridicamente vincolanti tanto per gli Stati quanto per il Consiglio di sicurezza,⁴⁷ sul presupposto che quest'ultimo abbia il potere di delegare le proprie competenze agli organi sussidiari.⁴⁸

Si comprende dunque che quella della portata giuridica delle deliberazioni adottate in base all'art. 41 della Carta – se decisioni oppure raccomandazioni

⁴² DE VISSCHER, *Valeur et autorité des actes des organisations internationales*, in *Manuel sur les organisations internationales* (a cura di R.-J. Dupuy), Dordrecht/Boston/Lancaster, 1988, p. 307 ss., p. 323; nonché FROWEIN, *The Internal and External Effects of Resolutions by International Organizations*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1989, p. 778 ss., p. 786.

⁴³ V. ad esempio WHITE e ABASS, *Countermeasures and Sanctions*, cit., p. 556: "If the Security Council or the General Assembly only recommend sanctions, it is questionable whether this entitles (if they choose) to suspend treaty obligations".

⁴⁴ V. *infra*, par. 8 di questo capitolo; in generale, KOLB, *Does Article 103 of the Charter of the United Nations apply only to decisions or also to authorizations adopted by the Security Council?*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2004, p. 21 ss.

⁴⁵ FROWEIN, *Implementation of Security Council Resolutions*, cit., p. 263.

⁴⁶ UN Department of Political and Peacebuilding Affairs, *Subsidiary Organs of the United Nations Security Council*, Fact Sheet, 3 ottobre 2019, https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org/securitycouncil/files/subsidiary_organ_factsheets.pdf.

⁴⁷ PETERS, *Article 25*, cit., p. 796; RUDOLF, *United Nations Committees and Subsidiary Bodies, System of*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, cit., vol. X, p. 295 ss.

⁴⁸ SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford, 1999, pp. 106-107.

– è una questione fondamentale nel quadro anche della discussione intorno alla base giuridica delle misure che gli Stati e le organizzazioni regionali decidano di adottare per conformarsi a esse. Dovranno considerarsi alla stregua di misure di attuazione di una decisione giuridicamente vincolante? Oppure, in ogni caso, saranno da ritenersi lecite perché raccomandate o autorizzate dal Consiglio di sicurezza? L'alternativa è che le misure solo esortate dovranno comunque giustificarsi ai sensi del diritto internazionale generale. La loro qualificazione non solo è decisiva dal punto di vista dell'individuazione del regime giuridico che le disciplina ma anche rispetto al coordinamento con le Nazioni Unite nel momento in cui sia decisa la cessazione delle sanzioni: ossia se le misure adottate dagli Stati o dalle organizzazioni regionali debbano essere o meno tolte in caso di estinzione del regime sanzionatorio.

4. Il problema della vincolatività delle sanzioni ONU per le organizzazioni regionali

L'osservazione risulta quasi banale. Pur svolgendo un ruolo significativo per assicurare l'efficacia delle misure sanzionatorie, le organizzazioni regionali, in quanto tali, non sono membri delle Nazioni Unite. La conseguenza giuridica, sul piano formale, lo è forse altrettanto: poiché le decisioni del Consiglio di sicurezza sono dirette soltanto ai membri, i quali “convengono di accettare e di eseguire le decisioni del Consiglio di Sicurezza” ai sensi dell'art. 25 della Carta, gli Stati non-membri e gli attori non-statali – comprese le organizzazioni regionali – non ne sono tenuti al rispetto.⁴⁹ Tale affermazione, espressione del paradigma consensualistico, è certamente corretta in linea di principio. In realtà, il tema del valore obbligatorio, dei destinatari e dell'ambito di efficacia delle risoluzioni del Consiglio richiede un ulteriore approfondimento, al fine di tener adeguato conto sia del processo di formalizzazione delle misure sanzionatorie, sia

⁴⁹ V. LENAERTS e DE SMIJTER, *The United Nations and the European Union: Living Apart Together*, in *International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy* (a cura di Wellens), The Hague, 1998, p. 439 ss., a p. 447. In tema di effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nei confronti di non-membri, v. nella dottrina risalente WIDDOWS, *Security Council Resolutions and Non-Members of the United Nations*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 1978, p. 459 ss., pp. 461-462; CAHIER, *La Charte des Nations Unies et les Etats tiers*, in *Current Problems of International Law* (a cura di Cassese), Milano, 1975, p. 81 ss., pp. 99-100.

delle complesse dinamiche attraverso cui si struttura il rapporto tra Stati e organizzazioni internazionali, nonché tra le organizzazioni internazionali.

A proposito dell'esistenza di un dovere per le organizzazioni regionali di conformarsi alle decisioni del Consiglio di sicurezza, sono state individuate alcune ipotesi nel precedente capitolo. Una prima tesi è che il fondamento giuridico dell'eventuale vincolatività sia unicamente da rinvenirsi nei trattati istitutivi delle organizzazioni regionali; secondo un altro filone di pensiero, un preciso obbligo discenderebbe direttamente dal diritto internazionale, oppure indirettamente per il tramite dell'art. 48 par. 2 della Carta, il quale stabilisce che le decisioni sono "eseguite dai Membri delle Nazioni Unite direttamente o mediante la loro azione nelle organizzazioni internazionali competenti di cui siano Membri". Quest'ultima disposizione merita comunque attenzione perché esprime chiaramente il principio della libertà di scelta degli Stati nell'individuazione dei mezzi per dare attuazione alle decisioni del Consiglio, che comprende anche la possibilità di avvalersi di organizzazioni internazionali, comprese quelle regionali.⁵⁰

A partire dal 1991 – quando per la prima volta il Consiglio di sicurezza esortò tutte le organizzazioni internazionali a conformarsi rigorosamente alla decisione che stabiliva l'embargo nei confronti dell'Iraq⁵¹ – il riferimento che le risoluzioni inizialmente operavano agli 'Stati non membri' è stato progressivamente sostituito da espressioni come "relevant United Nations bodies and other organizations and interested parties", "relevant United Nations bodies and other interested parties", come pure "all international and regional organizations, including the United Nations and its specialized agencies".⁵² Quest'ultima espressione, ad esempio, compariva sia nella ris. 1160 (1998), che stabiliva un embargo di armi nei confronti della Jugoslavia, sia nella ris. 1333 (2000), concernente le misure nei confronti dei talebani e di *Al-Qaida*.⁵³ Inoltre, va segnalato che i regimi sanzionatori più recenti affidano al Comitato delle sanzioni, coadiuvato da un gruppo di esperti, il compito di raccogliere informazioni dagli Stati e dalle organizzazioni internazionali, regionali e sub-regionali a proposito dei passi da essi compiuti perché le misure coercitive previste siano applicate in maniera efficace.⁵⁴

⁵⁰ V. anche CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., pp. 178-179.

⁵¹ UN Doc. S/RES/687 (1991), par. 25.

⁵² Per una ricostruzione della prassi, v. TALMON, *Article 2 (6)*, in *The Charter of the United Nations*, cit., p. 252 ss., p. 269.

⁵³ V. anche la ris. 841 (1993) concernente Haiti, che esorta le organizzazioni internazionali a conformarsi strettamente ad essa.

⁵⁴ V., ad esempio, la ris. 2374 (2017) che stabilisce sanzioni mirate con riguardo alla situazione in Mali.

Nel parere consultivo sul *Kosovo*, la Corte internazionale di giustizia sembrerebbe non escludere che una decisione del Consiglio possa produrre effetti obbligatori anche nei confronti di attori non statali, quando osserva di poter stabilire, per via interpretativa “on a case-by-case basis, considering all relevant circumstances, for whom the Security Council intended to create binding legal obligations⁵⁵”. Il riferimento è generale: pertanto, comprende certo gli individui⁵⁶ ma, a maggior ragione, anche enti come le organizzazioni internazionali e regionali.

Quanto all’ambito della presente indagine, la risposta alla questione posta dal titolo di questo paragrafo finisce per mettere in evidenza antiche e mai sopite tensioni di fondo del diritto delle organizzazioni internazionali, rispetto sia all’identità e alla struttura delle organizzazioni, sia ai loro poteri e alle relazioni con altri soggetti del diritto internazionale. Ciò si esprime nella dicotomia tra deferenza e autonomia nei rapporti inter-istituzionali e nella contrapposizione tra approcci contrattualistici e costituzionalistici al fenomeno delle organizzazioni internazionali.⁵⁷ Ne è espressione il dibattito sulla natura ibrida del trattato istitutivo delle organizzazioni internazionali, in quanto strumento di diritto ‘orizzontale’ con effetti strettamente *inter partes* e al contempo strumento ‘verticale’ con potenziali effetti *erga omnes* e possibili sviluppi indipendenti dai suoi redattori originari.⁵⁸ Un ulteriore aspetto rilevante della distinzione tra prospettive ‘contrattualistiche’ e più marcatamente ‘costituzionalistiche’ concerne l’immagine stessa dell’organizzazione non soltanto come soggetto di diritto internazionale ma anche come creatrice di un proprio ordinamento giuridico. Non si tratta di un tema nuovo: in passato, la dottrina più attenta si era interrogata circa i problemi che l’eventuale esistenza di un ordinamento giuridico interno dell’organizzazione avrebbe posto rispetto al diritto internazionale, nonché

⁵⁵ ICJ, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, cit., par. 117.

⁵⁶ In argomento, v. anche BORLINI, *Il Consiglio di sicurezza e gli individui*, Milano, 2018, pp. 320-323.

⁵⁷ Fondamentale la ripubblicazione (Fagnano Alto, 2019) dello studio di uno dei più strenui difensori del carattere ‘contrattualistico’ dei rapporti tra gli Stati membri delle organizzazioni internazionali: v. ARANGIO-RUIZ, *Rapporti contrattuali fra Stati e Organizzazione internazionale: per una teoria dualistica delle unioni di Stati*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1950, p. 7 ss.

⁵⁸ Si vedano *inter al.* PETERS, *L’acte constitutif de l’organisation internationale*, in *Droit des organisations internationales*, cit., p. 201 ss., p. 206; BRÖLMANN, *International Organizations and Treaties: Contractual Freedom and Institutional Constraint*, in *Research Handbook on the Law of International Organisations*, cit., p. 285 ss., pp. 287-288; WHITE, *The Law of International Organisations*, cit., p. 79, pp. 84-89.

rispetto ai rapporti tra esso e ordinamenti interni di altri soggetti del diritto internazionale.⁵⁹ Non è casuale che gli sviluppi più recenti abbiano riaperto il dibattito se le decisioni delle organizzazioni internazionali debbano considerarsi in prima battuta come fonti previste da accordo, ossia come obblighi pattizi derivati oppure alla stregua di atti del diritto interno.⁶⁰

5. *La tensione tra autonomia e deferenza al sistema delle Nazioni Unite*

È evidente che la questione degli effetti obbligatori delle decisioni del Consiglio nei confronti delle organizzazioni internazionali si presenta in maniera diversa se affrontata dalla prospettiva del diritto internazionale oppure attraverso il prisma dualista del coordinamento tra ordinamenti giuridici. Paradigmatico, in questo senso, è naturalmente il noto dibattito circa il rapporto tra l'UE e gli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite, che costituisce l'inevitabile parametro di riferimento in questa indagine. Come è noto, la giurisprudenza *Kadi* rappresenta uno dei due poli nella dialettica tra deferenza e autonomia nei rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali. Mentre nelle pronunce del Tribunale di primo grado del settembre 2005, pur escludendo la diretta vincolatività, si sanciva che la Comunità europea fosse tenuta al rispetto degli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite, “alla stessa stregua dei suoi Stati membri,

⁵⁹ V. già SERENI, *Diritto Internazionale II: Organizzazione internazionale, Sezione Seconda: Soggetti a carattere funzionale*, Milano, 1960, p. 908.

⁶⁰ Le decisioni del Consiglio di sicurezza paiono ricadere nella definizione di ‘rules of international organisations’ quale emerge dai lavori della Commissione del diritto internazionale in tema di responsabilità delle organizzazioni internazionali. V. art. 2 del progetto di articoli: “‘rules of the organization’ means, in particular, the constituent instruments, decisions, resolutions and other acts of the international organization adopted in accordance with those instruments, and established practice of the organization”. La Commissione (*Yearbook of the International Law Commission*, 2011, vol. II, Part Two, p. 63) non ha potuto non rilevare che “The legal nature of the rules of the organization is to some extent controversial. Many consider that the rules of treaty-based organizations are part of international law. Some authors have held that, although international organizations are established by treaties or other instruments governed by international law, the internal law of the organization, once it has come into existence, does not form part of international law”. V. in tema AHLBORN, *The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility*, in *International Organizations Law Review*, 2011, p. 397 ss.; GASBARRI, *The Dual Legality of the Rules of International Organizations*, in *International Organizations Law Review*, 2017, p. 87 ss.

in base allo stesso Trattato che la istituisce⁶¹”, la posizione successivamente assunta dalla Corte di giustizia, a partire dalla pronuncia del 2008,⁶² è stata nel senso dell’ ‘autonomia’ del sistema giuridico comunitario rispetto al diritto delle Nazioni Unite, ricostruendo tale rapporto alla luce di caratteri strutturali in termini di separazione tra sistemi.⁶³

Si tratta con tutta evidenza di una ricostruzione in chiave dualista⁶⁴ che sottolinea i caratteri propri del sistema comunitario e ne rafforza la sua ricostruzione come ordinamento interno,⁶⁵ in cui preminente è la posizione degli individui. La conseguenza della tesi dell’autonomia/separazione è che per un verso la Corte esclude di potersi esprimere sulla legittimità delle risoluzioni delle Nazioni Unite, ammettendo invece il sindacato del regolamento adottato in attuazione di una risoluzione in base ai diritti fondamentali tutelati dall’ordinamento giuridico europeo. Ne consegue anche che le specificità dell’esperienza di integrazione europea – in cui l’autonomia si caratterizza in senso fortemente costituzionale – non rappresenta un quadro analitico adeguato a una valutazione in termini generali della questione degli effetti delle decisioni del Consiglio sulle organizzazioni regionali.

Si è osservato nel precedente capitolo che i trattati istitutivi di diverse altre organizzazioni regionali contengono espressi riferimenti alla Carta delle Nazioni Unite: ad esempio, l’Organizzazione degli Stati americani, il Consiglio d’Europa, la NATO. Talvolta il rinvio operato dagli strumenti istitutivi è in adesione ai fini e ai principi delle Nazioni Unite, rappresentando un fondamentale punto d’ancoraggio assiologico alla Carta.

⁶¹ Tribunale di primo grado, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio dell’Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, causa T-315/01, sentenza del 21 settembre 2005, par. 193.

⁶² Corte di giustizia, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell’Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, cit., par. 282 ss.

⁶³ Così GIANELLI, *L’ “autonomia” del sistema giuridico comunitario rispetto al diritto delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 1078 ss.

⁶⁴ V. *inter al.* D’ASPROMONT e DOPAGNE, *Kadi: The ECJ’s Reminder of the Elementary Divide between Legal Orders*, in *International Organisations Law Review*, 2008, p. 371 ss., p. 374.

⁶⁵ Nei propri commenti al progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, la Commissione europea ha ripetutamente sottolineato il carattere ‘speciale’ dell’UE rispetto alle organizzazioni intergovernative classiche: v. *Responsibility of international organizations: Comments and observations received from international organizations*, UN Doc. A/CN.4/545, 25 giugno 2004, p. 18: “Unlike classical intergovernmental organizations, the European Community (EC) constitutes a legal order of its own, with comprehensive legislative and treaty-making powers, deriving from transfer of competence from the member States to the Community level”.

In altri casi, il riferimento appare maggiormente circostanziato, quando, ad esempio, si prevede esplicitamente che le disposizioni del trattato istitutivo non si possano in alcun modo interpretare nel senso di pregiudicare diritti e doveri dei membri derivanti dalla Carta.⁶⁶ Si è sostenuto che clausole di tale tenore si applichino anche alle attività degli organi dell'organizzazione orientandone l'azione nel senso di non ostacolare l'adempimento delle decisioni del Consiglio, un'osservazione che era stata avanzata anche dal Tribunale di primo grado in *Kadi*.⁶⁷

L'altro polo nella dialettica tra autonomia e deferenza delle organizzazioni regionali rispetto agli obblighi delle Nazioni Unite sceglie, dunque, la prospettiva della vincolatività in forza del diritto internazionale, talora valorizzando il principio del 'primato' della Carta, anche attraverso il ricorso all'art. 103. Nel quadro di questa prospettiva analitica, tuttavia, si possono riconoscere una varietà di approcci,⁶⁸ sui quali è opportuno soffermarsi.

Una prima serie di ipotesi, in realtà, fa leva sulla soggettività internazionale delle organizzazioni regionali, prescindendo dall'argomento della supremazia. Non si tratta di approcci che hanno avuto particolare seguito. In primo luogo, per quanto altre disposizioni della Carta riflettano il diritto internazionale generale,⁶⁹ risulta difficile dimostrare che sia già emersa una norma consuetudinaria corrispondente all'art. 25 della Carta che imponga anche alle organizzazioni regionali di adempiere alle decisioni del Consiglio di sicurezza adottate sulla base del Capitolo VII. L'ipotesi, poi, di una successione delle organizzazioni regionali agli Stati membri nella titolarità delle situazioni giuridiche soggettive che discendono dall'appartenenza alle Nazioni Unite – fosse anche di carattere parziale e limitata quanto al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, nel caso di un trasferimento di competenze in tale ambito⁷⁰ – non ha trovato accoglimento

⁶⁶ Art. 131 della Carta dell'Organizzazione degli Stati americani. In tema, v. TRIGEAUD, *La force d'attraction des organes des Nations Unies: le Conseil de Sécurité et les organisations tierces*, in *L'ONU, entre internationalization et constitutionnalisation* (a cura di Laval e Prouvèze), Paris, 2015, p. 73 ss., p. 80.

⁶⁷ Tribunale di primo grado, *Kadi*, cit., par. 197.

⁶⁸ Si veda NETTESHEIM, *UN Sanctions against Individuals – A Challenge to the Architecture of the European Union Governance*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 567 ss., a p. 584.

⁶⁹ Sulla natura consuetudinaria dei principi contenuti nell'art. 2 della Carta, v. D'ARGENT e SUSANI, *United Nations, Purposes and Principles*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, cit., vol. X, p. 418 ss.; PAULUS, *Article 2*, in *The Charter of the United Nations*, cit., p. 121 ss., p. 125; SALMON, *Article 2*, in *La Charte des Nations Unies*, cit., p. 383 ss., pp. 396-397.

⁷⁰ V. SCHERMERS e BLOKKER, *International Institutional Law*, cit., p. 996: "an organization formed by states will be bound by the obligations to which the individual states were

in realtà nemmeno con riguardo all'UE. Sostenuta da alcuni,⁷¹ sulla scia di quanto la Corte di giustizia aveva affermato nella sentenza *International Fruit Company* rispetto agli obblighi scaturenti dal GATT,⁷² questa tesi è stata criticata da altri,⁷³ perché non ne sussisterebbero le condizioni stabilite in quella stessa pronuncia: non soltanto per le difficoltà di ricostruire un trasferimento di poteri sovrani all'Unione nelle materie di competenza delle Nazioni Unite ma, soprattutto, per la mancanza di un riconoscimento da parte degli Stati terzi dell'avvenuta sostituzione.⁷⁴

Occorre comunque discutere l'ipotesi secondo cui le decisioni delle Nazioni Unite – in quanto fonti del diritto internazionale che possono prevedere obblighi a carico di terze parti, comprese le organizzazioni regionali – producano effetti giuridici nei loro confronti, purché siano state accettate dai terzi in questione. In tema di effetti delle risoluzioni nei confronti di terzi, un primo problema è quello di stabilire se possa applicarsi la regola prevista dalla Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati fra Stati e organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali,⁷⁵ agli articoli 34 e 35, di contenuto identico alle corrispondenti disposizioni della Convenzione del 1969.⁷⁶ Secondo un autore, ciò sarebbe da escludere per le difficoltà a applicare agli atti delle organizzazioni internazionali lo schema dell'accordo che invece si realizza tra i contraenti di un trattato che impone

committed when they transferred powers to the organization”.

⁷¹ Cfr. KUIJPER, *Sanctions Against Rhodesia: the EEC and the Implementation of General International Legal Rules*, in *Common Market Law Review*, 1975, p. 231 ss.; ID., *Implementation of Binding SC Resolutions by the EU/EC*, in *Review of the Security Council by the Member States* (a cura di de Wet e Nollkaemper), Antwerpen, 2003, p. 39 ss.; TOMUSCHAT, *Case Law (Yusuf, Kadi)*, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 537 ss., p. 543; AHMED e DE JESUS BUTLER, *The European Union and Human Rights: An International Law Perspective*, in *European Journal of International Law*, 2006, p. 771 ss., spec. p. 788.

⁷² Corte di giustizia, *International Fruit II*, sentenza del 12 dicembre 1972, cause C-21-24/72, in *Raccolta*, 1972, p. 1291 ss. In *Kadi*, il modo in cui il Tribunale di primo grado ha ripreso per analogia questo precedente (par. 192-198) è stato criticato in dottrina per l'approssimazione e la superficialità delle argomentazioni: CASOLARI, *La Corte di giustizia e gli obblighi convenzionali assunti dall'insieme degli Stati membri verso Stati terzi: obblighi comuni o ...obblighi comunitari?*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2009, p. 267 ss.

⁷³ Cfr. BOHR, *Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community*, cit., p. 265; ECKHOUT, *External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations*, Oxford, 2004, p. 439.

⁷⁴ V. CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza*, cit., p. 183; CASOLARI, *La Corte di giustizia e gli obblighi convenzionali*, cit., p. 276.

⁷⁵ UN Doc. A/CONF.129/15, 21 marzo 1986.

⁷⁶ In tema, KLIMIS, *Article 34, Convention of 1986*, in *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, cit, p. 897 ss.; LALY-CHEVALIER, *Article 35, Convention of 1969*, *ibidem*, p. 921 ss.

un obbligo a carico del terzo e quest'ultimo che lo accetta.⁷⁷ Resta il fatto che è sempre possibile un'accettazione unilaterale⁷⁸ degli obblighi contenuti in una decisione del Consiglio. A tale riguardo, si concorda con l'osservazione per cui vada valutata caso per caso se tale requisito sia comunque soddisfatto dal riferimento al rispetto degli obblighi derivanti dalla Carta presente nei trattati istitutivi di alcune organizzazioni regionali.⁷⁹

Per quanto riguarda l'Unione europea, vi è però un elemento ulteriore che depone nel senso di affermare l'accettazione espressa degli obblighi derivanti dalla Carta. Si tratta della Dichiarazione n. 13 relativa alla politica estera e di sicurezza comune, allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona, in cui si sottolinea che "l'Unione europea e i suoi Stati membri *resteranno vincolati* dalle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite e, in particolare, dalla responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza e dei suoi membri per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali⁸⁰". È stato ritenuto che tale dichiarazione insieme al Trattato di Lisbona, "au regard des Etats tiers, constituent des actes unilatéraux obligatoires liant les Etats membres⁸¹".

6. *La tesi del primato della Carta delle Nazioni Unite e i suoi limiti*

Un secondo e diverso filone argomentativo si fonda invece sul primato della Carta delle Nazioni Unite. In estrema sintesi, si sostiene la tesi per cui le risoluzioni possano vincolare altri soggetti del diritto internazionale, comprese le organizzazioni regionali, anche indipendentemente dal fatto che essi abbiano manifestato il loro consenso. Questa è l'inevitabile conclusione di coloro – soprattutto appartenenti alla dottrina tedesca – i quali sottolineano

⁷⁷ TOMUSCHAT, *International Organizations as Third Parties under the Law of International Treaties*, in *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*, cit., p. 206 ss., pp. 217-218.

⁷⁸ Sulle condizioni e gli effetti degli atti unilaterali in diritto internazionale, v. ILC, *Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations, with commentaries thereto*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol. II, Part Two, p. 161 ss.

⁷⁹ PAULUS e LEISS, *Article 103*, in *The Charter of the United Nations*, cit., p. 2110 ss., p. 2131.

⁸⁰ GUUE C 326, 26 ottobre 2012, p. 345 (corsivo aggiunto).

⁸¹ PELLET, *Les sanctions de l'Unione européenne*, in *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier* (a cura di Benlolo-Carabot, Candaş, Cujo), Paris, 2012, p. 431 ss., p. 434; v. anche LE FLOCH, *L'adoption de sanctions*, cit., p. 838; BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, cit., p. 205.

che la Carta sia da considerarsi come la costituzione della comunità internazionale,⁸² che istituisce un sistema universale di sicurezza collettiva.

Talvolta, a sostegno della natura ‘costituzionale’ della Carta è stato invocato l’art. 2 par. 6 della Carta, che stabilisce che “L’Organizzazione deve fare in modo che Stati che non sono Membri delle Nazioni Unite agiscano in conformità a questi principi, per quanto possa essere necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale”, interpretando l’espressione ‘far in modo’ nel senso che implichi un obbligo per i non membri.⁸³ In tempi più recenti, infatti, si è ritenuto che l’art. 2 par. 6 si applichi alle organizzazioni internazionali e regionali. Quanto all’UE, sulla scia di simili argomentazioni, un autore italiano aveva sottolineato come fosse solo “formalismo affermare che l’UE è estranea all’ONU e che, pertanto, le decisioni del Consiglio di sicurezza non hanno rilevanza diretta nei suoi confronti, ma solo per il tramite degli Stati membri e in base al solo diritto dell’UE”,⁸⁴ tenendo conto dello status di osservatore permanente e delle attività dell’UE nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali,⁸⁵ sancite anche mediante una fitta rete di rapporti convenzionali con le Nazioni Unite.

Con specifico riguardo alle organizzazioni regionali, vi è chi ha fatto ricorso al Capitolo VIII, invocando l’art. 53 par. 1 della Carta, il quale prevede che il Consiglio possa utilizzarle per azioni coercitive sotto la sua direzione, anche obbligandole in tal senso. Oltre al tema di cosa si debba intendere per ‘azioni coercitive’, rimane il fatto che la fattispecie individuata dalla disposizione in esame sembra circoscritta alle ipotesi per cui il

⁸² Oltre al noto studio di Fassbender, occorre almeno richiamare VERDROSS, *Le Nazioni Unite e i terzi Stati*, in *La Comunità internazionale*, 1947, p. 439 ss., p. 445; TOMUSCHAT, *Obligations Arising from States against Their Will*, in *Recueil des Cours*, vol. 241 (1993), p. 195 ss., p. 256; SIMMA, *From Bilateralism to Community Interest in International Law*, in *Recueil des Cours*, vol. 250 (1994), p. 217 ss., pp. 258-262; P.-M. DUPUY, *The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1997, p. 1 ss., p. 12; inoltre FRANCK, *Is the UN Charter a Constitution?*, in *Verhandeln für den Frieden: Liber Amicorum Tono Eitel* (a cura di Frowein), Berlin, 2003, p. 95 ss., p. 97.

⁸³ KELSEN, *The Law of the United Nations*, cit., pp. 106-110. Cfr. CONFORTI e FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., pp. 156-166, che la ritengono invece solo un’inferenza logica.

⁸⁴ MARCHISIO, *Il primato della Carta e la Comunità europea*, in *Sanzioni «individuali» del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali. Atti del convegno di studio organizzato dall’Università di Ferrara (12 e 13 dicembre 2008)* (a cura di Salerno), Padova, 2010, p. 87 ss., p. 103.

⁸⁵ *Participation of the European Union in the work of the United Nations*, UN Doc. A/RES/65/276, 3 maggio 2011; v. anche la dichiarazione della presidenza del Consiglio di sicurezza: UN Doc. S/PRST/2014/4, 14 febbraio 2014.

Consiglio espressamente delega tale potere a un'organizzazione regionale: se ne discuterà nel prosieguo dell'indagine a proposito dell'attuazione coercitiva delle misure sanzionatorie.

Infine, altri autori hanno fatto ricorso all'art. 103 della Carta – dato che è opinione condivisa che esso si estenda alle decisioni prese dal Consiglio di sicurezza⁸⁶ – allo scopo di affermare la subordinazione delle organizzazioni internazionali rispetto agli obblighi derivanti dalla Carta. Secondo questa tesi, i trattati istitutivi, in quanto accordi internazionali conclusi dai membri delle Nazioni Unite, ricadono nell'ambito di applicazione della clausola.⁸⁷ Va ricordato che insistenti sono i richiami all'art. 103 nella pronuncia del Tribunale del primo grado nel caso *Kadi*, mentre il silenzio della Corte giustizia nella sentenza del 2008 è totalmente coerente con la prospettiva là assunta, anche se taluni lo hanno ritenuto *assordante*.⁸⁸ È da tener conto che la c.d. '*supremacy clause*' ha assunto crescente importanza in anni recenti: invocata da varie corti con finalità del tutto diverse tra loro,⁸⁹ l'art. 103 ha subito diverse 'torsioni interpretative'.⁹⁰ Come è stato da altri evidenziato, il ricorso a questa disposizione della Carta si è esteso dall'ambito circoscritto di un contrasto tra norme per investire l'intero assetto dei rapporti tra il sistema delle Nazioni Unite e altri sistemi giuridici internazionali e interni.⁹¹

In effetti, la tesi del primato degli obblighi derivanti dalla Carta nei confronti degli strumenti istitutivi – potremmo dire anche in assenza di

⁸⁶ ICJ, *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom) (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America)*, ordinanze del 14 aprile 1992, in *ICJ Reports*, 1992, p. 3 ss., p. 11 ss., par. 39 e 42, rispettivamente.

⁸⁷ V. LAUWAARS, *The Interrelationship between United Nations Law and the Law of Other International Organizations*, in *Michigan Law Review*, 1983–1984, p. 1604 ss., p. 1605.; v. anche ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, giurisdizione e ammissibilità, sentenza del 26 novembre 1984, in *ICJ Reports*, 1984, p. 392 ss., p. 440, par. 107: "all regional, bilateral, and even multilateral, arrangements [...] must be made always subject to the provisions of Article 103 of the Charter".

⁸⁸ D'ARGENT, *L'arrêt Kadi: le droit communautaire comme droit interne*, in *Journal de droit européen*, 2008, p. 265 ss., p. 268.

⁸⁹ LIIVOJA, *The Scope of the Supremacy Clause of the United Nations Charter*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2008, p. 583 ss.

⁹⁰ DE SENA, *Sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza, art. 103 della Carta delle Nazioni Unite e rapporti tra sistemi normativi*, in *Sanzioni «individuali» del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, cit., p. 45 ss., p. 46.

⁹¹ Così GRADONI, *Il lato oscuro dell'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite*, in *Le regole dell'eccezione. Un dialogo interdisciplinare a partire dalla questione del terrorismo* (a cura di Meccarelli, Palchetti e Sotis), Macerata, 2011, p. 263 ss., p. 264.

un preciso riferimento a essa in questi ultimi – poggia sull’idea di una precedenza del diritto delle Nazioni Unite nel suo complesso, anche rispetto alle competenze di attuazione. Ne derivano due conseguenze. La prima è che gli organi che appartengono all’apparato istituzionale delle organizzazioni internazionali e regionali sono tenuti a adempiere agli obblighi delle Nazioni Unite, compresi quelli contenuti in decisioni del Consiglio di sicurezza. La seconda espressione del primato è che tali obblighi prevalgono su ogni altro obbligo internazionale di natura pattizia assunto dall’organizzazione stessa. In tal modo, l’approccio in esame cerca anche di superare le critiche di chi ritiene improprio il riferimento all’art. 103 perché fondato sulla confusione tra obblighi degli Stati e obblighi dell’organizzazione.

A questo proposito, è importante sottolineare le implicazioni della clausola ‘*without prejudice*’ contenuta nell’art. 67 del progetto sulla responsabilità internazionale per fatto illecito, adottato dalla Commissione del diritto internazionale nel 2011, che riproduce l’art. 59 dell’articolato del 2001, stabilendo che esso non pregiudica la Carta delle Nazioni Unite. Nel commentario alla disposizione in esame, la Commissione utilizza proprio l’esempio di un embargo di armi disposto ai sensi dell’art. 41 della Carta, il quale richieda ai suoi destinatari di non adempiere a una fornitura di armi stabilita in un precedente accordo, per sottolineare che il Consiglio tende a non distinguere più tra Stati e organizzazioni internazionali. La Commissione quindi osserva: “even if the prevailing effect of obligations under the Charter may have a legal basis for international organizations that differs from the legal basis applicable to States, one may reach the conclusion that the Charter has a prevailing effect also with regard to international organizations⁹²”. Pur citando in nota la tesi dell’applicazione dell’art. 103 ai trattati istitutivi, la Commissione non prende posizione, riconoscendo che il primato della Carta per le organizzazioni internazionali possa (meglio) risultare da una loro manifestazione di consenso. Ad esempio, va tenuto conto che se le organizzazioni regionali decidessero di ratificare la Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali e questo strumento entrasse in vigore, esse sarebbero tenute al rispetto della clausola ‘*without prejudice*’ contenuta nell’art. 30 par. 6, riconoscendo così la prevalenza degli obblighi nascenti

⁹² *Commentary to Article 67*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2011, vol. II, Part Two, p. 104; in tema ARCARI, *Parallel Worlds, Parallel Clauses: Remarks on the Relationship between the Two Sets of ILC Articles on International Responsibility and the UN Charter*, in *Responsibility of International Organizations: Essays in Memory of Sir Ian Brownlie* (a cura di Ragazzi), Leiden/Boston, 2013, p. 97 ss., p. 102.

dalla Carta rispetto a altri obblighi di natura pattizia.⁹³

È interessante dar conto, da ultimo, di un'ulteriore risvolto sul piano logico dell'applicazione dell'art. 103 ai trattati che istituiscono organizzazioni internazionali, comprese quelle regionali: ossia se il Consiglio di sicurezza, mediante l'adozione di una decisione che impone un regime sanzionatorio possa persino 'adeguare' tali strumenti alle esigenze del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, ossia "to makes changes to the [...] treaty constituting the legal person and defining its functions and powers"⁹⁴.

La questione di fondo è se una decisione del Consiglio di sicurezza possa alterare le competenze di un'organizzazione regionale, persino estendendo i suoi poteri di imporre misure coercitive non implicanti l'uso della forza, al di là di quanto originariamente previsto dallo strumento istitutivo. Si tratta di un'ipotesi affascinante che è stata recentemente avanzata anche rispetto alle decisioni del Consiglio relative al programma di disarmo chimico della Siria, le quali avrebbero inciso sulle competenze e le prerogative dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPCW).⁹⁵ Al contempo, si tratta di una tesi assai problematica, soprattutto dalla prospettiva della dottrina dei poteri delle organizzazioni internazionali. Coloro che ritengono che il principio dei poteri attribuiti rappresenti un limite invalicabile al tipo di misure che il Consiglio di sicurezza può chiedere di applicare a un'organizzazione regionale,⁹⁶ hanno trovato conferma nel contenuto della Dichiarazione adottata dall'Assemblea generale nel 1994, la quale prevede che "cooperation between regional arrangements or agencies and the United Nations should be in accordance with their respective mandates, scope and composition"⁹⁷.

L'analisi fin qui condotta permette di formulare qualche conclusione

⁹³ V. ORAKHELASHVILI, *Article 30, Convention of 1986*, in *The Vienna Conventions on the Law of Treaties*, cit., p. 801 ss., p. 803.

⁹⁴ TALMON, *Security Council Treaty Action*, in *Revue hellénique de droit international*, 2009, p. 65 ss.; nonché WOOD, *The Law of Treaties and the UN Security Council: some Reflections*, in *The Law of Treaties beyond the Vienna Convention* (a cura di Cannizzaro), Oxford, 2011, p. 244 ss.

⁹⁵ In tema v. DEN DEKKER, *Absolutely Validity, Absolute Immunity: Is There Something Wrong with Article 103 of the UN Charter?*, in *What's Wrong with International Law? Liber Amicorum A.H.A. Soons*, (a cura di Ryngaert et al.), Leiden/Boston, 2015, p. 247 ss., p. 250; SOSSAI, *Come assicurare la punibilità dell'uso di armi chimiche in Siria?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2017, p. 419 ss.

⁹⁶ VILLANI, *Les rapports entre l'ONU et les organisations regionales*, cit., p. 332.

⁹⁷ *Declaration on the Enhancement of Cooperation between the United Nations and Regional Arrangements or Agencies in the Maintenance of International Peace and Security*, UN Doc A/RES/49/57, 9 dicembre 1994.

a proposito della obbligatorietà delle decisioni del Consiglio di sicurezza per le organizzazioni regionali. A eccezione di chi ritiene che dalla natura 'costituzionale' della Carta conseguano obblighi nei confronti di soggetti terzi indipendentemente dal loro consenso, l'opinione comunque prevalente in dottrina è che le organizzazioni regionali non siano direttamente vincolate dagli articoli 25 e 103 della Carta.⁹⁸ Esse rimangono comunque libere di accettare unilateralmente gli obblighi contenuti in risoluzioni del Consiglio di sicurezza, sebbene tale manifestazione di consenso debba essere valutata caso per caso. Resta il fatto che gli Stati membri sono tenuti a dare esecuzione alle decisioni internazionali, obbligo a cui non possono sottrarsi creando un'organizzazione internazionale con personalità separata, come peraltro sancito dall'art. 48 par. 2.

7. *Le sanzioni regionali 'supplementari'*

In questo quadro, occorre dar conto di un aspetto ulteriore dell'attuazione delle misure non implicanti l'uso della forza. Negli ultimi anni, l'UE ha deciso di rafforzare le sanzioni delle Nazioni Unite applicando misure supplementari, ossia ulteriori rispetto a quanto previsto dal Consiglio di sicurezza, in un numero crescente di situazioni, dall'Iran alla Corea del Nord, dalla Costa d'Avorio⁹⁹ alla Libia.¹⁰⁰ Gli orientamenti dell'Unione sull'attuazione e valutazione delle misure restrittive specificano che “[n]el caso di misure di attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU, gli strumenti giuridici dell'UE dovranno conformarsi a tali risoluzioni, ma s'intende che l'UE può decidere di applicare misure più restrittive¹⁰¹”. Poiché, nella prassi, l'adozione di tali misure supplementari è avvenuta a distanza di tempo dal momento della creazione del regime sanzionatorio da parte delle Nazioni Unite, lo scopo di rafforzare l'azione del Consiglio di sicurezza si è legato anche all'insoddisfazione circa il suo impatto e gli effetti

⁹⁸ V. KOLB, *L'article 103 de la Charte des Nations Unies*, in *Recueil des Cours*, vol. 367 (2013), p. 9 ss., p. 177.

⁹⁹ Decisione 2010/801/PESC del Consiglio, del 22 dicembre 2010, recante modifica della decisione 2010/656/PESC del Consiglio che proroga le misure restrittive nei confronti della Costa d'Avorio, in *GUUE* L 341, 23 dicembre 2010, p. 45 ss.

¹⁰⁰ Decisione 2011/137/PESC del Consiglio, del 28 febbraio 2011, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Libia, in *GUUE* L 58, 3 marzo 2011, p. 53 ss.

¹⁰¹ Consiglio dell'UE, *Orientamenti per le sanzioni – aggiornamento*, cit., p. 5.

prodotti.¹⁰² L'impiego di misure c.d. aggiuntive è condiviso non soltanto con gli Stati Uniti¹⁰³ ma anche con altri Paesi, come l'Australia, il Canada, il Giappone¹⁰⁴ e la Svizzera.

Quanto alle misure supplementari nei confronti di *Daesh* e di *Al-Qaida* nonché di persone e entità a essi associate o che li sostengono, queste integrano e rafforzano il regime delle Nazioni Unite, dopo l'estensione del suo ambito di applicazione all'ISIS con la ris. 2253 (2015), mediante la creazione di un proprio elenco autonomo di persone e entità soggette a misure restrittive, che integra la lista gestita dal Comitato delle sanzioni. L'obiettivo prefissatosi dall'UE con la decisione adottata nel settembre 2016 è stato soprattutto quello di affinare gli strumenti di lotta alla minaccia rappresentata dai combattenti terroristi stranieri in Europa. Così, rispetto ai criteri individuati dal Consiglio di sicurezza, quelli previsti dalla Decisione n. 2016/1693 rispondono all'esigenza di imporre misure restrittive – compresi i divieti di viaggio – nei confronti, ad esempio, di individui che viaggiano o cercano di recarsi sia al di fuori che all'interno dell'Unione, per sostenere *Daesh* o *Al-Qaida* o per ricevere addestramento, oppure di persone e entità coinvolte in attività quali l'istigazione o la provocazione pubblica a atti a sostegno di tali organizzazioni, oppure, ancora, in gravi abusi dei diritti umani al di fuori dell'UE, tra cui sequestro, stupro, violenza sessuale, matrimonio forzato e riduzione in schiavitù.¹⁰⁵

Più articolate sono state le misure restrittive 'supplementari' che sono state adottate per contrastare la proliferazione nucleare, nei confronti di Iran e Corea del Nord.¹⁰⁶ Quanto alla reazione al programma nucleare e missilistico di Pyongyang, le misure supplementari adottate dall'UE facevano seguito all'adozione della ris. 2270 (2016), con la quale il Consiglio di sicurezza aveva impresso una svolta decisiva al regime sanzionatorio nei confronti di quel Paese. Nel precedente decennio, le misure introdotte a seguito del test nucleare dell'ottobre 2006 erano rimaste nella sostanza circoscritte quanto all'ambito di applicazione, soprattutto un *embargo* su materiali, attrezzature, beni e tecnologie connessi ai programmi legati alle

¹⁰² BRZOSKA, *International Sanctions before and beyond UN Sanctions*, cit., p. 1344.

¹⁰³ NEPHEW, *The Art of Sanctions: A View from the Field*, New York, 2018.

¹⁰⁴ KANETAKE, *Implementation of Sanctions: Japan*, in *Economic Sanctions in International Law and Practice*, cit., p. 136 ss.

¹⁰⁵ Decisione (Pesc) 2016/1693 del Consiglio del 20 settembre 2016, cit., articoli 2 e 3; in tema, v. RICCARDI, *Revisiting the Role of the EU Judiciary as the Stronghold for the Protection of Human Rights while Countering Terrorism*, in *Global Jurist*, 2018.

¹⁰⁶ In tema, v. MAGLIVERAS, *Sanctions in Nuclear Non-Proliferation Law*, in *Nuclear Non-Proliferation in International Law - Volume V* (a cura di Black-Branch e Fleck), The Hague, 2020, p. 129 ss.

armi nucleari, ai missili balistici o a altre armi di distruzione di massa.¹⁰⁷ A seguito dei test missilistici e nucleari nei mesi di febbraio e marzo 2016, il Consiglio decideva all'unanimità un inasprimento significativo delle sanzioni nei confronti di Pyongyang, investendo diversi settori economici, come ad esempio il divieto di approvvigionamento dalla Corea del Nord di carbone, ferro e minerali di terre rare, il divieto di esportazioni di carburante per l'aviazione, nonché l'obbligo di impedire formazioni specialistiche a cittadini nordcoreani in talune discipline sensibili.¹⁰⁸ La ris. 2270 (2016) stabiliva inoltre il divieto di apertura di succursali, filiali o uffici di rappresentanza di banche nordcoreane, compresa la Banca centrale, e di altre entità finanziarie nel territorio degli Stati membri, imponendo la chiusura di quelli esistenti, e prevedeva altresì restrizioni al sostegno finanziario per gli scambi commerciali con la Corea.

L'UE, con Decisione del Consiglio n. 2016/849 del 27 maggio 2016, ha stabilito non soltanto di dare attuazione alle misure già assai severe imposte dal Consiglio di sicurezza ma di introdurre ulteriori misure nel settore commerciale, come il divieto di importazione di prodotti petroliferi e articoli di lusso dalla Corea del Nord; nel settore dei trasporti, ossia il divieto di atterraggio, decollo o sorvolo del territorio dell'UE per qualsiasi aeromobile operato da vettori nordcoreani o originario di quel Paese, nonché il divieto di ingresso nei porti dell'UE per qualsiasi nave posseduta, gestita o dotata di equipaggio dalla Corea del Nord; inoltre, il divieto di ogni tipo di investimento da parte nordcoreana nell'UE e divieto di investimenti da parte di cittadini o entità dell'UE nei settori delle industrie estrattive, di raffinazione e chimiche di Pyongyang.¹⁰⁹ La prassi europea di introdurre misure più stringenti – pure nel senso di prevedere un proprio elenco di persone soggette alle sanzioni mirate – si è rinnovata anche a seguito dell'ulteriore inasprimento del regime sanzionatorio da parte delle Nazioni Unite, con l'emanazione delle risoluzioni 2371 e 2375 (2017). È significativo che talune misure dapprima approvate a livello europeo, come il divieto di approvvigionamento di prodotti petroliferi, siano stati successivamente introdotte dal Consiglio di sicurezza sul piano universale.

Il dibattito sulla legittimità di questa tipologia di misure aggiuntive

¹⁰⁷ V. JOYNER, *UN Counter-proliferation Sanctions and International Law*, in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, p. 105 ss., pp. 108-109.

¹⁰⁸ UN Doc. S/RES/2270 (2016). Per un'analisi delle misure v. BORLINI, *The North Korea's Gauntlet*, cit., pp. 331-335.

¹⁰⁹ Decisione (Pesc) 2016/849 del Consiglio, del 27 maggio 2016, relativa a misure restrittive nei confronti della Repubblica popolare democratica di Corea e che abroga la decisione 2013/183/PESC, in *GUUE* L 141, 28 maggio 2016, p. 79 ss.

rispetto alle sanzioni adottate dalle Nazioni Unite è stato vivace nella letteratura politologica. Il problema di fondo si può riassumere con il quesito che segue: “whether UN sanctions should be considered as the floor on which other measures can be built or whether they constitute the ‘ceiling’ (or limit) in what is legitimate¹¹⁰”. Com’è noto, sul piano politico, Cina e Federazione russa si sono unite all’opposizione espressa da un gruppo significativo di altri Stati rispetto alla prassi delle sanzioni economiche unilaterali, la cui condanna è stata oggetto di diverse risoluzioni dell’Assemblea generale. Vi è un’eco di questo dibattito anche in alcune riunioni del Consiglio di sicurezza dedicate, in termini generali, alle misure non implicanti l’uso della forza: gli interventi critici sostenevano che fosse inaccettabile l’utilizzo delle sanzioni già esistenti delle Nazioni Unite per intensificare misure restrittive unilaterali anche a livello regionale, sottolineando non soltanto che esse fossero contrarie al principio della sovrana uguaglianza degli Stati ma anche che comprometterebbero la stessa efficacia delle misure del Consiglio.¹¹¹

Da un punto di vista strettamente giuridico occorre stabilire se, una volta che il Consiglio di sicurezza abbia esercitato i propri poteri in base all’art. 41 della Carta, ciò abbia o meno un effetto preclusivo rispetto all’adozione di ulteriori misure restrittive da parte di Stati o organizzazioni regionali, e se essi, qualora intendano procedere in tal senso, necessitino di una specifica autorizzazione. Rientra in questo ambito anche la discussione se talune misure supplementari adottate dall’UE possano in realtà giustificarsi sulla base di un invito di natura raccomandatoria presente nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza. L’alternativa è che Stati e organizzazioni regionali conservino ampio margine di libertà nell’adottare misure coercitive che non implicano l’uso della forza armata purché siano conformi al diritto internazionale, perché a titolo di ritorsione o contromisura. La precisa qualificazione giuridica delle misure supplementari non è senza conseguenze:

¹¹⁰ BIERSTEKER e PORTELA, *EU Sanctions in Context: Three Types*, European Union Institute for Security Studies, Brief Issue n. 26, luglio 2015, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_26_EU_sanctions.pdf.

¹¹¹ Cfr. *General issues relating to sanctions*, UN Doc. S/PV.7323, 25 novembre 2014, p. 19. Si leggano l’intervento della Cina (“a small number of countries act at will according their domestic laws and impose or threaten to impose unilateral sanctions against other States, which is not only in violation of the principle of sovereign equality among Member States but also undermine the authority of Council sanctions”) e della delegazione russa, che tocca il tema delle sanzioni aggiuntive (“In discussing the issue of sanctions, we should not overlook other important issues, such as the illegitimacy of unilateral sanctions or the fact that it is unacceptable to use existing Security Council sanctions to arbitrarily intensify or develop restrictive measures at the national or regional levels”). V. anche UN Doc. S/PV.7620, 11 febbraio 2016.

ad esempio, il principio di proporzionalità opera in modo diverso a seconda che si tratti di atti che vanno inquadrati nel sistema di sicurezza delle Nazioni Unite oppure devono valutarsi alla luce del diritto internazionale generale: mentre infatti le contromisure devono essere commisurate al pregiudizio subito, la proporzionalità di misure adottate sulla base di una risoluzione del Consiglio di sicurezza deve essere valutata sulla base degli obiettivi che intende raggiungere, tenendo naturalmente conto delle possibili conseguenze sul piano umanitario.¹¹²

8. (segue) *Il problema del fondamento giuridico delle misure aggiuntive in base al diritto internazionale*

A seguito dell'inasprimento delle sanzioni delle Nazioni Unite nei confronti dell'Iran con l'adozione da parte del Consiglio di sicurezza della ris. 1929 (2010), l'UE ne diede immediatamente attuazione.¹¹³ Successivamente, a distanza di più di un anno, l'Unione decise di dotarsi una vasta serie di misure di natura economica ancora più severe volte a colpire duramente soprattutto il settore finanziario di Teheran, in stretta collaborazione con gli Stati Uniti e gli altri partner internazionali. Ad esempio, quanto al settore commerciale, la Decisione n. 2012/35 introduceva non soltanto precisi divieti di esportazione verso l'Iran di armi, di beni a duplice uso e di prodotti che potessero essere utilizzati in attività connesse all'arricchimento dell'uranio, così come di oro, diamanti e di altri metalli preziosi, ma anche misure di embargo petrolifero, che comprendevano un divieto di importare petrolio greggio, gas naturale e di prodotti petrolchimici e petroliferi nonché di esportare attrezzature essenziali utilizzate nel settore energetico. Ciò si giustificava, secondo l'UE, in ragione del potenziale collegamento tra le entrate dell'Iran risultanti dal settore dell'energia e il finanziamento delle sue attività nucleari e del fatto che le apparecchiature e i materiali per processi chimici necessari all'industria petrolchimica avevano molti elementi in comune con quelli necessari per alcune attività sensibili del ciclo del combustibile nucleare.¹¹⁴

¹¹² RUYS, *Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework*, in *Research Handbook on UN Sanctions*, cit., pp. 37-38.

¹¹³ Decisione 2010/413/PESC del Consiglio, del 26 luglio 2010, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran e che abroga la posizione comune 2007/140/PESC.

¹¹⁴ Decisione 2012/35/PESC del Consiglio, cit., punto 8 del preambolo, V. in generale SUZUKI, *Iran: The Role and Effectiveness of UN Sanctions*, in *Economic Sanctions in*

Una gamma significativa di misure riguardava inoltre restrizioni nel settore finanziario, attraverso sia l'introduzione di meccanismi di notifica e autorizzazione per il trasferimento di fondi superiori a determinati importi verso istituti finanziari iraniani, sia il congelamento dei fondi e delle risorse economiche delle persone fisiche e giuridiche legate al Corpo delle Guardie rivoluzionarie islamiche, nonché della Banca centrale dell'Iran e delle più importanti banche commerciali di quel Paese. Ciò comprendeva anche il divieto di prestare servizi specializzati di messaggistica utilizzati per scambiare dati finanziari:¹¹⁵ da qui, nel marzo 2012, l'immediata decisione di SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*), società con sede legale in Belgio, di disconnettere le banche iraniane dal proprio sistema.¹¹⁶ È evidente che in questo modo le restrizioni commerciali e finanziarie contro l'Iran apparivano sempre meno legate all'obiettivo iniziale di arrestare il programma di arricchimento nucleare per orientarsi verso il complesso delle relazioni economiche con quel Paese.

Nonostante per l'UE l'introduzione e l'attuazione delle misure restrittive "devono sempre essere conformi al diritto internazionale"¹¹⁷, diversi autori si sono soffermati sulla liceità delle sanzioni aggiuntive nei confronti dell'Iran, ritenendo che non potessero semplicemente giustificarsi alla stregua di ritorsioni, in quanto esse "involve[d] the suspension of the performance of international legal obligations otherwise owed to Iran"¹¹⁸. Così, in aggiunta alla violazione del principio consuetudinario di non-intervento negli affari interni, vi è chi ha sostenuto che le misure di embargo petrolifero costituissero un inadempimento di obblighi assunti da taluni membri dell'UE per effetto di trattati bilaterali di investimento conclusi con l'Iran.¹¹⁹ Un altro aspetto particolarmente discusso riguardava se le misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche della Banca centrale iraniana fossero o meno in contrasto con le norme consuetudinarie e pattizie in materia di immunità dei beni dello Stato.¹²⁰ In tema, una posizione favorevole è

International Law and Practice, cit., p. 178 ss., pp. 187-188.

¹¹⁵ Art. 24 del Regolamento (UE) n. 267/2012 del Consiglio, del 23 marzo 2012, cit.

¹¹⁶ *SWIFT instructed to disconnect sanctioned Iranian banks following EU Council decision*, 15 marzo 2012, <https://www.swift.com/insights/press-releases/swift-instructed-to-disconnect-sanctioned-iranian-banks-following-eu-council-decision>.

¹¹⁷ *Orientamenti dell'Unione sull'attuazione e valutazione delle misure restrittive*, cit., p. 7, par. 9.

¹¹⁸ CALAMITA, *Sanctions, Countermeasures and the Iranian Nuclear Issue*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2009, p. 1393 ss., p. 1397.

¹¹⁹ DUPONT, *Countermeasures and Collective Security: The Case of the EU Sanctions Against Iran*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2012, p. 301 ss., pp. 312-313.

¹²⁰ La questione in esame si intreccia, anche se va tenuta distinta, dall'oggetto della controversia tra Iran e Stati Uniti, pendente al momento in cui si scrive dinanzi alla Corte

sostenuta da alcuni autori,¹²¹ mentre altri sembrano dubitare che la norma consuetudinaria sull'immunità dalle misure esecutive posteriori a una decisione giudiziale, possa applicarsi anche al congelamento fondi, in quanto misura autonomamente disposta dal legislatore o dal potere esecutivo.¹²²

Presupponendo la contrarietà con il diritto internazionale, una prima ipotesi circa la giustificazione giuridica da darsi a talune tra le sanzioni aggiuntive dell'UE nei confronti dell'Iran sarebbe quella di interpretare la stessa ris. 1929 (2010) del Consiglio di sicurezza come contenente un invito rivolto agli Stati e all'UE, in maniera esplicita o implicita, a intraprendere misure ulteriori rispetto a quelle in essa stabilite. Questa tesi si fonda

internazionale di giustizia, rispetto ai provvedimenti di natura esecutiva e legislativa volti al congelamento e al sequestro di fondi della Banca centrale iraniana, al fini di rendere esecutive le pronunce dei tribunali interni statunitensi le quali condannano l'Iran a risarcire le vittime di attentati terroristici che si ritiene avvenuti con il sostegno finanziario di quel Paese. V. ICJ, *Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, eccezioni preliminari, sentenza del 13 febbraio 2019, riprodotta in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 527 ss.

¹²¹ CASTELLARIN, *Le gel des avoirs d'une banque centrale étrangère comme réaction décentralisée à un fait internationalement illicite: rétorsion ou contre-mesure?*, in *Hague Yearbook of International Law*, 2012, p. 173 ss.; THOUVENIN, *Gel des fonds des banques centrales et immunité d'exécution*, in *Immunities in the Age of Global Constitutionalism* (a cura di Peters, Lagrange, Oeter e Tomuschat), Leiden/Boston, 2014, p. 209 ss., pp. 213-216; nonché THOUVENIN e GRANDAUBERT, *The Material Scope of State Immunity from Execution*, in *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law* (a cura di Ruys, Angelet e Ferro), Cambridge, 2019, p. 245 ss., pp. 250-252. A proposito dei beni della Banca centrale, essi si soffermano sulla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni (New York, 2 dicembre 2004, UN Doc. A/59/508), in particolare sulla definizione di 'Stato' ai fini dell'immunità, all'art. 2, e sulla nozione di 'bene' utilizzato a fini pubblici non commerciali, all'art. 21, che comprende 'i beni della banca centrale'.

¹²² Il nesso tra immunità dalle misure esecutive e l'esistenza di procedimenti giudiziari sarebbe confermato dalla stessa Corte internazionale di giustizia: ICJ, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, sentenza del 3 febbraio 2012, in *ICJ Reports*, 2012, p. 99 ss., par. 93; v. RONZITTI, *Sanctions as Instruments of Coercive Diplomacy*, cit., p. 22; RUYS, *Immunity, Inviolability and Countermeasures – A Closer Look at Non-UN Targeted Sanctions*, in *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law*, cit., p. 670 ss., pp. 677-680. Quest'ultimo autore ritiene che i fondi della Banca centrale non godano nemmeno dell'inviolabilità. Occorre pure rilevare che questioni di immunità non sono state sollevate nei ricorsi presentati dalla Banca centrale dell'Iran per l'annullamento della Decisione n. 2012/35/PESC e del Regolamento n. 267/2012 per la parte che la riguardavano: Tribunale dell'Unione europea, *Central Bank of Iran c. Consiglio dell'Unione europea*, causa T-563/12, sentenza del 25 marzo 2015; Corte di giustizia, *Central Bank of Iran c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-266/15P, sentenza del 7 aprile 2016.

sul fatto che in diversi passaggi della risoluzione compaiono richiami a 'esercitare la vigilanza': in relazione alle transazioni coinvolgenti le banche iraniane, compresa la Banca centrale;¹²³ rispetto alla fornitura, la vendita o il trasferimento all'Iran di tutte le altre armi;¹²⁴ nei confronti di transazioni che coinvolgevano l'IRGC.¹²⁵ Per quel che concerne l'embargo petrolifero, l'unico riferimento è contenuto nel preambolo della risoluzione, dove il Consiglio riconosce "the potential connection between Iran's revenues derived from its energy sector and the funding of Iran's proliferation-sensitive nuclear activities". È evidente che laddove il richiamo a esercitare la vigilanza è contenuto in disposizioni introdotte dall'espressione '*calls upon*' si può ritenere che si tratti in effetti di raccomandazioni del Consiglio.¹²⁶ Non convince invece l'ipotesi che il preambolo di una risoluzione possa rappresentare la base giuridica di misure più stringenti di carattere supplementare, sia quando il Consiglio sembra unicamente incoraggiare azioni che rimangono nell'alveo del diritto internazionale, sia, a maggior ragione, quando si limita a constatare l'esistenza di una certa situazione, come nel caso del legame tra le entrate derivanti dal settore dell'energia e il finanziamento di attività nucleari. Assai difficile è interpretare questo riferimento nel preambolo come una raccomandazione a istituire un embargo sul greggio.¹²⁷

¹²³ UN Doc. S/RES/1929 (2010), preambolo: "*recalling* in particular the need to exercise vigilance over transactions involving Iranian banks, including the Central Bank of Iran".

¹²⁴ *Ibidem*, par. 8: "*calls upon* all States to exercise vigilance and restraint over the supply, sale, transfer, provision, manufacture and use of all other arms and related materiel".

¹²⁵ *Ibidem*, par. 12: "*calls upon* all States to exercise vigilance over those transactions involving the IRGC that could contribute to Iran's proliferation-sensitive nuclear activities or the development of nuclear weapon delivery systems".

¹²⁶ Non sembra persuasivo l'argomento secondo cui la stessa ris. 1929 (2010) escluda misure aggiuntive da parte di Stati e organizzazioni internazionali, in ragione del suo par. 37 che "further decisions will be required should [...] additional measures be necessary".

¹²⁷ In tema di effetti giuridici del preambolo di una decisione del Consiglio di sicurezza, v. AHLSTRÖM, *United Nations Security Council Resolution 1540: Non-proliferation by Means of International Legislation*, in *SIPRI Yearbook 2007*, Oxford, 2007, p. 460 ss., pp. 464-465. V. anche l'enigmatica posizione della Corte di giustizia dell'UE, nel caso *Kala Naft* (causa C 348/12 P, 28 novembre 2013): la ricorrente contestava il potere dell'UE di adottare misure relative alla commercializzazione di attrezzature e di tecnologie essenziali destinate all'industria del gas e del petrolio, in quanto non previste dalla ris. 1929 (2010). La Corte, per un verso, pare giustificare le misure restrittive sulla base della ris. 1929, osservando (par. 83) che essa "rileva il nesso potenziale tra i ricavi provenienti alla Repubblica islamica dell'Iran dal proprio settore energetico ed il finanziamento delle proprie attività nucleari che costituiscono un rischio di proliferazione, e menziona che i materiali e le materie utilizzate nei procedimenti chimici dell'industria petrolchimica sono del tutto analoghi a quelli impiegati in talune attività sensibili del ciclo del combustibile nucleare", dall'altro (par. 108) conclude

In realtà, già in passato, il Consiglio di sicurezza aveva invitato un'organizzazione regionale, in quel caso la *Southern African Development Community* (SADC), a introdurre misure aggiuntive per rafforzare il regime sanzionatorio contro l'UNITA: la ris. 1295 (2000) raccomandava, ad esempio, di rafforzare i sistemi di controllo del traffico aereo e di prevenire l'approvvigionamento di petrolio da parte dell'UNITA.¹²⁸ Vale la pena allora approfondire il tema di un possibile effetto permissivo delle raccomandazioni del Consiglio adottate sulla base dell'art. 41 della Carta.¹²⁹ Alcuni ritengono che l'art. 103 si applichi "to all action under Arts 41 and 42 and not only to mandatory measures¹³⁰", ritenendo che altrimenti si priverebbe il Consiglio della flessibilità di cui dovrebbe godere nello stabilire quale azione sia più appropriata per fronteggiare una minaccia alla pace. Altri autori mantengono una posizione più aderente al testo dell'art. 103, argomentando che se il suo scopo è dunque quello di rimuovere ogni ostacolo all'adempimento degli obblighi sanciti dalla Carta, tale disposizione si riferisce unicamente all'ipotesi di obblighi confliggenti.¹³¹ Ciò non esclude che il Consiglio possa permettere agli Stati e alle organizzazioni internazionali e regionali di agire in contrasto con certi obblighi che essi possano avere in base al diritto internazionale: per Gaja, raccomandazioni e autorizzazioni del Consiglio possono rappresentare circostanze che escludono l'illiceità. Tale effetto non compare nell'elenco contenuto nella prima parte dei progetti del 2001 e del 2011 ma è da ricomprendere nella clausola '*without prejudice*' rispettivamente agli art. 59 e 67.¹³²

Qualora si concluda che le misure supplementari adottate dall'UE non

che le misure europee sono indipendenti rispetto alle sanzioni delle Nazioni Unite, visto che "laddove debbano essere prese in considerazione ai fini dell'interpretazione degli atti controversi, né la risoluzione 1929 (2010) del Consiglio di sicurezza né la dichiarazione del Consiglio europeo del 17 giugno 2010 possono costituirne il fondamento normativo".¹²⁸ Sulle misure quindi intraprese dal SADC, v. *Letter dated 8 October 2001 from the Chairman of the Monitoring Mechanism on Sanctions against UNITA to the Chairman of the Committee established pursuant to resolution 864 (1993)*, UN Doc. S/2001/966, 12 ottobre 2001, par. 253.

¹²⁹ Su cui già FORLATI PICCHIO, *La sanzione nel diritto internazionale*, cit. p. 223; che richiama MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, VII ed. riveduta, Padova, 1967, p. 295.

¹³⁰ KRISCH, *Introduction to Chapter VII: The General Framework*, in *The Charter of the United Nations*, cit., p. 1237 ss., p. 1262.

¹³¹ GAJA, *The Protection of General Interests in the International Community: General Course on Public International Law (2011)*, in *Recueil des Cours*, vol. 364 (2012), 2014, p. 9 ss., p. 90; *contra* KOLB, *Article 103 of the UN Charter and Security Council Authorizations*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence 2018, 2019*, p. 165 ss.

¹³² GAJA, *The Protection of General Interests*, cit., p. 91.

sono raccomandate o autorizzate dal Consiglio di sicurezza, esse possono comunque giustificarsi alla stregua di contromisure in reazione a un illecito internazionale.¹³³ In effetti, Consiglio dell'UE parve considerare la decisione di ampliare la gamma di sanzioni come una risposta al comportamento iraniano in violazione del diritto internazionale, osservando che "Iran continues to refuse to comply with its international obligations and to fully cooperate with IAEA to address concerns on its nuclear programme, and instead continues to violate those obligations."¹³⁴

Si può allora ritenere che, in linea di principio, l'UE avesse titolo a prendere contromisure rispetto alla violazione da parte di Teheran degli obblighi di natura interdipendente contenuti nel Trattato di non proliferazione nucleare.¹³⁵ Resta comunque da discutere un ulteriore profilo che, rispetto alla tesi dell'autorizzazione del Consiglio a adottare misure più stringenti, si pone al polo opposto nello spettro delle possibili interazioni tra sanzioni delle Nazioni Unite e l'azione dell'UE nei confronti dell'Iran. Il problema è di verificare se il ricorso a contromisure sia ammesso anche nel caso il Consiglio di sicurezza abbia già agito in base al Capitolo VII della Carta. Nell'ipotesi specifica di una decisione del Consiglio che escluda espressamente l'adozione di una contromisura nei confronti di un certo Stato, il relatore speciale Gaja aveva osservato che "neither States nor international organizations could lawfully resort to those countermeasures"¹³⁶. In realtà risulta arduo rinvenire esplicite statuizioni di questo tipo nella prassi del Consiglio di sicurezza.

Non si intende qui dar conto del dibattito scientifico, complesso e assai articolato, circa la relazione tra sanzioni delle Nazioni Unite e l'adozione di contromisure da parte di Stati e organizzazioni internazionali. Come noto, alcuni autori hanno sostenuto il carattere sussidiario delle misure autonome rispetto ai poteri del Consiglio di sicurezza.¹³⁷ Altri invece non

¹³³ V. anche RONZITTI, *Sanctions as Instruments of Coercive Diplomacy*, cit., p. 19.

¹³⁴ *EU Council Conclusion on Iran (3142th Foreign Affairs Council meeting)*, Bruxelles, 23 gennaio 2012, par. 2.

¹³⁵ V. SINGH, *Iran, The Nuclear Issue & Countermeasures*, in *EJIL:Talk!*, 10 gennaio 2012, <http://www.ejiltalk.org/iran-the-nuclear-issue-countermeasures>; in generale ID., *Non-proliferation Law and Countermeasures*, in *Non-proliferation Law as a Special Regime: a Contribution to Fragmentation Theory in International Law* (a cura di Joyner e Roscini), Cambridge, 2012, p. 196 ss.

¹³⁶ GAJA, *Seventh Report on responsibility of international organizations*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2009, vol. II, Part One, p. 73 ss., p. 96.

¹³⁷ V., ad esempio, SICILIANOS, *Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community*, in *The Law of International Responsibility* (a cura di Crawford, Pellet e Olleson), Oxford, 2010, p. 1137 ss., p. 1144.

escludono che sanzioni delle Nazioni Unite e contromisure da parte di terzi rivolte alla tutela di un interesse generale possano operare in parallelo.¹³⁸ In questo senso, merita attenzione anche se non appare comunque dirimente l'osservazione¹³⁹ per cui manca nella Carta una previsione espressa per le misure coercitive non implicanti l'uso della forza comparabile all'art. 51, la quale riconosce il diritto alla legittima difesa "fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale". Come si è già avuto modo di constatare nel primo capitolo, il dibattito ancora in corso riflette la tensione esistente tra risposte centralizzate nel quadro del sistema di sicurezza collettiva e la realtà delle contromisure adottate da soggetti non specialmente lesi. In conclusione, in assenza di deliberazioni del Consiglio, gli Stati e le organizzazioni internazionali e regionali mantengono un ampio margine di discrezionalità. La presenza di sanzioni delle Nazioni Unite, se non preclude del tutto reazioni unilaterali, certo comporta una restrizione della competenza di Stati e organizzazioni all'adozione di misure che non pregiudichino l'efficacia dell'azione istituzionale.¹⁴⁰

Occorre infine domandarsi quale siano gli effetti dell'estinzione delle sanzioni imposte a livello universale dalle Nazioni Unite sulle misure supplementari adottate dall'UE. Gli orientamenti dell'UE prevedono che laddove le misure restrittive siano "intese unicamente ad attuare risoluzioni del Consiglio di sicurezza, non è opportuno che gli strumenti giuridici di attuazione rimangano in vigore quando il Consiglio di sicurezza ha deciso la revoca delle misure e le misure restrittive dovrebbero pertanto essere abrogate il più rapidamente possibile¹⁴¹". Se si aderisce alla tesi per cui le organizzazioni regionali possano prendere contromisure, la necessaria conseguenza è che non vi sia un obbligo per gli Stati membri e l'UE di cessare anche le misure supplementari, posto che le condizioni per il loro mantenimento siano soddisfatte in base al diritto internazionale generale.¹⁴²

¹³⁸ V., ad esempio, DAWIDOWICZ, *Third-party Countermeasures: Observations on a Controversial Concept*, in *Sovereignty, Statehood and State Responsibility: Essays in Honour of James Crawford* (a cura di Chinkin e Baetens), Cambridge, 2015, p. 340 ss.; Id., *Third-party Countermeasures in International Law*, cit., pp. 255-262.

¹³⁹ Si vedano i commenti di Roscini raccolti nel rapporto della conferenza tenutasi all'Istituto affari internazionali nel 2015: *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law, Report of the IAI Conference of 13 February 2015*, <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1505.pdf>.

¹⁴⁰ Così CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, cit., p. 450.

¹⁴¹ *Orientamenti per le sanzioni – aggiornamento*, cit., p. 18, par. 45.

¹⁴² RONZITTI, *Sanctions as Instruments of Coercive Diplomacy*, cit. p. 20.

9. *Il ruolo delle organizzazioni regionali nell'attuazione coercitiva delle sanzioni delle Nazioni Unite*

Nell'ultima parte di questo capitolo, dopo aver discusso il tema della vincolatività delle decisioni del Consiglio di sicurezza e la natura giuridica delle misure aggiuntive eventualmente applicate da organizzazioni regionali, si intende rivolgere l'attenzione al ruolo che esse assumono nell'attuazione delle sanzioni delle Nazioni Unite. È un'indagine che consente di ricostruire in modo più ricco e articolato l'interazione tra l'imposizione di misure coercitive non implicanti l'uso della forza e il dispiegamento in una stessa situazione di operazioni militari anche di organizzazioni regionali, autorizzate dal Consiglio di sicurezza.

In termini generali, la questione della modalità di attuazione delle sanzioni delle Nazioni Unite da parte degli Stati e delle organizzazioni regionali investe aspetti diversi tra loro.¹⁴³ La prima prospettiva, la più tradizionale, riguarda l'ambito dell'adattamento del diritto interno alle fonti previste da accordo: in particolare se le decisioni del Consiglio entrino immediatamente a far parte dell'ordinamento giuridico oppure se siano necessari dei provvedimenti di recepimento; in questa seconda ipotesi, quale sia la base giuridica delle misure interne di adempimento, se ad esempio un atto legislativo preesistente, che assicura l'esecuzione automatica, oppure un provvedimento *ad hoc*.¹⁴⁴ Naturalmente, l'immissione delle decisioni del Consiglio negli ordinamenti non assicura di per sé l'efficacia delle misure sanzionatorie, sia perché esse contengono norme non *self-executing* sia perché la loro esecuzione può comportare problemi ad esempio quanto all'ambito di applicazione *ratione personae* o difficoltà di coordinamento *ratione temporis*. Sotto questo ultimo profilo, a proposito dell'UE, è stata osservata una discrepanza temporale talvolta significativa tra l'approvazione di una decisione del Consiglio di sicurezza che impone sanzioni e l'adozione degli atti legislativi di attuazione:¹⁴⁵ quattro mesi, ad esempio, tra il 23

¹⁴³ GOWLLAND-DEBBAS, *Implementing Sanctions Resolutions in Domestic Law*, in *National Implementation of United Nations Sanctions*, cit., p. 33 ss., p. 34; THOUVENIN, *History of Implementation of Sanctions*, in *Economic Sanctions in International Law and Practice*, cit., p. 83 ss.

¹⁴⁴ Su questi aspetti, per quel che attiene l'ordinamento italiano, v. già MANCINI, *Sull'attuazione delle decisioni del Consiglio di Sicurezza nell'ordinamento italiano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 1027 ss.

¹⁴⁵ GATTINI, *Effects of Decisions of the UN Security Council in the EU Legal Order*, in *International Law as Law of the European Union* (a cura di Cannizzaro, Palchetti e Wessel), Leiden/Boston, 2012, p. 215 ss., p. 221.

dicembre 2006, data di votazione della ris. 1737 (2006), e il 19 aprile 2007, quella del regolamento n. 423/2007.¹⁴⁶

Naturalmente, nella letteratura politologica il criterio dell'efficacia delle sanzioni è anzitutto misurato nei termini della capacità di raggiungere gli obiettivi per cui sono state introdotte, ossia modificare il comportamento degli enti bersaglio delle misure, tenendo conto di altri profili, compresa una valutazione dei costi e delle possibili alternative sul piano politico.¹⁴⁷

Un aspetto meno considerato riguarda il tema del controllo sull'esecuzione delle sanzioni delle Nazioni Unite. Alcuni si sono concentrati sul ruolo dei Comitati delle sanzioni e dei gruppi di esperti, a cui in particolare è affidato questo compito, e sugli obblighi di natura procedurale degli Stati, rispetto all'invio di rapporti periodici.¹⁴⁸ Talvolta le azioni di controllo, soprattutto dell'efficacia delle misure di embargo commerciale, hanno richiesto attività di sorveglianza e financo ispettive *in loco*. In alcuni contesti compiti di questo tipo sono stati affidati alle operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite:¹⁴⁹ basti ricordare il ruolo assunto dall'operazione MONUSCO in Repubblica democratica del Congo nel monitorare l'esecuzione dell'embargo di armi stabilito dalla ris. 2293 (2016), anche mediante l'utilizzo di droni aerei al fine raccogliere informazioni sul movimento di truppe e armi da trasmettere al gruppo di esperti delle Nazioni Unite.¹⁵⁰

In altri scenari, anche le operazioni militari delle organizzazioni regionali sono state coinvolte nel garantire maggiore efficacia all'embargo di armi: è il caso della missione dell'UA in Somalia (AMISOM). Con ris. 2182 (2014), il Consiglio di sicurezza aveva chiesto di raccogliere e registrare informazioni sull'equipaggiamento militare confiscato durante le attività compiute

¹⁴⁶ Regolamento (CE) n. 423/2007 del Consiglio, del 19 aprile 2007 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran, in *GUUE* L 103, 20 aprile 2007, p. 1 ss.

¹⁴⁷ V. ad esempio, BIERSTEKER, TOURINHO e ECKERT, *Thinking about United Nations Targeted Sanctions*, in *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action* (a cura di Biersteker, Eckert e Tourinho) Cambridge, 2016, p. 11 ss., p. 30; COCKAYNE, BRUBAKER e JAYAKODY, *Fairly Clear Risks: Protecting UN Sanctions' Legitimacy and Effectiveness through Fair and Clear Procedures*, New York, 2018.

¹⁴⁸ CARISH e RICKARD-MARTIN, *Implementation of United Nations Targeted Sanctions*, in *Targeted Sanctions*, cit., p. 150 ss.; KALLIOPOULOS, *Les Comités des sanctions de l'Organisations des Nations Unies*, in *Les sanctions économiques en droit international*, cit., p. 567 ss.; MARAUHN e STEGMILLER, *Sanctions and the Protection of Human Rights: The Role of the Sanctions Committees*, in *Coercive Diplomacy*, cit., p. 161 ss.

¹⁴⁹ V. ad esempio UN Doc. S/RES/1584 (2005), che affida compiti di sorveglianza all'operazione delle Nazioni Unite in Costa d'Avorio (UNOCI); UN Doc. S/RES/1683 (2006), che fa richiesta di compiti ispettivi sull'attuazione dell'embargo di armi alla Missione delle Nazioni Unite in Liberia (UNMIL).

¹⁵⁰ UN Doc. S/RES/2502 (2019), par. 38.

nel quadro del suo mandato, “including recording the type and serial number of the weapon and/or ammunition, photographing all items and relevant markings”, facilitando le attività di ispezione da parte del Gruppo di monitoraggio sulla Somalia e l'Eritrea e, successivamente, del gruppo di esperti delle Nazioni Unite.¹⁵¹ Va infine segnalato che, tra le funzioni affidate ai gruppi di esperti che assistono i comitati delle sanzioni, emerge in maniera sempre più evidente il coordinamento con le organizzazioni regionali e sub-regionali.¹⁵²

10. (segue) *Le operazioni di interdizione navale*

La panoramica circa il ruolo delle organizzazioni regionali nell'attuazione delle misure non implicanti l'uso della forza disposte dalle Nazioni Unite non può dirsi completa se non si considera il loro coinvolgimento in operazioni di interdizione navale, intraprese per controllare l'esecuzione dei regimi sanzionatori. La finalità è stata quella di garantire, attraverso una rigorosa applicazione, una maggiore efficacia delle misure non implicanti l'uso della forza. Ciò è accaduto in diverse circostanze: il termine operativo spesso impiegato per definirle è MIO (*maritime interdiction/interception operations*).¹⁵³ Il dibattito che ne è scaturito ha riguardato l'inquadramento giuridico di tali operazioni: in estrema sintesi, se esse dovessero ricondursi nell'alveo dell'art. 41 oppure in quello dell'art. 42 della Carta. In realtà, la risposta non può essere univoca, dipendendo tra l'altro non soltanto dallo specifico mandato di ciascuna ma anche, più in generale, da cosa si debba intendere per forza nel contesto marittimo.¹⁵⁴ In realtà, è possibile

¹⁵¹ V. a tale riguardo, *Letter dated 27 September 2019 from the Panel of Experts on Somalia addressed to the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolution 751 (1992) concerning Somalia*, UN Doc. S/2019/858, 1 novembre 2019, p. 33, par. 126.

¹⁵² V. ad esempio UN Doc. S/RES/2399 (2018), in cui il Consiglio di sicurezza individua tra i compiti del Gruppo di esperti sulla Repubblica centrafricana quello di “[g]ather, examine and analyse information from States, relevant United Nations bodies, regional organizations and other interested parties regarding the implementation of the measures decided in this resolution, in particular incidents of non-compliance, including to facilitate, upon request by Member States, assistance on capacity-building”.

¹⁵³ NATO, *Allied Maritime Interdiction Operations*, ATP-71, 2015; HEINTSCHEL VON HEINEGG e FINK, *Maritime Interdiction/Interdiction Operations*, in *The Handbook of the International Law of Military Operations* (a cura di Gill e Fleck), II ed., Oxford, 2015, p. 422 ss.

¹⁵⁴ V. SOONS, *Enforcing the Economic Embargo at Sea*, in *United Nations Sanctions and*

individuare almeno tre ipotesi diverse: in primo luogo, il ricorso a forze navali avviene nel pieno rispetto del diritto internazionale; oppure le operazioni navali si effettuano in deroga al principio della libertà dell'alto mare; infine, tali missioni sono intraprese su autorizzazione del Consiglio a usare la forza armata nelle relazioni internazionali.¹⁵⁵

L'episodio della prassi che ha inevitabilmente esercitato grade influenza sugli sviluppi successivi è stata l'operazione di interdizione marittima nei confronti dell'Iraq, al fine di far rispettare la rigorosa applicazione dell'embargo totale, con alcune eccezioni di natura umanitaria, contro quel Paese: con ris. 665 (1990), il Consiglio di sicurezza invitava gli Stati che avevano flotte navali nell'area "to use such measures commensurate to the specific circumstances as may be necessary" al fine di fermare e visitare le armi mercantili allo scopo di ispezionare il carico.¹⁵⁶ Si tratta di una formula d'uso che sarà in seguito utilizzata in altre occasioni. Il disaccordo in dottrina ha riguardato la questione se le misure di interdizione contro l'Iraq fossero equiparabili a un blocco navale, quindi riconducibili alla sfera dello *jus ad bellum*: posizione sostenuta da alcuni¹⁵⁷ ma confutata da altri.¹⁵⁸

Successivamente, con ris. 787 (1993), il Consiglio di sicurezza chiese agli Stati, singolarmente o nel quadro di accordi o organizzazioni regionali, di prendere le misure necessarie per far applicare le risoluzioni 713 e 757 che avevano stabilito un embargo sulla fornitura di armi ai Paesi appartenenti all'ex Jugoslavia.¹⁵⁹ Quella risoluzione e le successive deliberazioni del Consiglio non indicarono con precisione le organizzazioni regionali chiamate a attuare le misure decise, sebbene fosse piuttosto evidente che il Consiglio intendesse riferirsi a quelle organizzazioni europee dotate di competenza in materia di difesa.¹⁶⁰ Mentre in un primo momento il Consiglio dei ministri dell'Unione europea occidentale (UEO) e il Consiglio atlantico

International Law, cit., p. 307 ss., pp. 316-317; v, inoltre McLAUGHLIN, *Authorizations for Maritime Law Enforcement Operations*, in *International Review of the Red Cross*, 2016, p. 465 ss., pp. 481-482.

¹⁵⁵ Cfr. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., p. 88.

¹⁵⁶ FINK, *Maritime Embargo Operations: Naval Implementation of UN Sanctions at Sea under Articles 41 and 42 of the UN Charter*, in *Netherlands International Law Review*, 2013, p. 73 ss.

¹⁵⁷ DINSTEIN, *War Aggression and Self-Defence*, V ed., Cambridge 2011, pp. 319-320.

¹⁵⁸ RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., p. 89.

¹⁵⁹ UN Doc. S/RES/787 (1993), par. 12. V. CATALDI, *La risoluzione 787 (1992) del Consiglio di sicurezza e il controllo in mare del rispetto dell'embargo nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, p. 139 ss.

¹⁶⁰ CANNIZZARO, *Sull'attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza da parte di organizzazioni regionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, p. 408 ss., p. 409.

avevano deciso di intraprendere operazioni di vigilanza navale, distinte ma coordinate tra loro, che consistevano nel monitoraggio del traffico marittimo senza possibilità di intervento, in virtù della ris. 787 l'UEO e la NATO trasformarono le operazioni di semplice sorveglianza in operazioni di interdizione.¹⁶¹ L'effetto della risoluzione, pur di carattere raccomandatorio, fu quello di rendere lecito il fermo e la visita di navi commerciali straniere in alto mare, in deroga ai principi di libertà dell'alto mare e della giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera. Secondo l'opinione prevalente, si trattò di un'operazione riconducibile all'art. 41 della Carta, in ragione del tipo di forza effettivamente impiegato: non un uso della forza nelle relazioni internazionali, ma l'esercizio di un potere coercitivo nei confronti di privati, ai fini di polizia marittima.¹⁶²

Simile inquadramento giuridico, secondo l'opinione prevalente, ebbe anche l'operazione di interdizione navale effettuata da ECOWAS per controllare l'esecuzione delle sanzioni nei confronti della Sierra Leone.¹⁶³ L'aspetto essenziale è che, a differenza della prassi precedente, il Consiglio di sicurezza non fece riferimento in termini generali a Stati o organizzazioni regionali ma individuò il Capitolo VIII come base giuridica e l'ECOWAS in termini unitari come il soggetto autorizzato a assicurare la rigorosa attuazione delle sanzioni delle Nazioni Unite, fermando le navi, ispezionando il carico e verificando le destinazioni. Rispetto alla domanda se si trattasse di un'autorizzazione del Consiglio a usare la forza armata, gli autori più attenti avevano evidenziato che la ris. 1132 "did not amount to an authorization for enforcement action apart from that needed to implement the sanctions"¹⁶⁴.

Secondo alcuni, invece, il caso libico divergerebbe in modo sostanziale dalla prassi precedente. La ris. 1973 (2011), in maniera del tutto inusuale,

¹⁶¹ V. i documenti citati in PAGANI, *Le misure di interdizione navale in relazione alle sanzioni adottate dall'ONU*, *ibidem*, p. 720 ss., p. 726.

¹⁶² *Ibidem*, p. 734.

¹⁶³ UN Doc. S/RES/1132 (1997). V. PASTAVRIDIS, *The Interception of Vessels on the High Seas: Contemporary Challenges to the Legal Order of the Oceans*, Oxford & Portland OR, 2013, pp. 102-103; GESTRI, *ECOWAS Operations in Liberia and Sierra Leone: Amnesty for Past Unlawful Acts or Progress Towards Future Rules*, in *Redefining Sovereignty: The Use of Force After the Cold War*, cit., p. 211 ss.

¹⁶⁴ GRAY, *International Law and the Use of Force*, cit., p. 440; inoltre, FRANCK, *Recourse to Force*, Cambridge, 2002, p. 160. Anche nel dibattito in seno al Consiglio di sicurezza, la posizione per cui la ris. 1132 contenesse un'autorizzazione all'uso della forza non emerge in alcuno degli interventi delle delegazioni: v. UN Doc. S/PV.3822, 8 ottobre 1997. In argomento, BREAU, *The ECOWAS Intervention in Sierra Leone-1997-99*, in *The Use of Force in International Law: A Case-based Approach* (a cura di Ruys e Corten), Oxford, 2018, p. 526 ss., p. 532.

stabiliva un emendamento alla precedente ris. 1970 la quale aveva imposto un embargo di armi nei confronti della Libia, introducendo un nuovo paragrafo di natura autorizzativa che esortava gli Stati e le organizzazioni regionali a ispezionare in alto mare navi sospette di violare l'embargo, incluse quelle battenti bandiera straniera. Vi è chi ha sostenuto che diversi elementi deporrebbero a favore di un'espansione della portata dell'autorizzazione tale da provare il suo transito verso l'art. 42 della Carta. Vi sarebbe anzitutto un dato testuale, ossia la diversa formulazione dell'autorizzazione stessa rispetto alle precedenti operazioni di interdizione navale: "to use all measures commensurate to the specific circumstances to carry out such inspections". Il riferimento a 'tutte le misure' suggerirebbe un accostamento all'autorizzazione all'uso della forza armata, solitamente sancito con l'espressione 'all necessary means'. In aggiunta, la risoluzione non specificava l'area delle operazioni navali all'interno della quale far rispettare l'embargo, salvo il riferimento all'alto mare. Infine, occorre poi tener conto che per la prima volta l'esortazione a compiere ispezioni era contenuta nella stessa risoluzione in cui, in altre parti, si autorizzava a usare la forza armata sul territorio della Libia per proteggere i civili e le aree popolate sotto minaccia di attacco nonché a istituire una *no-fly zone* sullo spazio aereo libico. Si è perciò argomentato che operazioni di interdizione si sarebbero potute svolgere per un verso anche nel mare territoriale, nella misura in cui l'attuazione coercitiva delle sanzioni fosse coerente con le finalità dell'autorizzazione a usare la forza,¹⁶⁵ nonché nei confronti di aeromobili che sorvolavano lo spazio aereo internazionale.¹⁶⁶

Queste osservazioni necessitano di essere testate alla luce della prassi applicativa. Ciò che emerge è che le operazioni marittime condotte dalla NATO tra il 31 marzo e il 31 ottobre 2011, nel quadro di *Unified Protector*, non si sono in realtà discostate dai modelli precedenti. La NATO ha condotto le operazioni "in the vicinity and outside of Libyan territorial waters", ordinando il fermo a oltre tremila navi, procedendo alla visita di trecento di esse, e negando a undici imbarcazioni l'accesso ai porti libici.¹⁶⁷

¹⁶⁵ FINK, *UN-mandated Maritime Arms Embargo Operations in Operation Unified Protector*, in *The Military Law and Law of War Review*, 2011, p. 237 ss., p. 248, il quale cita KLEIN, *Maritime Security and the Law of the Sea*, Oxford, 2011 p. 279: "reference to 'necessary measures' in a Chapter VII resolution may be considered as sufficient authority for interdictions at sea to enforce the Security Council's sanctions regime".

¹⁶⁶ Sulla *no-fly zone* in Libia, v. VIERUCCI, *The No-Fly Zone over Libya: Enforcement Issues*, in *Italian Yearbook of International Law*, vol. XXI, 2011, p. 21 ss.; sull'impiego delle *no fly-zones* per far rispettare misure di embargo v. già STEIN, *No-Fly-Zones*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, 1997, p. 193 ss., p. 202.

¹⁶⁷ *Letter dated 17 February 2012 from the Panel of Experts on Libya established pursuant*

L'ampia discrezionalità di cui aveva goduto la NATO anche nelle modalità di azione ha indotto alcuni autori a rimarcare l'autonomia funzionale delle organizzazioni regionali,¹⁶⁸ rispetto a modelli interpretativi precedenti che invece tendevano a considerarle alla stregua di organi 'sussidiari' o 'decentrati' del Consiglio di sicurezza. Va rimarcato, in ogni caso, il tentativo di rafforzare il controllo esercitato dai comitati delle sanzioni, sia attraverso obblighi di *reporting* sia soprattutto mediante l'attività dei gruppi di esperti che li affiancano, organismi dotati di maggiore flessibilità e dinamicità nell'intessere relazioni con altri soggetti.

In successive risoluzioni il Consiglio di sicurezza ha ridefinito le modalità delle operazioni di ispezione dei carichi navali, a seguito della disponibilità offerta dall'UE di ampliare il mandato dell'operazione EUNAVFOR MED Sophia¹⁶⁹ per comprendere anche l'attuazione dell'embargo di armi nei confronti della Libia.¹⁷⁰ La ris. 2292 (2016) ha autorizzato ispezioni in alto mare al largo delle coste libiche sulle imbarcazioni battenti bandiera straniera, ma solo dopo aver tentato di ottenere in buona fede il consenso dello Stato di bandiera. Occorre sottolineare che tra l'operazione Sophia e il gruppo di esperti delle Nazioni Unite lo scambio di informazioni è stato continuo, sulla base di un memorandum concluso nel febbraio 2019, anche la fine di garantirne la confidenzialità.¹⁷¹ Va altresì precisato che il riferimento

to resolution 1973 (2011) addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/2012/163, 20 marzo 2012; v. inoltre *NATO ships move to enforce UN arms embargo*, 23 marzo 2011, https://www.nato.int/cps/en/natolive/news_71726.htm; *Nato & Libya*, 9 novembre 2015, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_71652.htm.

¹⁶⁸ CIMIOTTA e TANCREDI, *Capitolo VIII della Carta dell'ONU e modelli di azione militare regionale*, in *Nazioni Unite e organizzazioni regionali tra autonomia e subordinazione* (a cura di Cimiotta e Napoletano), Napoli, 2019, p. 15 ss., pp. 28-29.

¹⁶⁹ Decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio, del 18 maggio 2015, relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale (EUNAVFOR MED), in *GUUE* L 122, 19 maggio 2015, p. 31 ss.

¹⁷⁰ *EU Council conclusions on EUNAVFOR MED operation Sophia*, 23 maggio 2016.

¹⁷¹ V. *Implementation of resolution 2437 (2018): Report of the Secretary-General*, UN Doc. S/2019/711, 5 settembre 2019, par. 24. Durante il Consiglio "Affari esteri" del 17 febbraio 2020, i ministri hanno raggiunto un accordo politico sull'avvio di una nuova operazione dell'UE nel Mediterraneo al fine di attuare l'embargo sulle armi imposto dal Consiglio di sicurezza. L'intenzione è che la nuova operazione sia dotata di mezzi aerei, satellitari e marittimi. Per l'istituzione dell'operazione Irini, v. Decisione (PESC) 2020/472 del Consiglio del 31 marzo 2020 relativa a un'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo (EUNAVFOR MED Irini), in *GUUE* L 101, 1° aprile 2020, p. 4 ss. In particolare, l'art. 2 stabilisce che "EUNAVFOR MED Irini svolge ispezioni [...] in alto mare al largo delle coste libiche, sulle imbarcazioni dirette in Libia o provenienti da tale paese laddove vi siano fondati motivi di ritenere che trasportino armi o materiale connesso da o verso la Libia, direttamente o indirettamente, in violazione dell'embargo sulle

nella ris. 2292 alla necessità che le operazioni autorizzate avvengano “in full compliance with international humanitarian law and international human rights law, as applicable” non è naturalmente da intendersi nel senso che siano disciplinate dal diritto dei conflitti armati.¹⁷²

Quanto al tema del consenso dello stato di bandiera, si tratta di una questione sulla quale vi è stato ampio disaccordo in seno al Consiglio di sicurezza: non a caso, non si discostano diritto internazionale del mare le decisioni che si riferiscono al diritto di visita di navi sospettate di violare l’embargo Corea del Nord.¹⁷³ Ad esempio, la ris. 2397 (2017) ha stabilito che gli Stati debbano ispezionare, sequestrare e confiscare qualsiasi nave nei loro porti oppure soggetta alla loro giurisdizione nelle rispettive acque territoriali.¹⁷⁴

11. Osservazioni conclusive

L’indagine sin qui condotta ha tentato di riportare a unità il tema del contributo offerto dalle organizzazioni regionali nell’assicurare la piena attuazione delle sanzioni imposte dalle Nazioni Unite. Essa offre uno spaccato non consueto della relazione tra dimensione universale e regionale, nei termini di una tensione tra autonomia e subordinazione.

Sebbene taluni autori abbiano insistito sulla vincolatività delle decisioni del Consiglio di sicurezza anche nei confronti delle organizzazioni regionali, indipendentemente da una manifestazione di consenso, in virtù del primato del sistema di sicurezza collettiva, si ritiene più plausibile ricostruire

armi imposto nei confronti della Libia. EUNAVFOR MED Irini effettua gli interventi opportuni per sequestrare e smaltire tali prodotti, anche al fine di deviare tali imbarcazioni e i loro equipaggi verso un porto adatto a facilitare tale smaltimento, con il consenso dello Stato di approdo, a norma delle pertinenti UNSCR, tra cui l’UNSCR 2292 (2016)”.

¹⁷² V. PETRIG, *Multinational Military Operations at Sea*, in *The ‘Legal Pluriverse’ Surrounding Multinational Military Operations* (a cura di Geiss e Krieger), Oxford, 2020, p. 345 ss., p. 352.

¹⁷³ V. KRASKA, *Maritime Interdiction of North Korean Ships under UN Sanctions*, in *Ecology Law Quarterly*, 2019, p. 215 ss., p. 234; nonché HABIB, *The Enforcement Problem in Resolution 2094 and the United Nations Security Council Sanctions regime: Sanctioning North Korea*, in *Australian Journal of International Affairs*, 2016, p. 50 ss.

¹⁷⁴ Nel novembre 2017, i tentativi statunitensi di far adottare una risoluzione che autorizzasse il ricorso in alto mare a “tutti i mezzi necessari”, compreso il fermo e l’abbordaggio di navi straniere trasportanti carichi vietati, avevano incontrato la contrarietà di Cina e Federazione russa: v. ALLEN, *The Peacetime Right of Approach and Visit and Effective Security Council Sanctions Enforcement at Sea*, in *International Law Studies*, 2019, p. 400 ss.

l'obbligatorietà delle risoluzioni che impongono misure non implicanti l'uso della forza quale conseguenza della loro accettazione in via unilaterale da parte delle stesse organizzazioni.

Merita, d'altro canto, una rinnovata attenzione il tema degli effetti delle numerose raccomandazioni rivolte dal Consiglio alle organizzazioni regionali. Si può ritenere che esse possano fornire una base giuridica a misure 'supplementari' più stringenti da parte di organizzazioni regionali, per quanto non sia sufficiente un blando riferimento nel preambolo di una risoluzione, come dimostra l'episodio delle sanzioni aggiuntive imposte dall'UE nei confronti dell'Iran.

In aggiunta, il Consiglio si è avvalso delle organizzazioni regionali per far rispettare misure di embargo, sia coinvolgendo missioni militari lecitamente presenti nel territorio, come nel caso della Somalia, sia autorizzando operazioni di interdizione navale in deroga ai principi della libertà dell'alto mare e del divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali. Quest'ultime operazioni mostrano una certa tendenza verso l'autonomia decisionale e operativa delle organizzazioni regionali rispetto al Consiglio di sicurezza, sebbene in tempi recenti siano stati fatti tentativi volti a garantire un controllo più efficace, ad esempio attraverso l'azione dei Comitati delle sanzioni e, soprattutto, dei gruppi di esperti.

Ciò offre una panoramica più ricca e articolata della dinamica tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali che conferma l'esigenza di un apprezzamento in senso complessivo del sistema di sicurezza collettiva in cui strumenti e modalità operative diverse interagiscono per il perseguimento dell'obiettivo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

Capitolo III

Sanzioni regionali che precedono o seguono sanzioni delle Nazioni Unite: il tema del coordinamento

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La competenza delle organizzazioni regionali e sub-regionali a adottare sanzioni nei confronti dei membri: le esperienze africana e latino-americana – 3. L'imposizione di misure politiche o economiche contro un membro in assenza di una specifica disposizione nell'accordo istitutivo – 4. (*segue*) La qualificazione giuridica di dette misure – 5. Misure regionali che precedono sanzioni universali – 6. La richiesta di universalizzare le sanzioni regionali: il caso dell'Unione Africana – 7. Sanzioni delle Nazioni Unite che seguono misure regionali di diverso tipo – 8. Misure regionali che aprono la strada a misure universali del medesimo tipo – 9. Sanzioni regionali e sub-regionali successive alle misure approvate dall'ONU – 10. Perché l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza non è necessaria: una rilettura della nozione di '*enforcement actions*' ai sensi dell'art. 53 della Carta delle Nazioni Unite – 11. Osservazioni conclusive: il coordinamento e la cooperazione tra regimi sanzionatori.

1. *Premessa*

Il capitolo si propone di prendere in esame un aspetto meno indagato dei rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali: ossia, se vi sia un coordinamento tra di esse nel caso in cui esercitino contemporaneamente il potere di imporre sanzioni contro i propri Stati membri. È evidente che in queste situazioni le organizzazioni regionali né attuano né, in altro modo, fanno rispettare le decisioni adottate dal Consiglio di sicurezza ai sensi dell'art. 41 della Carta: sebbene, infatti, i soggetti destinatari possano coincidere, i regimi sanzionatori rimangono distinti, dal momento che le misure regionali sono rivolte nei confronti dei membri, che vi hanno espresso il loro consenso, e si applicano per lo più a esclusiva garanzia dei valori fondativi e dei principi sanciti nei trattati istitutivi.

L'ambizione di questo tipo di accordi regionali è infatti quella di fornire non soltanto procedimenti di produzione e accertamento ma anche di

esecuzione del diritto.¹ Per questo è necessario procedere a partire da un inquadramento dei poteri delle organizzazioni regionali in materia di sanzioni, analizzandone le procedure di adozione, le condizioni che ne giustificano l'imposizione e il loro specifico contenuto.² Già nel primo capitolo si era evidenziato che le sanzioni regionali mostrano alcuni aspetti comuni al punto che si possono riconoscere due diverse macro-categorie. La prima comprende le misure che incidono sui diritti derivanti dallo *status* di membro, la seconda raccoglie le misure di natura economico-finanziaria. Alcune organizzazioni regionali godono di un ampio margine di discrezionalità rispetto alla scelta delle misure, mentre altri accordi istitutivi individuano in maniera puntuale quali misure possono essere adottate. Occorrerà allora verificare la natura giuridica delle misure decise da un'organizzazione regionale quando non siano esplicitamente previste.

Il dato fattuale della contestuale applicazione di sanzioni, a livello sia regionale che universale, merita un approfondimento sotto diversi aspetti. Il continente africano rappresenta un significativo banco di prova: i numerosi episodi di guerre civili e instabilità politica ne hanno fatto l'area geografica più sanzionata del pianeta. È possibile, anzitutto, effettuare un'analisi in chiave comparata. Ciò permette di valutare quale sia stata l'influenza esercitata dalla prassi delle sanzioni mirate delle Nazioni Unite sulle organizzazioni regionali: ad esempio, se si sia realizzata una convergenza di obiettivi tra il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, da un lato, e la tutela della democrazia, dello stato di diritto e del buon governo, come fattori di stabilità di una regione, dall'altro. Questa prospettiva presenta tuttavia alcuni limiti sul piano metodologico perché ancorata a un approccio statico che non coglie gli aspetti dinamici delle interazioni tra la dimensione regionale e universale. Per questo, occorre prestare attenzione anche ai profili di relazione istituzionale tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali: un aspetto poco indagato in anni recenti, anche a motivo dell'autonomia che l'art. 53 della Carta, secondo l'interpretazione prevalente, riconosce alle organizzazioni regionali nell'adottare misure non implicanti l'uso della forza.

In realtà, la coesistenza di diversi livelli sanzionatori pone il tema del coordinamento e dell'eventuale controllo da parte del Consiglio di sicurezza sull'azione regionale.³ La prassi dell'Unione africana (UA) pare esprimere

¹ V. già FORLATI PICCHIO, *La sanzione nel diritto internazionale*, cit., p. 270, anche per un'indagine sui procedimenti sanzionatori introdotti con gli accordi istitutivi delle organizzazioni internazionali.

² Su questi aspetti, in via generale, v. SCHERMERS e BLOKKER, *International Institutional Law*, cit., p. 912; LE FLOCH, *L'adoption de sanctions*, cit., p. 841.

³ WALTER, *Security Council Control over Regional Action*, cit., pp. 190-191.

l'idea di una sorta di divisione del lavoro che, per alcuni aspetti, valorizza la dimensione locale della risposta ma, al contempo, vede con favore un approccio globale: ne consegue che l'obiettivo ultimo delle sanzioni regionali sarebbe quello di una loro universalizzazione attraverso il sistema di sicurezza collettiva.⁴ Qualora le misure regionali e universali siano diverse quanto al loro contenuto, occorre chiedersi se si possa tener conto del loro grado di intensità complessiva, se il criterio guida sia dato eventualmente dall'operare del principio della proporzionalità e se il Consiglio possa esercitare un ruolo in questo ambito. Da ultimo, problemi di coordinamento potrebbero emergere a seguito della rimozione delle misure sanzionatorie delle Nazioni Unite perché una certa situazione non costituisce più una minaccia alla pace: va discusso se da ciò derivi un divieto di mantenere o adottare misure restrittive da parte delle organizzazioni regionali.

2. La competenza delle organizzazioni regionali e sub-regionali a adottare sanzioni nei confronti dei membri: le esperienze africana e latino-americana

L'ipotesi più tipica è che il potere di applicare sanzioni nei confronti dei propri membri sia esplicitamente previsto nei trattati istitutivi delle organizzazioni regionali. Ciò in ottemperanza al 'principio di specialità',⁵ come riconosciuto dalla Corte internazionale di giustizia nel parere consultivo sulla *liceità dell'utilizzo dell'arma nucleare durante un conflitto armato*. A differenza degli Stati, le organizzazioni non hanno competenze generali ma sono dotate delle competenze di attribuzione, i cui limiti – come afferma la Corte – dipendono dagli interessi comuni la cui promozione è loro affidata.⁶ La tesi per cui le organizzazioni internazionali sono enti a competenza limitata rappresenta un pilastro della teoria dominante in questo ambito, ossia il funzionalismo: esse sono create per esercitare talune

⁴ CHARRON e PORTELA, *The Relationship between United Nations Sanctions and Regional Sanctions Regimes*, cit., p. 117.

⁵ In tema v., da ultimo, BORDIN, *The Analogy between States and International Organizations*, Cambridge, 2019, p. 128.

⁶ ICJ, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, parere consultivo dell'8 luglio 1996, in *ICJ Reports*, 1996, p. 66 ss., p. 78, par. 25: "international organizations are subjects of international law which do not, unlike States, possess a general competence. International organizations are governed by the 'principle of speciality', that is to say, they are invested by the States which create them with powers, the limits of which are a function of the common interests whose promotion those States entrust to them".

funzioni, mediante il conferimento di specifici poteri da parte degli Stati.⁷ La relazione fondamentale è quella tra l'organizzazione e i membri, retta dal principio del consenso. La conseguenza è che quando l'organizzazione adotta misure sanzionatorie contro un membro, agendo all'interno del quadro giuridico stabilito dall'accordo istitutivo, queste sono di per sé lecite e non necessitano di altra giustificazione giuridica.

Esemplare è la prassi dell'UA e delle organizzazioni sub-regionali africane soprattutto per la tutela del processo democratico e dei diritti umani. Nei primi quindici anni della sua esistenza, l'UA ha esercitato il potere di imporre sanzioni, previsto nel suo accordo istitutivo, in tredici casi nei confronti di undici Paesi: Repubblica centrafricana (2003-2005, nonché dal 2013), Togo (2005), Mauritania (2005-2007; 2008-2009), Comoros (2007-2008), Guinea-Conakry (2008-2010), Niger (2009-2011), Madagascar (2009-2013), Costa d'Avorio (2010-2011), Guinea-Bissau (2012-2014), Mali (2012) e Egitto (2013-2014).⁸ L'Atto costitutivo dell'UA⁹ individua, in realtà, tre diverse ipotesi nelle quali è prevista l'imposizione di misure sanzionatorie. Anzitutto, l'art. 23 prevede due distinte situazioni, alle quali si associano due tipologie di sanzioni che l'Assemblea dei capi di Stato e di governo può disporre. La prima è il mancato pagamento delle contribuzioni obbligatorie, che può comportare la perdita del diritto di parola, di voto, di presentare propri candidati agli organi dell'UA, oppure di altri benefici. La seconda ipotesi si verifica quando gli Stati non rispettano le decisioni e le politiche dell'UA: essi possono essere sottoposti a misure di natura politica e economica, compresa l'interruzione di comunicazioni e trasporti.¹⁰

L'art. 30 dell'Atto costitutivo configura una specifica ipotesi di sospensione, la più utilizzata nella prassi, la quale stabilisce che

⁷ Per tutti, KLABBERS, *The Transformation of International Organizations Law*, in *European Journal of International Law*, 2015, p. 9 ss.; BOISSON DE CHAZOURNES, *Functionalism! Functionalism! Do I Look Like Functionalism?*, in *European Journal of International Law*, 2016, p. 951 ss.; WHITE, *The Law of International Organisations*, III ed., Manchester, 2017, p. 18; nella dottrina italiana, SERENI, *Diritto internazionale*, vol. II, cit., p. 871.

⁸ V. MANIRAKIZA, *Insecurity implications of unconstitutional changes of government in Africa: From military to constitutional coups*, in *Journal of Military and Strategic Studies*, 2016, p. 86 ss.; HELLQUIST, *Interpreting Sanctions in Africa and Southeast Asia*, in *International Relations*, 2015, p. 319 ss., p. 321; già MAGLIVERAS, *The Sanctioning System of the African Union: Part Success, Part Failure?*, cit.

⁹ *Constitutive Act of the African Union*, Doc. AHG/Dec.143 (XXXVI), Lomé, 11 luglio 2000.

¹⁰ V. anche CAFARO, *Status di membro di una organizzazione*, cit., p. 186; TERRASI, *Unione africana e Nazioni Unite: coordinamento o subordinazione nella gestione delle crisi?*, in *Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, cit., p. 115 ss., p. 128; YUSUF, *Pan-Africanism and International Law*, Leiden, 2014, p. 176.

non partecipino alle attività dell'organizzazione i governi che abbiano raggiunto il potere in modo incostituzionale. Ciò che caratterizza il sistema sanzionatorio dell'UA è il tentativo di definire precisamente cosa si intende con l'espressione 'unconstitutional changes of governments', la cui condanna rientra nell'elenco dei principi fondanti l'UA secondo l'art. 4 dell'accordo istitutivo. Una lista delle situazioni riconducibili ai cambi di governo contrari alla costituzione è contenuta sia nella Dichiarazione di Lomé del 2000,¹¹ sia nella successiva Carta africana sulle elezioni, la democrazia e la *governance*, adottata nel 2007 e entrata in vigore nel 2012.¹² L'organo investito a decidere sulla sospensione dalle attività dell'organizzazione è il Consiglio per la pace e la sicurezza dell'UA,¹³ mentre sanzioni di altra natura possono essere comunque adottate dall'Assemblea. Posto che l'obiettivo è il ristabilimento dell'ordine democratico, si può ritenere che gli organi dell'UA abbiano la più ampia libertà nella scelta delle misure: si è già accennato al fatto che l'UA ha approvato sanzioni mirate nei confronti di "those whose actions constituted obstacles to the process of return to constitutional order"¹⁴, oppure "all individuals and entities, action of which contributes to the maintenance of the unconstitutional *status quo*"¹⁵.

È interessante, infine, evidenziare che sin dal 2009 il Consiglio per la pace e la sicurezza aveva posto la questione del rafforzamento dell'efficacia delle proprie sanzioni, riconoscendo l'importanza della cooperazione

¹¹ *Lomé Declaration of July 2000 on the framework for an OAU response to unconstitutional changes of government*, Doc. AHG/Decl.5 (XXXVI).

¹² V. *African Charter on Democracy, Elections and Governance*, Addis Abeba, 30 gennaio 2007, art. 23, che indica i mezzi illeciti per mantenere e accedere al potere: "Any putsch or coup d'Etat against a democratically elected government; any intervention by mercenaries to replace a democratically elected government; any replacement of a democratically elected government by armed dissidents or rebels; any refusal by an incumbent government to relinquish power to the winning party or candidate after free, fair and regular elections; or any amendment or revision of the constitution or legal instruments, which is an infringement on the principles of democratic change of government". In tema, v. GLEN, *Institutionalizing Democracy in Africa: A Comment on the African Charter for Democracy, Elections and Governance*, in *African Journal of Legal Studies*, 2012, p. 119 ss.; WIEBUSCH, ANIEKWE, OETTE e VANDEGINSTE, *African Charter on Democracy, Elections and Governance: Past, Present and Future*, in *Journal of African Law*, 2019, p. 9 ss.

¹³ *Protocol relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, Durban, 9 luglio 2002.

¹⁴ *Communique of the 252nd meeting of the Peace and Security Council*, Doc. PSC/PR/COMM.2 (CCLII), 9 dicembre 2010.

¹⁵ *Peace and Security Council 216th meeting: Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Madagascar*, Doc. PSC/PR/2(CCXVI), 19 febbraio 2010, <https://www.peaceau.org/uploads/report-madagascar-eng-final.pdf>.

tra l'UA e altre organizzazioni regionali, le Nazioni Unite, l'UE, la Lega degli Stati arabi, l'Organisation internationale de la Francophonie e altre organizzazioni internazionali.¹⁶ Questo documento richiede di essere letto anche alla luce degli obiettivi contenuti nell'art. 3 del Atto costitutivo, tra i quali vi è quello di incoraggiare la cooperazione internazionale, tenendo in dovuto conto la Carta delle Nazioni Unite.

L'esistenza di poteri sanzionatori espressi e il loro impiego in maniera diffusa caratterizzano l'attività di alcune organizzazioni sub-regionali africane, le quali erano sorte anzitutto per promuovere l'integrazione economica e sociale ma che, nel tempo, hanno ampliato il loro mandato per comprendere il mantenimento della pace e della sicurezza nonché la promozione della democrazia e del buon governo. Sin dagli anni Novanta del secolo scorso, la Comunità economica dei Paesi dell'Africa occidentale (ECOWAS) si è posta come soggetto dinamico in quest'area sub-regionale non soltanto mediante il dispiegamento di operazioni militari¹⁷ ma anche nel quadro dell'adozione di sanzioni.

Un potere sanzionatorio di carattere generale, per reagire all'inadempimento degli obblighi nei confronti della Comunità, è previsto dall'art. 77 del Trattato rivisto dell'ECOWAS. Un aspetto significativo è dato dall'impiego a fini definitivi di un elenco non esaustivo di misure, che comprendono sia la sospensione dai diritti derivanti dallo status di membro, come il voto e la partecipazione alle attività dell'organizzazione, sia la temporanea cessazione di prestiti e altre forme di assistenza economica e finanziaria.¹⁸ Sulla scia degli sviluppi in seno all'UA per contrastare i cambi incostituzionali di governo, anche l'ECOWAS ha adottato nel 2001 un Protocollo sulla democrazia e il buon governo,¹⁹ addizionale al

¹⁶ *Ezulwini Framework for the Enhancement of the Implementation of Measures of the African Union in Situations of Unconstitutional Changes of Government in Africa*, Ezulwini, 17-19 December 2009. In tema, v. OLUFEMI, *African Union Law: the emergence of a sui generis legal order*, London, 2018.

¹⁷ V. da ultimo CALIGIURI, *Il ruolo delle organizzazioni sub-regionali dell'Africa occidentale e dell'Africa centrale nella gestione di crisi e conflitti*, in *Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, cit., p. 183 ss., pp. 186-190.

¹⁸ *Revised Treaty of the Economic Community of West African States (ECOWAS)*, Cotonou, 24 luglio 1993, in *UNTS*, vol. 2373, p. 233.

¹⁹ *Protocol on Democracy and Good Governance Supplementary to the Protocol relating to the mechanism for conflict prevention management, resolution, peacekeeping and security*, Dakar, 21 dicembre 2001, su cui v. COWELL, *The Impact of the ECOWAS Protocol on Good Governance and Democracy*, in *African Journal of International and Comparative Law*, 2011, p. 331 ss.; STRIEBINGER, *When Pigs Fly: ECOWAS and the Protection of Constitutional Order in Events of Coups d'État*, in *Roads to Regionalism: Genesis, Design, and Effects of Regional Organizations* (a cura di Börzel, Goltermann, Lohaus e Striebinger),

Meccanismo per la prevenzione, gestione e soluzione dei conflitti e per il mantenimento della pace e della sicurezza,²⁰ nel quale si prevede, all'art. 45, che l'organizzazione possa imporre sanzioni, secondo un grado crescente di severità, nei confronti di uno Stato membro “[i]n the event that democracy is abruptly brought to an end by any means or where there is massive violation of Human Rights”.

Gli studi condotti sulla prassi hanno individuato, nel periodo tra il 1990 e il 2015, otto circostanze in cui l'organizzazione ha approvato misure sanzionatorie nei confronti di sette dei suoi membri a motivo dei cambiamenti incostituzionali del governo: Costa d'Avorio, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Mali, Niger, Sierra Leone, Togo.²¹ Un dato significativo, considerato che il numero di membri dell'ECOWAS è quindici. Ciò offre un'ulteriore conferma del fatto che l'Africa occidentale è l'area del continente che più si caratterizza per l'instabilità politica.²²

Può essere utile comparare le misure sanzionatorie previste nei trattati istitutivi delle organizzazioni regionali africane con quelle presenti nelle organizzazioni di altri continenti. L'America Latina offre alcuni spunti di interesse, sia rispetto alle conseguenze derivanti dalla rottura del processo democratico all'interno di uno Stato membro,²³ sia al coordinamento tra organizzazioni regionali.

Nell'ambito dell'Organizzazione degli Stati americani (OAS), va rilevato che, a seguito dell'entrata in vigore del Protocollo di Washington del 1992,²⁴ l'art. 9 della Carta stabilisce che il rovesciamento con la forza di un governo democraticamente eletto è motivo di sospensione dai diritti di partecipazione all'organizzazione.²⁵ Con l'approvazione da parte dell'Assemblea generale

Burlington, 2012, p. 179 ss.

²⁰ *Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security*, Lomé, 10 dicembre 1999.

²¹ CHARRON e PORTELA, *The UN, Regional Sanctions and Africa*, cit., p. 1374.

²² V. BAMIDELE e AYODELE, *In the Service of Democratic Governance: The African Union Normative Framework on Unconstitutional Change of Government and ECOWAS Protocol on Good Governance and Democracy in the Post-Arab Spring*, in *Journal of Asian and African Studies*, 2018, p. 132 ss., p. 137.

²³ In generale, v. CLOSA MONTERO, PALESTINI CÉSPEDES e CASTILLO ORTIZ, *Regional Organisations and Mechanisms for Democratic Protection in Latin America, the Caribbean, and the European Union*, Hamburg, 2016, p. 63.

²⁴ *Protocol of Amendments to the Charter of the Organization of American States* ('Protocol of Washington'), Doc. A-56, 14 December 1992.

²⁵ *Charter of the Organization of American States*, art. 9: “A Member of the Organization whose democratically constituted government has been overthrown by force may be suspended from the exercise of the right to participate in the sessions of the General Assembly, the Meeting of Consultation, the Councils of the Organization and the

della Carta democratica interamericana nel settembre del 2001, vi è stata un'espansione delle condizioni che giustificano il ricorso a misure sanzionatorie, definendo una categoria più generale che comprende “an unconstitutional interruption of the democratic order or an unconstitutional alteration of the constitutional regime that seriously impairs the democratic order in a member state²⁶”. In applicazione di questa più recente disciplina, l'Honduras era stato sottoposto a una misura di sospensione nel 2009, a seguito del colpo di stato contro il presidente José Manuel Zelaya Rosales.²⁷ Successivamente questo Paese è stato riammesso nel giugno 2011.²⁸

Quanto al MERCOSUR, controverse sono state le misure sanzionatorie nei confronti del Paraguay e del Venezuela per la “rottura dell'ordine democratico”, in base all'art. 5 del c.d. Protocollo di Ushuaia.²⁹ Nel 2012, a seguito della procedura di *impeachment* nei confronti del presidente Fernando Lugo, il Consiglio di presidenza del MERCOSUR decideva di sospendere il Paraguay dal diritto di partecipare alle attività dei suoi organi e dai processi decisionali,³⁰ a motivo della “ruptura del orden democrático [...], por no haberse respetado el debido proceso³¹”. La legittimità della decisione, contestata dal Paraguay dal punto di vista sia sostanziale sia procedurale, venne successivamente confermata dal Tribunale permanente di revisione del MERCOSUR.³² Nel caso del Venezuela, la misura sanzionatoria, decisa nell'agosto 2017, ha riguardato la sospensione di tutti i diritti e gli obblighi

Specialized Conferences as well as in the commissions, working groups and any other bodies established”.

²⁶ OAS General Assembly, *Inter-American Democratic Charter*, Lima, 11 settembre 2001, art. 19.

²⁷ *Suspension of the Right of Honduras to Participate in the Organization of American States*, Doc. AG/RES. 2 (XXXVII-E/09), 16 luglio 2009.

²⁸ *Participation of Honduras in the Organization of American States*, Doc AG/RES. 1 (XLI-E/11), 1 giugno 2011.

²⁹ *Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur, la Republica de Bolivia y la Republica de Chile*, 24 luglio 1998.

³⁰ *Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático*, 29 giugno 2012. In tema, v. REY CARO, *Suspension of a Member State in an International Organization: Mercosur*, in *Contemporary Developments in International Law: Essays in Honour of Budislav Vukas* (a cura di Wolfrum et al.), Leiden/Boston, 2016, p. 138 ss.

³¹ *Declaración de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados sobre la ruptura del orden democrático en Paraguay*, 24 giugno 2012.

³² *Laudo del Tribunal permanente de revisión en el procedimiento excepcional de urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los órganos del mercado común del Sur (MERCOSUR) y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno*, lodo n. 01/2012, 21 luglio 2012.

derivanti dalla sua condizione di Stato membro.³³ È interessante osservare gli effetti sugli individui organi di questa misura di sospensione: ad esempio, nel dicembre 2016, al ministro degli esteri venezuelano fu fisicamente impedito l'accesso alla sala presso la sede del ministero degli affari esteri argentino a Buenos Aires in cui si stava tenendo un incontro del MERCOSUR, con la partecipazione dei suoi omologhi.³⁴

3. *L'imposizione di misure politiche o economiche contro un membro in assenza di una specifica disposizione nell'accordo istitutivo*

Già nel primo capitolo, si sono evidenziate le difficoltà a inquadrare giuridicamente talune misure sanzionatorie adottate dalle organizzazioni regionali nei confronti dei propri membri, perché non previste dall'accordo istitutivo. Gli episodi della prassi che saranno di seguito richiamati sono riconducibili a due diverse categorie. La prima comprende quelle situazioni in cui l'organizzazione regionale decide sanzioni nei confronti dei membri, per condotte contrarie a valori non espressamente richiamati dal trattato istitutivo. Alla seconda categoria appartengono invece i casi in cui l'organizzazione stabilisca misure non espressamente previste nello statuto stesso, compresa l'ipotesi che sanzioni siano imposte da organi che non ne abbiano competenza secondo le regole interne dell'organizzazione stessa.

Per quel che concerne la prima ipotesi, è stata dibattuta in dottrina la corretta qualificazione delle decisioni assunte dalla Lega araba nel 2011 di sospendere dallo status di membro sia la Libia, sia la Siria. Il 22 febbraio di quell'anno, a seguito delle violenze nei confronti della popolazione che in tutto il Paese manifestava contro il regime di Gheddafi, il Consiglio della Lega araba stabiliva, con voto unanime, che la Libia fosse sospesa dallo status di membro,³⁵ decisione accolta con favore sia dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sia dall'Assemblea generale.³⁶ Poiché, ai sensi dell'art.

³³ *Decisión sobre la suspensión de Venezuela en el MERCOSUR*, 5 agosto 2017. V. RODILES, *Is There a 'Populist' International Law (in Latin America)?*, in *Netherlands Yearbook of International Law* 2018, 2019, p. 69 ss., pp. 84-85.

³⁴ BBC, *Venezuela Mercosur: Battle of rooms at Latin American summit*, 15 dicembre 2016, <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-38328489>.

³⁵ *Statement of the Council No. 136 in its extraordinary session*, 22 febbraio 2011; v. la notizia anche in *Arab League suspends Libya delegation – TV*, in *Reuters*, 22 febbraio 2011.

³⁶ *Security Council Press Statement on Libya*, SC/10180, 22 febbraio 2011, <https://www.un.org/press/en/2011/sc10180.doc.htm>; AG, *Suspension of the rights of membership of the Libyan Arab Jamahiriya in the Human Rights Council*, UN Doc. A/RES/65/265, 3

18 del Patto della Lega araba, la sospensione di uno Stato è prevista nei casi di non rispetto degli obblighi da esso derivanti,³⁷ vi è chi ha sostenuto che la decisione assunta dal Consiglio fosse illegittima dal punto di vista sostanziale, dal momento che l'accordo istitutivo non menziona alcun obbligo per i membri di rispettare i diritti umani.³⁸ Nel caso della Siria,³⁹ oltre agli aspetti sostanziali già richiamati, la sospensione fu deliberata, nonostante l'art. 18 richieda l'unanimità, con il voto contrario di Yemen e Libano e con l'astensione dell'Iraq.⁴⁰ Inoltre, è interessante rilevare che i Paesi della Lega araba presero pure la decisione di introdurre una serie articolata di sanzioni mirate che comprendevano il divieto di ingresso nei Paesi arabi e il congelamento dei conti bancari dei membri del governo di Assad.⁴¹

Quest'ultima serie di misure adottate nei confronti della Siria, in realtà, va inquadrata nella seconda categoria, che raccoglie gli episodi in cui le organizzazioni regionali adottano misure non espressamente previste dall'accordo istitutivo. Secondo un autore,⁴² ricadono in questo ambito le decisioni prese dall'Organizzazione della conferenza islamica (OCI) di sospendere dallo status di membro, sia l'Egitto nel 1979 dopo la conclusione degli accordi di Camp David e del trattato di pace con Israele, sia l'Afghanistan nel 1980 a seguito dell'intervento dell'Unione sovietica, dal momento che tale misura non era prevista nell'accordo istitutivo del 1972.⁴³ In effetti, il governo afgano considerò la sospensione come "totally illegal, contrary to democratic procedures and consequently void of any valid sanction, because the conference charter contains no provisions concerning suspension of any member"⁴⁴.

marzo 2011.

³⁷ *Charter of the League of Arab States*, 22 marzo 1945, *UNTS*, vol. 70, p. 237 ss. L'art. 18 ("the Council of the League may consider any state which fails to fulfill its obligations under the Charter as separated from the League") sembra in verità riferirsi all'ipotesi dell'espulsione anziché della sospensione: si può argomentare che il potere di espellere implichi *a fortiori* quello di sospendere.

³⁸ V. DAWIDOWICZ, *Third-Party Countermeasures*, cit., p. 217.

³⁹ League of Arab States, *Council Resolution 7438 on the situation in Syria*, 12 novembre 2011.

⁴⁰ V. *Syria Suspended from Arab League*, in *Guardian*, 12 novembre 2011, in <https://www.theguardian.com/world/2011/nov/12/syria-suspended-arab-league>.

⁴¹ League of Arab States, *Resolution 7442 on the Follow Up of the Development of the Situation in Syria*, 27 novembre 2011.

⁴² DOPAGNE, *Les contre-mesures des organisations internationales*, cit., pp. 135-136.

⁴³ Sugli aspetti istituzionali v., più di recente, MAHMOUDI, *Organisation of Islamic Cooperation (OIC) (previously known as the Organization of the Islamic Conference)*, in *International Development Law - Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2019, p. 702 ss.

⁴⁴ *Statement of the Democratic Republic of Afghanistan*, 8 aprile 1980, allegato a *Note ver-*

Occorre domandarsi se appartengano a questa seconda categoria talune manifestazioni della prassi dell'Assemblea del Consiglio d'Europa, a proposito dell'esercizio del proprio potere di verifica delle credenziali delle delegazioni parlamentari provenienti dagli Stati membri. Se tale procedura non è soltanto finalizzata al controllo della composizione e dei requisiti della delegazione parlamentare ma anche alla verifica di condizioni di carattere sostanziale, si pone la questione se provvedimenti di sospensione dei diritti di voto e rappresentanza abbiano il valore di una sanzione nei confronti dello Stato nel suo insieme. Ciò pone il problema della base giuridica di un potere di questo tipo dell'Assemblea, tenendo conto del fatto che l'art. 8 dello Statuto affida al Comitato dei ministri la decisione di sospendere uno Stato in caso di violazione dei principi fondamentali enucleati nell'art. 3, ossia il rispetto della *rule of law* e dei diritti umani.

Già nel 1969, l'Assemblea aveva deciso, in reazione al golpe dei colonnelli, “not to recognise the credentials of any Greek delegate purporting to represent the Greek parliament until such time as the Assembly is satisfied that freedom of expression is restored and a free and representative parliament is elected in Greece⁴⁵”. Successivamente, nel 1981, a seguito del deteriorarsi della situazione in Turchia a seguito del colpo di stato, l'Assemblea concludeva nel senso che “it would be out of order to envisage the prolongation of the term of office of the Turkish parliamentary delegation to the Council of Europe”, augurandosi di poter presto accogliere “an elected and properly constituted Turkish delegation⁴⁶”. L'ammissibilità di provvedimenti di questo tipo sarebbe derivata dal fatto che le delegazioni non erano rappresentative, in senso democratico, dei parlamenti nazionali in ragione degli eventi politici che erano accaduti. Sono state invece ritenute illegittime⁴⁷ le decisioni dell'Assemblea parlamentare di sospendere il diritto di voto della delegazione russa e i suoi diritti a essere rappresentata presso gli organi dirigenti dell'Assemblea e a partecipare a missioni di osservazione elettorale, decisioni assunte per esprimere chiaramente la sua condanna per le continue violazioni di diritto internazionale in Ucraina. La crisi si era

bale dated 24 April 1980 from the Permanent Mission of Afghanistan to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc. A/35/187-S/139, 28 aprile 1980.

⁴⁵ *Recommendation No. 547 (1969): Situation in Greece*, 20 gennaio 1969.

⁴⁶ *Order 398 (1981): Term of office of the Turkish parliamentary delegation*, 14 maggio 1981.

⁴⁷ PALMISANO, *La verifica delle credenziali*, cit., pp. 807-808, il quale ritiene vi sia stata una “distorsione della funzione di verifica delle credenziali, al fine di colpire uno Stato membro per il tramite della sua delegazione parlamentare”; *contra*, se ben comprendiamo, DZEHTSIAROU e COFFEY, *Suspension and Expulsion of Members of the Council of Europe: Difficult Decisions in Troubled Times*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2019, p. 443 ss.

aperta nel 2014 quando l'Assemblea aveva dichiarato che l'annessione della Crimea da parte della Russia costituisce "una chiara violazione dello Statuto del Consiglio d'Europa", nonché degli impegni assunti dalla Russia nel 1996, al momento della sua adesione all'organizzazione.⁴⁸

4. (segue) *La qualificazione giuridica di dette misure*

Varie sono state le tesi formulate rispetto alla qualificazione giuridica delle misure 'sanzionatorie' che un'organizzazione adotta contro uno Stato membro, in assenza di una specifica statuizione nell'accordo istitutivo. Esse sono riconducibili a due filoni principali. Secondo una prima ipotesi, queste misure non previste dovrebbero inquadrarsi nell'ambito del diritto internazionale generale, come esercizio di autotutela da parte degli Stati membri (o, eventualmente, da parte dell'organizzazione stessa) in reazione a un illecito nei loro confronti. Questo approccio mantiene un atteggiamento circospetto rispetto al fenomeno delle organizzazioni internazionali, ritenendole essenzialmente come *longa manus* degli Stati. Il secondo filone teorico valorizza al massimo l'autonomia istituzionale dell'organizzazione rispetto ai propri membri, collegando l'esercizio del potere sanzionatorio alla sua soggettività internazionale: l'eventuale libertà di scelta delle misure contro un membro, in ottemperanza al principio di legalità, potrebbe giustificarsi in base non tanto al diritto generale quanto all'esistenza di poteri impliciti o inerenti all'organizzazione.

In primo luogo, occorre valutare l'incidenza del principio *inadimplenti non est adimplendum*: secondo una nota ricostruzione avanzata nella dottrina italiana, le stesse sanzioni previste dall'atto istitutivo – in quanto di carattere privativo – tenderebbero a configurarsi come specificazioni del principio dell'inadempimento.⁴⁹ Ne consegue che sarebbero in ogni caso i meccanismi del diritto dei trattati il prisma attraverso il quale leggere la prassi della sospensione dai diritti derivanti dalla *membership*, in assenza di una clausola in materia nell'accordo istitutivo.⁵⁰ Così, la decisione dell'OCI di sospendere

⁴⁸ *Resolution 1990 (2014): Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation*, 10 aprile 2014. La crisi è stata nel frattempo superata con la decisione di accettare le credenziali della delegazione russa: *Resolution 2292 (2019): Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the parliamentary delegation of the Russian Federation*, 26 giugno 2019.

⁴⁹ V. FORLATI PICCHIO, *La sanzione*, cit., p. 421.

⁵⁰ MAGLIVERAS, *Exclusion from Participation in International Organisations: The Law*

l'Egitto nel 1979 – motivata dal fatto che la conclusione del Trattato di pace con Israele fosse in contrasto con la Carta istitutiva del 1972 – sarebbe riconducibile allo schema di cui all'art. 60 della Convenzione di Vienna del 1969, per cui la violazione sostanziale di un trattato multilaterale da parte di una delle parti autorizza le altre a sospenderne l'applicazione nelle relazioni fra di loro e lo Stato autore della violazione. Vi sono limiti soggetti e oggettivi rispetto a questa impostazione: si può agilmente argomentare che non l'organizzazione in quanto tale, che non è parte contraente del proprio accordo istitutivo, ma solo gli altri Stati membri potrebbero eventualmente sollevare l'eccezione dell'inadempimento. In linea generale, appare difficile che il principio *inadimplenti non est adimplendum* possa applicarsi a decisioni di natura sospensiva adottate nel quadro di organizzazioni complesse; comunque, tale ricostruzione non riesce a spiegare il ricorso a misure di altro tipo, come quelle mirate o *smart*.

Altri autori hanno sostenuto il carattere internazionalmente illecito del comportamento delle organizzazioni regionali che agiscono al di là dei poteri espressamente previsti dai loro statuti, argomentando che questa condotta possa in ogni caso giustificarsi a titolo di contromisura nei confronti dello Stato membro che violi i valori e principi su cui l'organizzazione stessa si fonda. Per alcuni, gli episodi che riguardano l'azione della Lega araba nei confronti di Siria e Libia nel 2011 concorrerebbero a dimostrare la permissività del ricorso a contromisure da parte di terzi.⁵¹

La questione è se, nonostante i rimedi speciali offerti dal trattato istitutivo di un'organizzazione regionale, possa trovare comunque applicazione l'istituto classico dell'autotutela: questa 'ricaduta' (*fall-back*) sul diritto internazionale generale permetterebbe dunque all'organizzazione di ricorrere a contromisure al fine di reintegrare l'ordine giuridico violato, in via subordinata rispetto alle sanzioni istituzionali qualora queste siano inefficaci, secondo un criterio di '*efficacité totale*'.⁵² È una ricostruzione che si ispira ai noti studi sui *self-contained regimes*,⁵³ e ai lavori della Commissione del diritto internazionale, da cui è presa l'espressione *fall-back*.⁵⁴ Si tratta però di

and Practice Behind Member States' Expulsion and Suspension of Membership, The Hague/ Boston/London, 1999, p. 237.

⁵¹ DAWIDOWICZ, *Third-Party Countermeasures*, cit., p. 224.

⁵² Questa è la tesi di recente sostenuta da DOPAGNE, *Les contre-mesures des organisations internationales*, cit., p. 139, p. 337; ID., *Sanctions and Countermeasures by International Organizations*, cit., p. 189.

⁵³ V. SIMMA e PULKOWSKI, *Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law*, in *European Journal of International Law*, 2006, p. 483 ss.

⁵⁴ *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, Report of the Study Group of the International Law

una tesi che non convince del tutto, in quanto l'argomentazione principale appare viziata da una certa confusione rispetto alla relazione esistente tra forme di reazione istituzionale e decentrate nella tutela di interessi collettivi.⁵⁵ Infatti, la possibilità di *fall-back* si riferisce alla facoltà *degli Stati* di ricorrere a contromisure, anche qualora il diritto di un'organizzazione internazionale limiti o escluda del tutto l'autotutela.⁵⁶ Naturalmente, se si ammettesse che attraverso un'organizzazione internazionale per lo più agiscono gli Stati membri, questa distinzione tra reazione istituzionale e decentrata finirebbe per cadere, per cui l'adozione in seno a organi internazionali di misure non previste dall'atto istitutivo costituirebbe esercizio di autotutela da parte degli Stati: ossia gli individui componenti un organo internazionale "opererebbero eccezionalmente come riunione di organi"⁵⁷.

Questa tesi, tuttavia, ha suscitato dubbi rispetto al fatto che gli Stati facenti parte di organizzazioni internazionali, in linea di principio, possano derogare alle regole contenute nel proprio statuto sulla competenza a emanare sanzioni contro altri membri, giustificando in ogni caso la condotta in base al diritto internazionale generale. Trova spiegazione così la posizione espressa da vari Paesi nel senso che non vi sia posto per le contromisure nelle relazioni tra un'organizzazione internazionale e i suoi membri. Anche la soluzione scelta dalla Commissione del diritto internazionale – nella redazione dell'art. 22 del progetto di articoli del 2011 – è fortemente limitativa dal momento che esclude la possibilità da parte di un'organizzazione internazionale di ricorrere a contromisure contro i propri membri per la violazione di obblighi derivanti dalle regole dell'organizzazione, a meno che non siano previste dalle regole stesse.⁵⁸ Questa formulazione, d'altro canto, è stata ritenuta troppo rigida, dal momento che le cautele introdotte con riguardo alle violazioni delle 'regole dell'organizzazione' commesse dagli Stati membri appaiono pensate per organizzazioni sofisticate, che prevedono espressamente sistemi sanzionatori e di soluzione delle controversie.⁵⁹

Commission (Finalized by Martti Koskenniemi), UN Doc. A/CN.4/L.682, 13 aprile 2006, p. 97, par. 186.

⁵⁵ V. anche AHLBORN, *Book Review: Frederic Dopagne, Les contre-mesures des organisations internationales*, in *Leiden Journal of International Law*, 2013, p. 223 ss., p. 228.

⁵⁶ V. ARANGIO-RUIZ, *Fourth Report on State Responsibility*, UN Doc. A/CN.4/444, Add.1-3, par. 115. In argomento, la pregevole indagine di GRADONI, *Regime failure nel diritto internazionale*, Padova, 2009.

⁵⁷ FORLATI PICCHIO, *La sanzione*, cit., p. 325.

⁵⁸ V. *Commentaries, article 22*, in *ILC Yearbook*, 2011, cit., p. 72: "given the obligations of close cooperation that generally exist between an international organization and its members, countermeasures are allowed only if the rules of the organization so provide".

⁵⁹ Per questa posizione, v. SPAGNOLO, *(Non) Compliance with the International Health*

Ci si chiede, tuttavia, se l'adozione di misure con finalità sanzionatoria nei confronti dei membri, più che come espressione di *justice privée*, non debbano essere in prima battuta valutate secondo la prospettiva istituzionale delle relazioni tra l'organizzazione e gli Stati membri, ossia come esercizio di un potere da parte della prima. Questa prospettiva poggia evidentemente su ricostruzioni dottrinali di stampo 'pubblicistico' in cui la questione essenziale del fenomeno delle organizzazioni internazionali – potremmo dire, soprattutto di quelle regionali – è la questione della loro soggettività e dell'eventuale esistenza di un ordinamento parziale. Essa ammette certo che la decisione di un organo dell'organizzazione possa essere illegittima, in quanto eccede le competenze a questo affidate, tenendo altresì conto del fatto che, in mancanza di un meccanismo interno di controllo, l'invalidità di un atto *ultra vires* possa essere anche sanata dall'acquiescenza degli Stati membri.⁶⁰ Apparterrebbero a questa casistica anche episodi di vizi procedurali, come delibere adottate secondo una maggioranza diversa da quella prevista nell'accordo istitutivo.

La tesi che si intende proporre è che le organizzazioni internazionali e regionali non hanno unicamente un potere espresso di emanare 'sanzioni istituzionali'. Occorre verificare se, in assenza di un riferimento esplicito nei trattati istitutivi, possa invocarsi un potere implicito. Una soluzione questa non esclusa in letteratura, per quanto sia stata ricostruita in termini restrittivi: "would it be impossible to apply sanctions against a member unless an explicit right exists to recognise a violation of obligations. A right of sanctions implies a right to recognise violations⁶¹". Così, a proposito dell'esclusione di Cuba dal sistema inter-americano nel 1962, si è sostenuto che, in assenza di una statuizione espressa nella Carta dell'OAS, vi fosse un potere implicito in tal senso "for the violations of the provisions of its charter⁶²".

In ultima analisi, si potrebbe pure argomentare che l'emanazione di misure sanzionatorie nei confronti dei membri, per tutela degli obiettivi e dei valori su cui si fondano, sia espressione di un 'potere inerente' delle organizzazioni internazionali.⁶³ Secondo questa teoria – rimasta minoritaria

Regulations of the WHO from the Perspective of the Law of International Responsibility, in *Global Jurist*, 2017, pp. 1-18.

⁶⁰ CANNIZZARO e PALCHETTI, *Ultra Vires Acts of International Organizations*, in *Research Handbook on the Law of International Organizations*, cit., p. 365 ss., p. 379.

⁶¹ SCHERMERS e BLOKKER, *International Institutional Law*, cit., p. 182.

⁶² FENWICK, *The Issues at Punta Del Este: Non-Intervention v. Collective Security*, in *American Journal of International Law*, 1962, p. 469 ss., p. 474.

⁶³ Il concetto di 'inherent powers' si deve notoriamente a SEYERSTED, *International Personality of Intergovernmental Organizations: Do Their Capacities Really Depend Upon Their Constitutions?*, in *Indian Journal of International Law*, 1964, p. 1 ss., pp. 19-25; ID., *United*

in letteratura ma che, negli ultimi due decenni, ha ritrovato un certo vigore⁶⁴ – vi sarebbero dei poteri che l'organizzazione possiede su una base oggettiva, in quanto soggetto di diritto internazionale e indipendentemente dall'intenzione degli Stati 'fondatori', per il raggiungimento dei suoi fini e purché l'esercizio di tali poteri non sia espressamente vietato dal trattato istitutivo. Ciò potrebbe fornire una base giuridica a misure non espressamente previste volte a garantire la piena e effettiva attuazione dei valori fondamentali e degli obiettivi da parte degli Stati membri.

5. Misure regionali che precedono sanzioni universali

La conclusione sin qui raggiunta è nel senso della qualificazione delle misure coercitive nei confronti dei membri come sanzioni istituzionali, anche qualora non siano espressamente previste dal trattato istitutivo, purché siano necessarie e funzionali alla piena attuazione dei valori e degli obiettivi di un'organizzazione internazionale. Ne consegue il carattere eccezionale del ricorso alla contromisura in questo ambito.

In questo paragrafo si intende mettere a fuoco un aspetto significativo della relazione tra dimensione universale e regionale delle misure sanzionatorie, che rappresenta pure un'ulteriore conferma nella prassi delle ragioni per preferire un approccio di carattere istituzionale. In diverse circostanze, l'adozione di misure non implicanti l'uso della forza da parte del Consiglio di sicurezza è stata preceduta, sul piano temporale, dall'approvazione di sanzioni nei confronti dei propri membri da parte di organizzazioni regionali. Questo elemento temporale non è solo interessante nella prospettiva di un'indagine di tipo quantitativo. Ciò che emerge è che il proposito delle

Nations Forces: Some Legal Problems, in *British Yearbook of International Law*, 1961, p. 351 ss., pp. 453-460; ID., *United Nations Forces*, Leyden, 1966, p. 155: "it is not necessary to look for specific provisions in the constitutions, or to resort to strained interpretations of text and intentions, or to look for precedents or constructions to justify legally the performance by an intergovernmental organization of a sovereign or international act not specifically authorized in its constitution. As an international organization, it has an *inherent power* to perform such acts". In tema, v. anche ENGSTRÖM, *Constructing the Powers of International Institutions*, Leiden/Boston, 2012, pp. 70-74; AKANDE, *The Competence of International Organizations and the Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice*, in *European Journal of International Law*, 1998, p. 437 ss., pp. 445-446.

⁶⁴ La teoria degli '*inherent powers*' è stata soprattutto ripresa da WHITE, *The Law of International Organisations*, cit., p. 141; per una critica, cfr. KLABBERS, *An Introduction to International Organizations Law*, III ed., Cambridge, 2015, p. 64.

organizzazioni regionali è spesso quello di favorire l'universalizzazione delle misure da esse assunte. È pure significativo che, mentre in alcune situazioni i presupposti d'azione sono stati i medesimi – ossia, l'accertamento di una minaccia alla pace – in altri casi si è assistito a una convergenza tra l'obiettivo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e quello del ristabilimento dello stato di diritto e dei diritti umani, dopo un rovesciamento incostituzionale del governo.⁶⁵

Ciò non deve stupire, per almeno due ragioni. La prima: sin dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha ampliato la nozione di minaccia alla pace, ai sensi dell'art. 39 della Carta, per comprendere pure situazioni interne di guerra civile.⁶⁶ La seconda è che gli episodi di instabilità politica che hanno portato a scenari di conflitto armato in vari Paesi, soprattutto dell'Africa occidentale, sono stati causati da colpi di stato militari contro governi democraticamente eletti, oppure in alternativa dal rifiuto del governo in carica di lasciare il potere al partito vincitore a seguito di libere e regolari elezioni.

I primi episodi in cui le sanzioni regionali hanno preceduto quelle adottate dalle Nazioni Unite appartengono al primo decennio successivo alla fine della guerra fredda, ossia l'embargo economico deciso dall'OAS contro Haiti e le misure prese da ECOWAS nei confronti della Liberia e della Sierra Leone rispettivamente nel novembre 1992 e nell'ottobre 1997.

Nell'ottobre 1991, l'OAS reagì immediatamente al colpo di stato militare che aveva rovesciato il governo legittimo del presidente Aristide. Oltre alla condanna dell'accaduto, i Ministri degli affari esteri dell'organizzazione raccomandavano una serie di misure sanzionatorie, a motivo dell'interruzione del regolare processo democratico nel Paese: il congelamento dei conti bancari del governo di Haiti e l'imposizione di un embargo degli scambi commerciali, con la sola eccezione di medicinali essenziali e prodotti alimentari di base.⁶⁷ Quasi immediatamente l'Assemblea generale delle Nazioni Unite approvò una risoluzione che invitava tutti gli Stati "to take measures in support of the OAS resolutions⁶⁸", ossia a applicare

⁶⁵ V. BROODRYK e DU PLESSIS, *African Perceptions of UN Sanctions*, in *Research Handbook on UN Sanctions*, cit., p. 466 ss., pp. 480-481.

⁶⁶ UN Security Council, *Presidential statement*, UN Doc. S/23500, 31 gennaio 1992. In argomento, v. DE WET, *Peace, Threat to*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, cit., vol. VIII, p. 160 ss.

⁶⁷ OAS Doc. MRE/RES.2/91, 8 ottobre 1991. V. CERNA, *The Case of Haiti before the Organization of American States*, in *Proceedings of the American Society of International Law*, 1992, p. 378 ss.; MALONE, *Decision-Making in the Security Council. The Case of Haiti 1990-1997*, Oxford, 1998.

⁶⁸ UN Doc. A/RES/46/7, 11 ottobre 1991.

volontariamente le misure sanzionatorie nei confronti di Haiti. Un primo tentativo da parte dell'OAS di coinvolgere il Consiglio di sicurezza fu attraverso una risoluzione dei Ministri degli affari esteri del dicembre 1992, nella quale essi manifestavano l'intenzione di "explore the possibility and advisability of bringing the Haitian situation to the attention of the United Nations Security Council as a means of bringing about global enforcement of the trade embargo recommended by the OAS"⁶⁹. Dopo che una risoluzione dell'OAS riconosceva l'inefficacia fino a quel punto dimostrata dalle misure di embargo,⁷⁰ nel giugno 1993 il Consiglio di sicurezza adottò all'unanimità la ris. 841, che conteneva sanzioni in linea con quelle adottate in ambito interamericano: oltre al congelamento delle risorse, il Consiglio imponeva un embargo delle armi e dei prodotti petroliferi.

Un altro esempio in cui l'azione di un'organizzazione regionale o sub-regionale aveva preceduto quella delle Nazioni Unite è dato dalle misure introdotte da ECOWAS nei confronti della giunta militare in Sierra Leone nell'agosto 1997, che consistevano in un embargo commerciale e nel congelamento dei fondi appartenenti ai membri del regime, alle persone a loro connesse, nonché alle loro famiglie.⁷¹ Con ris. 1132 (1997), adottata a distanza di quaranta giorni, il Consiglio di sicurezza decideva, per un verso, di universalizzare l'embargo di armi e prodotti petroliferi e, per un altro, di introdurre una misura mirata nei confronti dei membri della giunta: tuttavia, non il congelamento dei fondi ma il divieto di viaggio dei membri della giunta militare e dei loro famigliari adulti. È evidente il tentativo di minimizzare gli effetti sulla popolazione civile, in un Paese già duramente segnato dalla povertà.⁷² Poiché la ris. 1132 (1997) autorizzava ECOWAS, sulla base del Capitolo VIII, "to ensure strict implementation of the provisions of this resolution relating to the supply of petroleum and petroleum products, and arms and related *matériel* of all types", si ravvivò in quell'occasione il dibattito se, ai sensi dell'art. 53 della Carta, le organizzazioni regionali necessitassero di un'autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza per adottare misure non implicanti l'uso della forza nei confronti dei propri membri. In un successivo paragrafo, si cercherà di

⁶⁹ OAS Doc. MRE/RES.4/92, 13 dicembre 1992.

⁷⁰ OAS Doc. MRE/RES.5/93, 6 giugno 1993.

⁷¹ ECOWAS Authority of the Heads of State and Government, *Decision on Sanctions against the Junta in Sierra Leone*, 28-29 agosto 1997, allegato II a UN Doc. S/1997/695, 8 settembre 1997. V. VINES e CARGILL, *The Impact of UN Sanctions and Their Panels of Experts*, in *International Journal*, 2009, p. 45 ss., p.47.

⁷² V. MANUSAMA, *The United Nations Security Council in the Post-Cold War Era: Applying the Principle of Legality*, Leiden/Boston, 2006, p. 154.

dar conto dell'interpretazione che si è attestata a proposito dell'espressione 'enforcement action' contenuta in quella disposizione della Carta.

In tempi più recenti, il fenomeno dell'applicazione contestuale di sanzioni ha riguardato la relazione tra l'ONU e l'UA. Sul piano quantitativo si possono identificare almeno cinque situazioni nelle quali sanzioni regionali hanno preceduto misure adottate in base all'art. 41 della Carta. Rimane il fatto che nella maggioranza dei casi in cui l'UA ha approvato misure sanzionatorie, il Consiglio di sicurezza non ha comunque preso alcuna decisione. Studi di impronta politologica hanno rilevato la rapidità della risposta regionale rispetto a quella universale e, al contempo, la durata più breve delle misure regionali, rispetto alla lunghezza media dei regimi sanzionatori delle Nazioni Unite. L'ipotesi è che ciò confermerebbe una sorta di divisione del lavoro tra livello universale e quello regionale, che sarebbe già inscritta nel Capitolo VIII: il ruolo delle organizzazioni regionali sarebbe quello di "attempting to solve security crises within their own regions and by their own means"⁷³. Una volta che si siano rivelate insufficienti le azioni intraprese sul piano regionale, vi sarebbe un tentativo di coinvolgere le Nazioni Unite, anche promuovendo l'espansione a livello universale delle misure sanzionatorie. Vi è un altro aspetto di questa divisione del lavoro che merita ulteriore approfondimento: esso riguarda soprattutto il ruolo delle organizzazioni regionali nella promozione del principio democratico e diritti umani come elemento essenziale nel ristabilimento della pace in una situazione di conflittualità armata.

6. La richiesta di universalizzare le sanzioni regionali: il caso dell'Unione Africana

Non sempre si è realizzato l'auspicio manifestato dalle organizzazioni regionali per cui le proprie sanzioni siano fatte proprie dalle Nazioni Unite: un caso paradigmatico ha riguardato la Guinea-Conakry, in cui il Consiglio di sicurezza si è limitato a prendere atto delle iniziative già intraprese. Sia l'UA che ECOWAS avevano approvato una serie di sanzioni mirate nei confronti dei leader politici e militari, nonché un embargo sulle armi, quando nel Paese, a seguito del colpo di Stato militare verificatosi dopo la morte del presidente Lansana Conté, la situazione si deteriorò ulteriormente nel settembre 2009, con episodi di gravi violenze nei confronti di manifestanti. Le sanzioni adottate dall'UA comprendevano dinieghi del visto di ingresso, restrizioni

⁷³ CHARRON e PORTELA, *The UN, Regional Sanctions and Africa*, cit. p. 1376.

ai viaggi, il congelamento dei fondi di una lista di persone individuata come segue: “the President and members of the National Council for Development and Democracy (NCDD), members of the government, and any other individuals, civilian or military, whose activities are aimed at maintaining the anti-constitutional status quo in Guinea.”

In quell'occasione, il Consiglio per la pace e la sicurezza dell'UA inaugurava la prassi di trasmettere una comunicazione circa l'imposizione di sanzioni al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, al fine di promuoverne l'applicazione la più ampia possibile delle proprie misure, nonché a tutti i partner dell'UA, tra i quali l'UE, l'Organizzazione della conferenza islamica, l'organizzazione internazionale per la Francofonia e la Lega Araba.⁷⁴ La reazione dell'UE fu pressoché contestuale, con l'imposizione di un embargo sulle armi e di divieti di ingresso e transito nel territorio dell'Unione per i membri del governo e dei soggetti a essi associati, responsabili della repressione violenta e della situazione di stallo politico in cui versava il Paese.⁷⁵ Non vi fu invece alcuna azione in base all'art. 41 della Carta da parte del Consiglio di sicurezza, che si limitò a 'prendere atto' delle misure sanzionatorie adottate a livello regionale, in una dichiarazione del Presidente.⁷⁶

7. Sanzioni delle Nazioni Unite che seguono misure regionali di diverso tipo

Una certa dialettica tra misure regionali e universali si è invece realizzata rispetto alle sanzioni decise nei confronti della Costa d'Avorio nell'arco di un decennio. Si tratta di una serie di episodi che rientrano in una seconda casistica: ossia il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato sanzioni mirate dopo che le organizzazioni regionali avevano in precedenza deciso misure sanzionatorie di tipo diverso, ossia la sospensione dello Stato dalle attività.

⁷⁴ African Union, *Communiqué of the 207th meeting of the Peace and Security Council*, Doc. PSC/AHG/COMM.2(CCVII), 29 ottobre 2009: “[the Council] Decides that these measures and the list mentioned above will be communicated to the United Nations Security Council and all other AU partners, including the European Union, the Organization of the Islamic Conference, the International Organization of la Francophonie and the other members of the International Contact Group on Guinea, as well as to the League of Arab States, in order to give them a universal character”.

⁷⁵ Posizione comune 2009/788/PESC del Consiglio, del 27 ottobre 2009, concernente misure restrittive nei confronti della Repubblica di Guinea, in *GUUE* L 281, 28 ottobre 2009, p. 7.

⁷⁶ *Statement by the President of the Security Council*, UN Doc. S/PRST/2009/27, 28 ottobre 2009.

Le Nazioni Unite avevano già introdotto nel 2004 un regime sanzionatorio fondato sull'embargo delle armi, nonché sul divieto di viaggi e il congelamento dei fondi degli individui che rappresentavano una minaccia al processo di riconciliazione nazionale, al fine di favorire la piena attuazione dell'accordo Linas-Marcoussis tra le forze politiche ivoriane.⁷⁷ A partire dall'anno successivo, era stato previsto un divieto di importazione di diamanti dal Paese.⁷⁸ L'esito delle elezioni presidenziali del novembre 2010, anziché consolidare la pace esasperò ulteriormente la situazione di crisi politica e di guerra civile nel Paese: sebbene infatti fosse uscito vincitore Alassane Ouattara, un risultato certificato dalla Nazioni Unite, il Consiglio costituzionale invalidava il risultato in alcune regioni annunciando la rielezione di Laurent.

In uno scenario post-elettorale caratterizzato da violenza diffusa, l'ECOWAS⁷⁹ e successivamente l'UA, riconoscendo la vittoria di Ouattara, decidevano di sospendere la Costa d'Avorio "until such a time [as] the democratically-elected President effectively assumes State power⁸⁰". Pur facendo intendere l'eventualità di nuove misure,⁸¹ il Consiglio per la pace e la sicurezza dell'UA non riuscì però a deliberare sanzioni mirate nei confronti di Gbagbo e delle persone a lui legate, a motivo anche della diversità di vedute tra i membri sull'evoluzione della crisi: tali misure furono successivamente decise dal Consiglio di sicurezza nella ris. 1975 (2011),⁸² dopo che già l'UE aveva imposto misure restrittive nel dicembre 2010 contro "quantità ostacolano i processi di pace e di riconciliazione nazionale e, in particolare, minacciano il buon esito del processo elettorale⁸³". A seguito dell'arresto di Gbagbo nell'aprile dell'anno successivo e dell'assunzione della carica di presidente da parte di Ouattara, l'UA decise infine di cancellare la sospensione precedentemente inflitta alla Costa d'Avorio.⁸⁴

⁷⁷ UN Doc. S/RES/1572 (2004), 15 novembre 2004.

⁷⁸ UN Doc. S/RES/1643 (2005), 15 dicembre 2005. In argomento, v. DAM-DE JONG, *International Law and Governance of Natural Resources in Conflict and Post-Conflict Situations*, Cambridge, 2015, p. 308.

⁷⁹ ECOWAS, *Final Communiqué*, Doc. ECW/CEG/ABJ/EXT/FR./Rev. 2, 7 dicembre 2010.

⁸⁰ African Union, *Communiqué of the 252nd meeting of the Peace and Security Council*, Doc. PSC/PR/COMM.1(CCLII), December 9, 2010.

⁸¹ African Union, *Communiqué of the 265th meeting of the Peace and Security Council*, Doc. PSC/AHG/COMM.1(CCLXV), 10 March 2011.

⁸² UN Doc. S/RES/1975 (2011), 30 marzo 2011.

⁸³ Decisione 2010/801/PESC del Consiglio, del 22 dicembre 2010, recante modifica della decisione 2010/656/PESC del Consiglio che proroga le misure restrittive nei confronti della Costa d'Avorio, in *GUUE* L 341, 23 dicembre 2010, p. 45 ss.

⁸⁴ African Union, *Communiqué of the 273rd meeting of the Peace and Security Council*,

8. Misure regionali che aprono la strada a misure universali del medesimo tipo

Infine, una terza categoria raccoglie quegli scenari nei quali l'adozione di sanzioni da parte dell'UA ha aperto la strada alla successiva adozione di misure dello stesso tenore nel quadro dell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite.

Un caso esemplare è la Repubblica centrafricana: l'UA riuscì a raggiungere l'obiettivo dell'universalizzazione delle misure di *travel ban* e congelamento dei fondi che aveva imposto ai leader della coalizione Seleka, il gruppo armato che aveva deposto con la forza il presidente François Bozizé nel marzo 2013.⁸⁵ A distanza di quasi un anno, il Consiglio di sicurezza – nella medesima delibera con la quale autorizzava il dispiegamento della missione internazionale a guida africana MISCA – decise di istituire un embargo sull'importazione di armi in Repubblica centrafricana, preannunciando comunque l'intenzione di approvare nuove misure.⁸⁶ Queste venivano in effetti adottate un paio di mesi dopo, nel gennaio 2014, proprio nella forma di divieti di viaggio e congelamento dei fondi appartenenti a individui e entità, come designati dal rispettivo Comitato delle sanzioni, ossia “engaging in or providing support for acts that undermine the peace, stability or security [...], or that threaten or impede the political transition process, including a transition toward free and fair democratic elections, or that fuel violence⁸⁷”. Ne consegue che, rispetto al *target* circoscritto delle sanzioni regionali inizialmente adottate, la lista gestita a livello universale non tiene conto delle appartenenze ai diversi attori del conflitto.

Anche le sanzioni adottate nei confronti della Guinea-Bissau in reazione al colpo di stato del 12 aprile 2012 rispondono alla medesima logica. La settimana successiva, il Consiglio per la pace e la sicurezza dell'UA decise di sospendere, con effetto immediato, la partecipazione della Guinea-Bissau a tutte le attività dell'organizzazione, preannunciando misure ulteriori contro

Doc. PSC/PR/COMM.1(CCLXXIII), 21 aprile 2011.

⁸⁵ African Union, *Communiqué of the 363rd meeting of the Peace and Security Council*, Doc. PSC/PR/COMM.(CCCLXIII), 25 marzo 2013, par. 8. V. anche il successivo par. 10 in cui il Consiglio “[u]rges the AU’s international partners, including the Security Council and its members, [...] to expeditiously take stiff measures to reject the *fait accompli*”.

⁸⁶ UN Doc. S/RES/2127 (2013), 5 dicembre 2013, par. 54-56.

⁸⁷ UN Doc. S/RES/2134 (2014), 28 gennaio 2014, par. 36. Va notato che, per effetto di questa e delle successive risoluzioni che hanno rinnovato il regime sanzionatorio, sono molteplici i criteri individuati per l’inserimento nella lista: sono comprese le condotte in violazione dell’embargo di armi; la commissione di gravi violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario; il coinvolgimento in violenze sessuali, nel reclutamento di bambini nel conflitto, in attacchi nei confronti delle forze di peacekeeping; lo sfruttamento illecito delle risorse naturali.

i responsabili del golpe e dei loro sostenitori.⁸⁸ Il testo della decisione di pochi giorni successiva fece intendere che tali sanzioni erano state in effetti approvate, dal momento che invitata i membri a attuarle e chiedeva alla Commissione africana di compilare “the list of the members of the military junta and their military and civilian supporters, for application of the individual measures⁸⁹”. A distanza di un mese, il Consiglio di sicurezza approvava la ris. 2048 (2012) che stabiliva un *travel ban* nei confronti di chi aveva avuto un ruolo chiave nel rovesciamento del governo del 12 aprile.⁹⁰

Infine, nel complesso scenario del conflitto in Mali, il succedersi delle misure sanzionatorie ha avuto a una diversa scansione temporale, in cui è più arduo individuare particolari connessioni tra di esse. La crisi nel Paese era precipitata nel marzo 2012, con il colpo di stato che aveva destituito il presidente Amadou Toumani Touré, accusato di non aver saputo gestire la rivolta delle milizie Tuareg nelle regioni settentrionali del Paese.⁹¹ Dopo che l’UA aveva deciso la sospensione del Mali da ogni attività dell’organizzazione,⁹² ECOWAS aveva approvato una serie articolata di sanzioni mirate, soprattutto di natura economico-finanziaria, del cui contenuto si è dato conto anche nel primo capitolo. Nell’aprile 2012, questi provvedimenti erano fatti propri dall’UA.⁹³ Quando, nell’agosto 2012, venne formato un governo di unità nazionale, l’UA si dimostrò disponibile a riesaminare le iniziative precedentemente assunte: con l’approvazione della ris. 2071 (2012) – nella quale il Consiglio esortava anche le organizzazioni regionali “to provide as soon as possible coordinated assistance, expertise, training and capacity-building support to the Armed and Security Forces of Mali” – non sussistevano più particolari motivi per mantenere la

⁸⁸ African Union, *Communiqué of the 318th meeting of the Peace and Security Council*, Doc. PSC/PR/COMM(CCCXVIII), 17 aprile 2012.

⁸⁹ African Union, *Communiqué of the 319th meeting of the Peace and Security Council*, Doc. PSC/MIN/COMM/1. (CCCXIX), 24 aprile 2012.

⁹⁰ UN Doc. 2048 (2012), 18 maggio 2012.

⁹¹ Per una sintesi del contesto storico-politico, v. *Final report of the Panel of Experts established pursuant to Security Council resolution 2374 (2017) on Mali*, UN Doc. S/2018/581, 9 agosto 2018, p. 6.

⁹² African Union, *Communiqué of the 315th meeting of the Peace and Security Council*, Doc. PSC/PR/COMM(CCCXV), 23 marzo 2012.

⁹³ African Union, *Communiqué of the 315th meeting of the Peace and Security Council*, Doc. PSC/PR/COMM.(CCCXVI), 3 aprile 2012, par. 7: il Consiglio “[d]ecides, in view of the refusal of the military junta to respond immediately and in good faith to the requests of the AU and ECOWAS, to impose, with immediate effect, individual measures, including travel ban and asset freeze, against the leader and members of the junta, as well as against all individuals and entities contributing, in one way or another, to the maintenance of the unconstitutional *status quo*”.

sospensione, che venne infatti tolta dall'UA nell'ottobre 2012.⁹⁴ In quella decisione, il Consiglio per la pace e la sicurezza dell'UA si dimostrava determinato a rivolgere le misure sanzionatorie contro “terrorist groups and criminal networks active in northern Mali and of their leaders”, nonché contro “Malian rebel groups that do not unequivocally dissociate themselves from terrorist and criminal networks and/or refuse to engage in a negotiation process to find a solution to the crisis”, osservando altresì “the expressed readiness of the Security Council to adopt targeted sanctions⁹⁵”.

In realtà, nel 2015 il Consiglio di sicurezza decise di affrontare la minaccia dello Stato islamico e di gruppi jihadisti presenti in altre regioni del mondo, mediante l'ampliamento del regime sanzionatorio contro *Al-Qaida*.⁹⁶ Quanto al Mali, le sanzioni delle Nazioni Unite sono state adottate solo nel 2017, in uno scenario nazionale ancora caratterizzato dall'instabilità, nonostante la conclusione nel 2015 dell'Accordo per la pace e la riconciliazione tra il governo e le coalizioni dei gruppi armati, testo che continua a rappresentare il punto di riferimento ineludibile per la transizione pacifica nel Paese. In effetti, l'Accordo di pace rappresenta il criterio di riferimento per la designazione degli individui soggetti alle sanzioni: fanno parte della lista, anzitutto, coloro che prendono parte alle ostilità in violazione dell'Accordo, oppure ne ostacolano la piena attuazione con la propria condotta.⁹⁷ Va da sé che l'impiego di sanzioni è soltanto uno tra i molteplici strumenti che gli Stati e le organizzazioni internazionali hanno messo in campo per affrontare la crisi in Mali: dopo l'invio di una missione a guida dell'UA, il Consiglio di sicurezza decise il dispiegamento dell'operazione di peacekeeping MINUSMA,⁹⁸ che, al momento in cui si scrive, opera contestualmente a altre missioni militari di Stati e organizzazioni sub-regionali.

9. Sanzioni regionali e sub-regionali successive alle misure approvate dall'ONU

Talvolta, sebbene in un numero minore di situazioni, le sanzioni regionali sono temporalmente successive alle misure dell'ONU. Un esempio

⁹⁴ African Union, *Communiqué of the 339th meeting of the Peace and Security Council*, Doc. PSC/MIN/COMM.2(CCCXXXIX), 24 ottobre 2012, par. 6.

⁹⁵ *Ibid.*, par. 13.

⁹⁶ UN Doc. S/RES/2253 (2015), 17 dicembre 2015.

⁹⁷ UN Doc. S/RES/2374 (2017), 5 settembre 2017, par. 9.

⁹⁸ UN Doc. S/RES/2100 (2013), 15 aprile 2013.

paradigmatico riguarda ancora la Guinea-Bissau: dopo più di cinque anni dall'adozione della ris. 2048 (2012), persistendo ancora una situazione di crisi nel Paese, nel febbraio 2018 l'Autorità dei Capi di stato e di governo dell'ECOWAS ha deliberato di applicare una serie di sanzioni mirate – nella forma della sospensione dalla partecipazione alle attività della Comunità stessa, del divieto di viaggi e del congelamento dei fondi – a diciannove persone che continuavano ostacolare l'attuazione dell'accordo di Conakry, i cui nomi erano esplicitamente menzionate nell'elenco allegato alla decisione.⁹⁹ Quanto al contenuto delle sanzioni sub-regionali, è interessante rilevare l'evoluzione nel senso dell'individualizzazione della misura di sospensione, che si traduce nel divieto di partecipare alle attività dell'ECOWAS.

Merita soprattutto attenzione il fatto che la decisione dell'Autorità dell'ECOWAS conteneva un appello alle Nazioni Unite e a altre organizzazioni regionali perché assicurassero il loro sostegno alla piena attuazione delle sanzioni. Queste sono state in effetti avallate (*endorses*) dal Consiglio per la pace e la sicurezza dell'UA,¹⁰⁰ che ha chiesto al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite di fare ugualmente, per assicurarne la piena attuazione.¹⁰¹ Con ris. 2404 (2018), il Consiglio di sicurezza ha espresso il suo appoggio gli sforzi dell'ECOWAS, prendendo nota della decisione sulle sanzioni e limitandosi a riconoscere (*acknowledges*) la richiesta di sostegno formulata dalla stessa organizzazioni sub-regionale e dall'UA.¹⁰²

La Federazione russa, durante il dibattito, ha sollevato la questione su quale significato fosse da attribuire al 'riconoscimento' da parte del Consiglio di sicurezza delle sanzioni decise dall'ECOWAS, specificando che ciò non volesse dire una loro approvazione. Sul presupposto che le sole sanzioni internazionali legittime sono quelle imposte in base al Capitolo VII della Carta, la Russia ha sottolineato che “[u]nilateral sanctions, especially those imposed in addition to measures already agreed by the Security Council, are a

⁹⁹ ECOWAS, *Decision A/DEC.2.01/2018 imposing individual sanctions aimed at restoring democratic governance and ensuring respect for the rule of law in Guinea-Bissau*, 4 febbraio 2018.

¹⁰⁰ African Union, *Communiqué of the 752nd meeting of the Peace and Security Council*, Doc. PSC/PR/COMM.(DCCLII), 13 febbraio 2018, par. 10: “[the Council] Decides to endorse the measures taken by ECOWAS in its 4 February 2018 decision, including sanctions against “political obstructionists” who are hampering the process of ending the crisis in the country”.

¹⁰¹ *Ibid.*, par. 11: “[the Council] Requests the United Nations Security Council to endorse the PSC Communique endorsing the ECOWAS decision, in order to ensure its effective implementation”.

¹⁰² UN Doc. S/RES/2404 (2018), 28 febbraio 2018.

path to nowhere¹⁰³". L'affermazione sembra alludere all'effetto preclusivo delle sanzioni delle Nazioni Unite, che una volta adottate non permetterebbero l'adozione di altre misure. Ne consegue che ciò sarebbe possibile solo in caso di uno specifico *endorsement* da parte del Consiglio di sicurezza. È una questione che merita un approfondimento. In ogni caso, convince assai poco la qualificazione delle misure decise da ECOWAS alla stregua di sanzioni unilaterali, laddove esse appaiono, al contrario, come reazioni centralizzate nei confronti di individui di nazionalità di un Paese membro.

10. *Perché l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza non è necessaria: una rilettura della nozione di 'enforcement actions' ai sensi dell'art. 53 della Carta delle Nazioni Unite*

Nella dottrina internazionalistica può dirsi acquisita una volta per tutte la tesi secondo la quale l'art. 53 par. 1 della Carta delle Nazioni Unite non richiede che il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite debba autorizzare le sanzioni istituzionali di natura regionale. Questa disposizione riconosce l'autonomia delle organizzazioni regionali e sub-regionali nell'applicare misure coercitive che non implicano l'uso della forza nei confronti dei propri membri.¹⁰⁴

Prevedendo che "nessuna azione coercitiva potrà venire intrapresa in base a accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza", l'art. 53 risponde all'esigenza di consentire attività che altrimenti sarebbero illecite, se non autorizzate.¹⁰⁵ È questa la ragione per cui l'adozione di sanzioni regionali fuoriesce dall'ambito di applicazione di questa disposizione: queste misure non necessitano dell'intervento del Consiglio, perché sono valide e lecite, in quanto previste dal trattato istitutivo e, pertanto, oggetto del consenso dei membri.

Ciò trova conferma nella prassi. Solo quella più risalente lasciava spazio a qualche ambiguità: quando l'OAS impose sanzioni contro la Repubblica dominicana nel 1960 per le attività sovversive contro il governo venezuelano del presidente Betancourt, l'Unione sovietica sostenne che fosse necessaria

¹⁰³ UN Doc. S/PV.8194, 28 febbraio 2018.

¹⁰⁴ BRÖHMER, RESS e WALTER, *Article 53*, in *The Charter of the United Nations*, cit., p. 1478 ss.; KOLB, *Article 53*, in *La Charte des Nations Unies*, cit., p. 1402 ss., pp. 1415-16; CONFORTI e FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 377; RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., pp. 94-95.

¹⁰⁵ CIMIOTTA, *L'uso della forza nei rapporti*, cit., p. 63.

una autorizzazione *ex post*.¹⁰⁶ Tuttavia, il Consiglio di sicurezza prese semplicemente nota delle misure, a seguito della proposta presentata da Argentina, Ecuador e Stati Uniti.¹⁰⁷

Dopo la fine della guerra fredda, i primi due episodi su cui si è concentrata l'attenzione della dottrina sono state le sanzioni dell'OAS contro Haiti e l'embargo imposto dall'ECOWAS¹⁰⁸ sulla fornitura delle armi al territorio controllato dai ribelli appartenenti al Fronte patriottico nazionale della Liberia (*National Patriotic Front of Liberia* - NPFL): si è correttamente osservato che lo scopo delle successive risoluzioni del Consiglio di sicurezza non fosse tanto quello di autorizzare *ex post*, quanto eventualmente di rendere le misure, dapprima approvate a livello regionale, obbligatorie per tutti i membri delle Nazioni Unite.¹⁰⁹ Qualche dubbio era sorto rispetto al contenuto della successiva ris. 1132 (1997) sulla Sierra Leone, nella quale il Consiglio di sicurezza aveva autorizzato l'ECOWAS "to ensure strict implementation of the provisions of this resolution relating to the supply of petroleum and petroleum products, and arms and related *matériel* of all types". Tuttavia, lo specifico oggetto dell'autorizzazione era "the ECOWAS' mandate to enforce the non-military sanctions in situations which might lead to the use of force"¹¹⁰ anziché le stesse misure commerciali

¹⁰⁶ In argomento v. AKEHURST, *Enforcement Action by Regional Agencies, with Special Reference to the Organization of American States*, in *British Yearbook of International Law*, 1967, p. 175 ss.; GOLDMAN, *Action by the Organization of American States: When is Security Council Authorization Required under Article 53 of the United Nations Charter?*, in *UCLA Law Review*, 1962-63, p. 837 ss., p. 845 ss.; JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La coordination des systèmes de l'ONU et de l'OEA*, cit., p. 480.

¹⁰⁷ UN Doc. S/RES/156 (1960), 6 settembre 1960.

¹⁰⁸ ECOWAS, Decision A/DEC.1/10/92, in *Letter dated 30 October 1992 from the Permanent Representative of Benin to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, UN Doc. S/24811, 16 novembre 1992.

¹⁰⁹ V. a proposito della Liberia, UN Doc. S/RES/788 (1992), 19 novembre 1992. La risoluzione stabilisce che "all States shall, for the purposes of establishing peace and stability in Liberia, immediately implement a general and complete embargo on all deliveries of weapons and military equipment to Liberia" e al contempo chiede a tutti gli Stati "to respect the measures established by ECOWAS to bring about a peaceful solution to the conflict in Liberia". Si può discutere se, con la ris. 788 (1992), il Consiglio di sicurezza avesse reso le sanzioni dell'ECOWAS, in quanto tali, obbligatorie per la comunità internazionale, come richiesto dall'organizzazione regionale, oppure avesse imposto un proprio embargo di armi, distinto da quello dell'ECOWAS anche se sostanzialmente sovrapponibile. In argomento, v. NOLTE, *Restoring Peace by General Action: International Legal Aspects of the Liberian Conflict*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1993, p. 603 ss., p. 630, p. 634; GRAY, *International Law and the Use of Force*, cit., p. 432.

¹¹⁰ BRÖHMER, RESS e WALTER, *Article 53*, cit., p. 1486. V. anche GRADO, *Il ristabilimento della democrazia in Sierra Leone*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 361 ss.

che erano state in precedenza adottate dall'organizzazione sub-regionale.¹¹¹ Nel dibattito in seno al Consiglio di sicurezza, l'intervento della delegazione nigeriana, in rappresentanza dell'ECOWAS, sottolineò che l'iniziativa dell'embargo aveva avuto origine nell'ambito della stessa organizzazione regionale e che "the support and endorsement of the United Nations are needed", specificando che ciò si dovesse intendere nella prospettiva di un loro ampliamento e, soprattutto, di un'autorizzazione a misure di attuazione coercitiva.¹¹² Ulteriore conferma pare si possa rinvenire anche nella posizione della Francia, il cui rappresentante aveva sottolineato la "relation de confiance" tra le Nazioni Unite e ECOWAS, osservando che le sanzioni economiche di quest'ultima "comme l'a également relevé le Secrétaire général de l'Organisation, doivent être considérées comme des mesures destinées à promouvoir une solution pacifique de la crise"¹¹³.

Più di recente, il Consiglio per la pace e la sicurezza dell'UA – decidendo l'imposizione di sanzioni mirate nei confronti di tutti gli attori burundesi i cui comportamenti contribuiscono al perpetuarsi delle violenze nel Paese – ha chiesto al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite di fornire il pieno appoggio (*support*, nel testo inglese) a quelle misure, che costituivano la risposta che l'Africa riteneva appropriata dinanzi alla situazione prevalente in Burundi.¹¹⁴ È da intendersi come una richiesta di sostegno politico alle Nazioni Unite, che non esprime l'esigenza dell'UA di ottenere una precisa autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza. Successivamente, in effetti, il Consiglio di sicurezza, pur senza prendere posizione e senza citare le iniziative adottate a livello regionale, ha espresso comunque l'intenzione di considerare misure "against all actors, inside and outside Burundi, whose actions and statements contribute to the perpetuation of violence and impede the search for a peaceful solution"¹¹⁵.

La conclusione, pertanto, è che non sia prevista l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per le misure che un'organizzazione regionale adotti nei confronti di un membro, anche nella forma di sanzioni mirate. Da ciò non deriva, tuttavia, la conclusione ulteriore per cui la nozione '*enforcement actions*' si riferisca unicamente a misure di natura militare.

¹¹¹ V. anche ABASS, *Regional Organisations and the Development of Collective Security*, cit., p. 51; SICILIANOS, *Entre multilatéralisme et unilatéralisme: l'autorisation par le conseil de sécurité de recourir à la force*, in *Recueil des Cours*, vol. 339 (2008), 2009, p. 9 ss., pp. 194-195.

¹¹² UN Doc. S/PV.3822, 8 ottobre 1997, p. 4.

¹¹³ *Ibid.*, p. 6.

¹¹⁴ African Union, *Communiqué of the 551st Meeting of the Peace and Security Council*, Doc. PSC/PR/COMM.(DLI), 17 ottobre 2015.

¹¹⁵ UN Doc. S/RES/2279 (2016), 1° aprile 2016, par. 9.

A differenza della posizione che pare al momento prevalente nella dottrina internazionalistica,¹¹⁶ si ritiene che l'interpretazione più corretta rimanga quella secondo cui la definizione comprende qualsiasi forma di coercizione finalizzata a indurre un soggetto a modificare il proprio comportamento, non soltanto quella che comporta un uso della forza armata. Come emerge chiaramente dai lavori preparatori, questa era l'intenzione dei redattori della Carta delle Nazioni Unite.¹¹⁷ D'altronde, il significato ordinario da attribuire all'espressione 'azioni coercitive', secondo la regola generale di interpretazione contenuta nell'art. 31 della Convenzione di Vienna del 1969, è nel senso di ricomprendere anche le misure non militari.¹¹⁸ Anche il contesto depone nel medesimo senso: muovendo da una comparazione tra le strutture dei Capitoli VI, VII e VIII, si è sostenuto che, se l'art. 52 relativo alla soluzione pacifica delle controversie internazionali corrisponde al Capitolo VI della Carta, allora l'art. 53 deve ricostruirsi in parallelo con il Capitolo VII nel suo complesso, compreso l'art. 41.¹¹⁹ Allo stesso modo, il riferimento a 'azioni' o 'misure coercitive' nei paragrafi 5 e 7 dell'art. 2 della Carta non pare riconnettersi unicamente all'uso della forza armata, ma fornisce un'ulteriore conferma alla tesi secondo la quale le '*enforcement actions*' comprendono azioni di natura sia militare sia non militare che costituiscono interventi in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato. A meno che queste misure non si giustifichino in base al diritto internazionale generale, esse necessitano di un'autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza. D'altronde, non si vede perché, nel quadro dell'art. 53 par. 1, la nozione di 'azioni coercitive' possa assumere significati così diversi all'interno della stessa disposizione, interpretandosi come comprendente le misure non implicanti l'uso della

¹¹⁶ TSAGOURIAS e WHITE, *Collective Security*, cit., pp. 129-130; BOISSON DE CHAZOURNES, *Interactions between Regional and Universal Organizations*, cit., pp. 164-165; da ultimo, v. CIMIOTTA, *L'uso della forza*, cit., pp. 62-63.

¹¹⁷ V. soprattutto *United Nations Conference on International Organization*, vol. XI, p. 20 s.

¹¹⁸ V. BORGES, *The Theory and Practice of Regional Organization Intervention in Civil Wars*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 1997, p. 797 ss., p. 827.

¹¹⁹ Per questa tesi, v. KOURULA, *Peace-keeping and Regional Arrangements*, in *United Nations Peace-keeping: Legal Essays* (a cura di Cassese), Alphen aan den Rijn, 1978, p. 95 ss., p. 115; inoltre, cfr. BRÖHMER, RESS e WALTER, *Article 53*, cit., p. 1483, che richiama in nota WOLFRUM, *Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung: Möglichkeiten und Grenzen*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1993, p. 576 ss., p. 580; AKINDELE, *The Organization and Promotion of World Peace, A Study of Universal-Regional Relationships*, Toronto, 1976; PERNICE, *Die Sicherung des Weltfriedens durch regionale Organisationen und die Vereinten Nationen. Eine Untersuchung zur Kompetenzverteilung nach Kapitel VIII der UN-Charta*, Hamburg, 1972, p. 114.

forza quando si tratti dell'utilizzo delle organizzazioni regionali da parte del Consiglio di sicurezza e non quando sia necessaria l'autorizzazione.¹²⁰

Sebbene, come è stato autorevolmente sostenuto,¹²¹ il Consiglio di sicurezza non abbia certo il monopolio quanto all'imposizione di misure non implicanti l'uso della forza, ciò non esclude che le organizzazioni regionali debbano ottenere l'autorizzazione quando adottano talune misure economiche, commerciali o di altro tipo. La tesi che circoscrive la nozione di *'enforcement action'* all'impiego di mezzi militari si fonda sull'argomento che le misure coercitive non implicanti l'uso della forza intraprese da un'organizzazione regionale siano riconducibili a due tipologie, senza altra possibilità: ossia, qualora illecite, si giustifichino in base al rispettivo trattato istitutivo oppure a titolo di contromisura secondo il diritto internazionale generale. Secondo questa prospettiva, sarebbe naturalmente irragionevole ritenere che la Carta imponga un'autorizzazione a condotte comunque lecite secondo il diritto internazionale.

La tesi in esame si fonda sul presupposto che le misure coercitive non-militari sia esauriscano in due categorie: sanzioni istituzionali contro i membri oppure contromisure in reazione a un illecito internazionale. Essa non tiene conto di una terza tipologia di misure: ossia, l'ipotesi che un'organizzazione regionale, in modo analogo al Consiglio di sicurezza sul piano universale, imponga misure coercitive nei confronti di terzi Stati o individui, in violazione del principio di non intervento negli affari interni,¹²² non tanto per reagire a un illecito ma nell'interesse della comunità internazionale, anche al fine del mantenimento della pace e della sicurezza. Alcune manifestazioni

¹²⁰ Cfr. VILLANI, *Les rapports entre l'ONU et les organisations internationales*, cit., p. 331; v. inoltre GARGIULO, *Sicurezza collettiva (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, annali, vol. IX, Milano, 2016, p. 880 ss., pp. 954-955. Come altri hanno osservato, non convince la conclusione per cui una nozione impiegata all'interno dello stesso paragrafo di una disposizione pattizia possa avere significati così diversi tra loro: per questo il termine *'enforcement action'* comprende le misure sia implicanti sia non implicanti l'uso della forza: contra CIMIOTTA, *L'uso della forza*, cit., p. 63.

¹²¹ KOLB, *Article 53*, in *La Charte des Nations Unies*, cit., p. 1403 ss., p. 1417.

¹²² V. ELAGAB, *The Legality of Non-Forcible Counter-Measures in International Law*, Oxford, 1988, pp. 212-213. Cfr. *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, UN Doc. A/RES/25/2625, 24 ottobre 1970: "No State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights and to secure from it advantages of any kind". Sull'elemento della *'coercion'* come componente fondamentale di un intervento illecito negli affari interni, v. JAMNEJAD e WOOD, *The Principle of Non-Intervention*, in *Leiden Journal of International Law*, 2009, p. 345 ss., p. 371.

della prassi più recente dell'UE paiono convergere verso questa ipotesi di sanzioni regionali nell'interesse della comunità internazionale, rispetto alla quale si pone il problema dell'autorizzazione del Consiglio.¹²³

11. *Osservazioni conclusive: il coordinamento e la cooperazione tra regimi sanzionatori*

L'analisi in precedenza condotta evidenzia che la contestuale applicazione di misure sanzionatorie nei confronti dei membri non ha generato situazioni di contrapposizione tra universalismo e regionalismo. Le situazioni nelle quali le sanzioni regionali hanno preceduto, sul piano temporale, le misure non implicanti l'uso della forza decise dal Consiglio di sicurezza confermano il consolidarsi dell'autonomia delle organizzazioni regionali e sub-regionali, le quali esercitano in questo ambito poteri conferiti dai rispettivi accordi istitutivi.

In materia di sanzioni non vi è una netta subordinazione delle organizzazioni regionali al sistema delle Nazioni Unite, né si può ritenere che esse operino come organi decentrati dell'organizzazione universale, dal momento che, in prima battuta, la loro azione è volta alla salvaguardia dei propri valori e obiettivi. Non si deve concludere, tuttavia, che la tendenza recente verso il regionalismo anche nel quadro delle misure coercitive non implicanti l'uso della forza, si traduca in una sorta di rivendicazione da parte delle organizzazioni regionali del proprio ruolo autonomo.¹²⁴ In realtà, l'analisi della prassi del continente africano dimostra il contrario. Quando l'UA e ECOWAS hanno adottato misure sanzionatorie, esse hanno spesso cercato l'appoggio se non proprio l'avvallo da parte delle Nazioni Unite. Il Consiglio di sicurezza talvolta ha preso nota delle misure regionali, in altri casi ha deciso di renderle obbligatorie per tutta la comunità internazionale. Né le organizzazioni regionali contestano il ricorso all'autorizzazione del Consiglio, ai sensi dell'art. 53, quando l'attuazione coercitiva di determinate misure possa comportare un uso della forza nelle relazioni internazionali. Il processo di globalizzazione delle sanzioni regionali, attraverso le Nazioni Unite, persegue allora almeno due scopi diversi: aumentare l'efficacia di queste misure e rafforzarne la legittimità sul piano globale.

¹²³ V. *infra* Capitolo IV.

¹²⁴ V. le importanti osservazioni di NIGRO, *La gestione delle crisi in Libia e Siria nell'ambito della c.d. primavera araba: i rapporti tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali e i diversi significati del regionalismo*, in *Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, cit., p. 253 ss., p. 275.

Questa dinamica di tipo cooperativo tra i livelli universale e regionale era già presente nel rapporto preparato dal Segretario generale Boutros Ghali nel 1992, noto come *An Agenda for peace*: “regional action, as a matter of decentralisation, delegation and cooperation with UN efforts could not only lighten the burden of the Council, but also contribute to a deeper sense of participation, consensus and democratisation in international affairs¹²⁵”.

In linea di principio, pare esservi una divisione dei compiti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali in Africa: mentre queste ultime approvano sanzioni essenzialmente come strumento di sostegno alla democrazia nel caso di rovesciamenti incostituzionali del governo, il Consiglio di sicurezza agisce avendo accertato che una situazione di violenza interna rappresenta una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali.¹²⁶ Resta il fatto che questa distinzione non si è rivelata così netta: in anni recenti, il Consiglio di sicurezza – approvando sanzioni contro la Costa d’Avorio e la Guinea Bissau – ha riconosciuto la stretta correlazione tra l’interruzione del processo democratico e il deteriorarsi di situazioni di conflittualità armata. In aggiunta, è interessante che la ris. 2127 (2013), che stabilisce sanzioni nei confronti della Repubblica centrafricana, contenga un espresso riferimento alla Carta africana sulla democrazia, le elezioni e il buon governo del 2007, seppure nel preambolo.

Un aspetto significativo riguarda il processo di individualizzazione anche delle sanzioni regionali: in particolare, l’UA ha fatto ricorso non soltanto alle tradizionali misure di sospensione dalle attività dell’organizzazione ma anche a sanzioni mirate come il congelamento delle risorse finanziarie. Ciò pare rispondere all’esigenza che le misure coercitive rispettino il principio di proporzionalità,¹²⁷ a fronte del loro possibile impatto umanitario. In altri termini, occorre che vi sia una qualche correlazione tra le misure adottate e gli obiettivi per il cui raggiungimento esse sono state imposte.¹²⁸ Vari autori si sono soffermati sul principio di proporzionalità quale limite all’azione del Consiglio di sicurezza in base al Capitolo VII, rispetto al fine

¹²⁵ *An Agenda for Peace; Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*, UN Doc. A/47/277 - S/24111, 17 giugno 1992, par. 64.

¹²⁶ CHARRON e PORTELA, *The Relationship between United Nations Sanctions*, cit., p. 116.

¹²⁷ Sul principio di proporzionalità, v. CANNIZZARO, *Il principio della proporzionalità nel diritto internazionale*, Milano, 2000, p. 384 ss.

¹²⁸ V. ANGELET, *International Law Limits to the Security Council*, in *United Nations Sanctions and International Law*, cit., p. 71 ss., pp. 72-74; BOTHE, *Les limites des pouvoirs du Conseil de sécurité*, in *Le développement du rôle du Conseil de sécurité: colloque, La Haye, 21-23 juillet 1992* (a cura di R.-J. Dupuy), The Hague, 1992, p. 67 ss.

del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.¹²⁹ Si ritiene che il principio di proporzionalità operi anche come criterio di coordinamento e cooperazione nel caso di applicazione contestuale di diversi regimi sanzionatori istituzionali a una certa situazione. Ad esempio, tale principio fornisce gli elementi per stabilire, in una valutazione caso per caso, se un certo obiettivo possa essere meglio raggiunto da un'azione sul piano regionale anziché su quello universale. Oppure, esso garantisce, in una logica di tipo cooperativo, una valutazione dell'impatto complessivo delle misure adottate da ciascuna organizzazione internazionale.

Ci si chiede, infine, se, nonostante questa logica di tipo cooperativo, permangano i rischi di un possibile conflitto tra sanzioni universali e regionali. Una prima ipotesi da affrontare è se le misure approvate dalle Nazioni Unite possano avere un effetto preclusivo rispetto all'imposizione di sanzioni regionali: questa pare sia stata la reazione della Federazione russa all'adozione di sanzioni mirate da parte dell'ECOWAS dopo che già il Consiglio di sicurezza aveva adottato un *travel ban* in base all'art. 41. La dottrina appare concorde nel ritenere che la mera adozione di una decisione da parte del Consiglio non possa di per sé sospendere il potere sanzionatorio dell'organizzazione regionale. La risposta sarebbe diversa se il Consiglio di sicurezza, all'atto di approvare certe misure, ordini la sospensione o l'estinzione delle sanzioni esistenti, oppure ne escluda l'applicazione di nuove, in quanto le ritenga a propria volta una minaccia alla pace.¹³⁰ Esiste pure una seconda ipotesi, ossia che l'organizzazione regionale sia tentata di sostituire le sanzioni universali con misure regionali, quando il Consiglio decida di togliere le proprie misure quando abbia accertato che non sussistono più le condizioni stabilite dall'art. 39 della Carta. Anche in questo caso, è difficile superare l'ampia autonomia di cui godono le organizzazioni regionali, a meno di una statuizione espressa.

¹²⁹ Sulla proporzionalità come criterio generale del potere di sanzione del Consiglio di sicurezza, v. FARRALL, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, cit., pp. 223-229; MANUSAMA, *The United Nations Security Council*, cit., pp. 128-131; O'CONNELL, *Debating the Law of Sanctions*, in *European Journal of International Law*, 2002, p. 63 ss., p. 70; HERDEGEN, *The "Constitutionalization" of the UN Security System*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 1994, p. 135 ss.

¹³⁰ V. già WALTER, *Security Council Control over Regional Action*, cit., p. 190.

Capitolo IV

Misure regionali nei confronti di terzi per la tutela di interessi generali

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. I caratteri dell'autonomia dell'UE nell'imporre misure restrittive contro terzi – 3. Le motivazioni a sostegno delle misure restrittive: reazione a illeciti internazionali o tutela dei valori dell'UE? – 4. Le misure restrittive dell'UE sono sempre più individuali? – 5. Il coordinamento tra misure autonome dell'UE e 'sanzioni' degli Stati Uniti: il problema dell'extraterritorialità – 6. Le deroghe di carattere umanitario al tempo della pandemia del covid-19 – 7. Le misure restrittive dell'UE come contromisure per la tutela di interessi collettivi – 8. L'accertamento dell'esistenza di una minaccia alla pace giustifica di per sé l'adozione di misure sanzionatorie da parte di un'organizzazione regionale? – 9. Osservazioni conclusive sul coordinamento con il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite: quando occorre l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza.

1. *Premessa*

Al momento l'UE appare l'unica organizzazione regionale che impone misure coercitive nei confronti di terzi Stati, in assenza di una risoluzione del Consiglio di sicurezza. Se non è una potenza militare, certamente l'Unione si propone come una superpotenza economica, che in maniera più efficace rispetto ai suoi membri singolarmente intesi può adottare misure di embargo o sanzioni c.d. mirate. Nonostante il carattere unilaterale di questa azione, l'UE ha sviluppato diverse strategie volte a 'multilateralizzare' le proprie misure restrittive, non soltanto tentando un coordinamento soprattutto con gli Stati Uniti ma anche invitando ad aderire gli Stati non-membri appartenenti alla medesima area geografica.

In diverse circostanze, l'azione dell'UE si è affiancata alle sanzioni che l'UA e l'ECOWAS avevano adottato nei confronti di uno dei propri membri. Va inoltre rilevato che le misure restrittive dell'Unione hanno talvolta preceduto la successiva adozione di sanzioni da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: è accaduto rispetto al Sudan nel 1996, all'Etiopia/Eritrea

nel 2000 e alla situazione in Repubblica democratica del Congo nel 2003.¹ Esemplare in questo contesto è anche l'embargo sulle armi nei confronti della Libia che fu deciso dagli Stati europei nel 1986 nel quadro della cooperazione politica europea per il sostegno di Tripoli al terrorismo, misura la quale aveva preceduto analoghe sanzioni per il medesimo motivo che le Nazioni Unite adottarono solo nel 1992, successivamente all'affermarsi della c.d. pista libica per l'attentato di Lockerbie. È significativo che le misure europee rimasero in vigore fino all'ottobre 2004, nonostante la decisione del Consiglio di sicurezza di sospendere prima e successivamente estinguere le proprie sanzioni con la ris. 1506 (2003).

Occorre discutere come si posizionino le misure restrittive che l'UE ha imposto nei confronti di terzi all'interno della distinzione tra le due forme concorrenti di reazione per la tutela di interessi fondamentali della comunità internazionale: ossia, per un verso, quella 'istituzionale', essenzialmente da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite; e, per un altro, quelle decentrate, ad opera dei singoli Stati. È evidente che, laddove le misure europee siano imposte o autorizzate dal Consiglio, esse ricadono all'interno del sistema centralizzato di sicurezza collettiva delineato nel 1945.

In assenza di atti del Consiglio di sicurezza, una prima ipotesi vede nelle misure dell'UE l'espressione più evidente del definitivo affermarsi della categoria delle contromisure collettive. Altri osservatori hanno sostenuto che l'impiego della categoria della 'contromisura' possa essere invece fuorviante, ritenendo che tale nozione riguardi la tutela di interessi individuali, dovendosi limitare al "non rispetto temporaneo di obblighi internazionali dello Stato che agisce nei confronti dello Stato responsabile", come recita l'art. 49 del progetto del 2001. Così, vi è chi ha sostenuto che quelle adottate da organizzazioni regionali nei confronti di terzi per la tutela di interessi generali possano definirsi come 'sanzioni', in quanto espressione di una collettività e non dell'azione di singoli Stati individualmente considerati. Si tratta di una ricostruzione, evidentemente, che si presta a diverse critiche e obiezioni, a cominciare dal fatto che un gruppo di Stati possa presentarsi come rappresentativo della comunità internazionale e 'campione' dei suoi interessi.

Alla luce della prassi dell'UE, occorre comunque affrontare la questione se l'applicazione in via autonoma di misure coercitive di stampo economico sia in ogni caso da ricondurre alla categoria delle contromisure, oppure sia espressione di un potere sanzionatorio autonomo di un'organizzazione regionale per la tutela di interessi generali, come la pace e la sicurezza.²

¹ BRZOSKA, *International Sanctions*, cit., p. 1342.

² V. WHITE, *Autonomous and Collective Sanctions*, cit. p. 17.

Si possono discutere una serie di ipotesi intermedie: ad esempio, qualora il Consiglio di sicurezza abbia accertato che una certa situazione costituisca una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali ma non abbia successivamente trovato l'accordo per l'imposizione di sanzioni in base all'art. 41 della Carta, ci si chiede se ciò possa costituire una specifica base giuridica per l'adozione di sanzioni da parte di un'organizzazione regionale, anche indipendentemente dal fatto che tale situazione comporti il verificarsi di un illecito internazionale. Oppure, ci si domanda se un'organizzazione regionale, come l'UE, possa imporre misure coercitive non implicanti l'uso della forza per ristabilire i propri valori, compresi la pace e la sicurezza, a fronte di situazioni che li possano minacciare nel proprio ambito geopolitico. Se la reazione fosse in sé illecita, vale la pena discutere se non sia necessaria una specifica autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza.

2. I caratteri dell'autonomia dell'UE nell'imporre misure restrittive contro terzi

L'imposizione da parte dell'UE di sanzioni autonome nei confronti di Paesi terzi non è un fenomeno nuovo: i primi episodi risalgono all'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso con le misure approvate contro l'Unione sovietica e l'Argentina.³ In realtà, dopo la fine della Guerra fredda e l'entrata in vigore del trattato di Maastricht, vi fu inizialmente un timido ricorso a misure restrittive autonome: la prima occasione fu infatti l'adozione di sanzioni nei confronti della Birmania nel 1996.⁴ Da allora l'UE ne ha progressivamente intensificato l'utilizzo, facendone una delle espressioni più significative della sua politica estera, al fine di rispondere a crisi sempre più varie, dalla gestione dei conflitti alla promozione dei diritti umani.⁵

³ V. DE GUTTRY, *Le contromisure adottate nei confronti dell'Argentina da parte delle Comunità europee e dei terzi Stati ed il problema della loro liceità internazionale*, in *La questione delle Falkland/Malvinas nel diritto internazionale* (a cura di Ronzitti), Milano, 1984, p. 343 ss.

⁴ 96/635/PESC: Posizione comune del 28 ottobre 1996 definita dal Consiglio in base all'articolo J.2 del Trattato sull'Unione europea, relativa alla Birmania/Myanmar, in *GU L* 287, 8 novembre 1996, p. 1 ss.

⁵ *Principi di base sul ricorso a misure restrittive (sanzioni)*, 7 giugno 2004, par. 3: "Se necessario il Consiglio imporrà sanzioni autonome dell'UE per sostenere gli sforzi nella lotta al terrorismo e alla proliferazione della armi di distruzione di massa e quali misure restrittive in difesa del rispetto dei diritti umani, della democrazia, dello stato di diritto e del buon governo". Sulla politica sanzionatoria dell'UE, v. DREYER e LUENGO-CABRERA, *Introduction*, in *On Target? EU Sanctions as Security Policy Tool* (a cura di Dreyer e

Sebbene per lunghi anni il dibattito scientifico si sia soprattutto concentrato sulle sanzioni contro i sospetti terroristi di *Al-Qaida*, resta il fatto che l'attività dell'UE numericamente più importante in questo ambito ha riguardato le misure autonome applicate nei confronti di terzi Stati. Al termine del 2019, dei quarantatré diversi regimi sanzionatori nei confronti di trentatré Stati, ventisette sono riconducibili a misure restrittive adottate in via autonoma dall'UE, laddove non sono presenti sanzioni delle Nazioni Unite. A queste occorre aggiungere anche le c.d. sanzioni informali, ossia quelle misure che sono state decise dal Consiglio dell'UE senza che si sia fatto ricorso alla formale procedura di adozione. Si tratta di condotte in realtà riconducibili alla categoria delle ritorsioni: ne sono un esempio la decisione nel 2009 di limitare sia i contatti con i rappresentanti del governo *de facto* in Honduras sia i programmi di cooperazione allo sviluppo,⁶ nonché, nel 2017, la sospensione delle visite ufficiali in Europa del comandante in capo delle forze armate di Myanmar e di altri alti ufficiali.⁷

In linea generale, l'obiettivo delle misure restrittive dell'UE è quello di “indurre a un cambiamento nella politica o nelle attività del paese, della regione di un paese, del governo, dell'entità o dei singoli cui sono dirette⁸”. Non c'è dubbio che l'evoluzione delle sanzioni da misure rivolte contro uno Stato nel suo complesso a misure mirate ha aumentato la flessibilità stessa dello strumento. In ambito europeo, il processo di individualizzazione delle misure è stato espressione non soltanto dell'insoddisfazione rispetto alle conseguenze negative sotto il profilo umanitario di misure indiscriminate adottate nei confronti di uno Stato, ma anche di una tendenza in atto volta a fare valere la responsabilità individuale – da intendersi in senso lato, evidentemente – per le minacce alla pace e alla sicurezza e le violazioni dei diritti umani.⁹ In effetti, gli orientamenti dell'UE in materia di sanzioni precisano che le misure restrittive “dovrebbero essere dirette contro coloro che sono identificati come responsabili delle politiche o delle azioni che

Luengo-Cabrera), Paris, 2015, p. 7 ss.; KREUTZ, *Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981–2004*, Bonn International Center for Conversion (BICC), paper n. 45/2005.

⁶ Consiglio dell'UE, *Comunicato stampa: 2961^a Sessione del Consiglio Affari generali e relazioni esterne*, 15 settembre 2009, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/PRES_09_261.

⁷ Consiglio dell'UE, *Comunicato stampa: Myanmar/Birmania: il Consiglio adotta conclusioni*, 16 ottobre 2017, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/10/16/myanmar-burma-conclusions/>.

⁸ *Orientamenti per le sanzioni*, cit., p. 5, par. 4.

⁹ WHITE, *Sanctions Against Non-State Actors*, in *Coercive Diplomacy*, cit., p. 127 ss., pp. 128-129.

hanno indotto l'UE ad imporre misure restrittive e contro coloro che beneficiano di tali politiche e azioni o che le sostengono¹⁰”.

L'UE si è così avvalsa di un'ampia gamma di misure mirate:¹¹ quella più diffusa, in oltre trenta situazioni, è stata il congelamento dei beni di proprietà di persone o entità incluse nelle apposite liste, una tipologia di sanzione spesso accompagnata da provvedimenti di divieto di viaggio. Quanto alle sanzioni di carattere commerciale, oltre alle misure di embargo sulle armi che rimangono assai comuni, in alcune circostanze sono stati imposti specifici divieti all'esportazione di attrezzature che potrebbero essere utilizzate per la repressione interna: esemplare è il caso della Bielorussia. In altre situazioni sono state decise restrizioni alla fornitura di beni e tecnologie *dual-use*. Infine, si sono affermate anche nel quadro dell'UE misure di carattere finanziario – il caso della Federazione russa è, in questo senso, paradigmatico – volte a limitare l'accesso ai mercati dei capitali da parte di enti finanziari.

Va evidenziato che soprattutto a partire dal 2010 si è registrato un significativo impulso alle sanzioni contro Stati terzi.¹² Sotto il profilo spaziale, questo fenomeno è legato al moltiplicarsi di situazioni di instabilità e conflittualità armata in aree geografiche ai confini con l'UE: si pensi alle crisi nel Mediterraneo collegate alla c.d. 'primavera araba', che hanno investito Paesi come la Libia, la Siria, la Tunisia e l'Egitto, oppure al conflitto che dal 2014 vede contrapposte ad oriente l'Ucraina e la Russia. Tuttavia, ciò offre una spiegazione solo parziale di questa crescita esponenziale, giacché l'UE ha imposto sanzioni autonome ben al di fuori del proprio ambito geografico, colpendo Paesi come la Guinea Conakry, il Venezuela e il Nicaragua. Nel caso del Sud Sudan, come già era accaduto rispetto alla Guinea Bissau, le misure restrittive nei confronti di quel Paese¹³ hanno preceduto l'adozione di sanzioni da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.¹⁴

¹⁰ *Orientamenti per le sanzioni*, cit, p. 8, par. 13.

¹¹ V. anche *Misure restrittive (Sanzioni) - Aggiornamento delle migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive*, Doc. 8519/18, 4 maggio 2018, p. 11 s.

¹² ECKES, *EU Restrictive Measures Against Natural and Legal Persons: From Counterterrorist to Third Country Sanctions*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 869 ss.; BEAUCILLON, *Opening Up the Horizon: The ECJ's New Take on Country Sanctions*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 387 ss.; CASTELLARIN, *Les mesures restrictives de l'UE à l'égard des Etats tiers*, in *Actualité des relations entre l'UE et l'ONU : coopération, tensions, subsidiarité?* (a cura di Simon), Paris, 2013, p. 289 ss.

¹³ Decisione 2014/449/PESC del Consiglio del 10 luglio 2014 concernente misure restrittive in considerazione della situazione nel Sud Sudan, in *GUUE* L 203, 11 luglio 2014, p. 13 ss.

¹⁴ UN Doc. S/RES/2206 (2015), 3 marzo 2015.

3. *Le motivazioni a sostegno delle misure restrittive: reazione a illeciti internazionali o tutela dei valori dell'UE?*

Nella prospettiva di un'indagine che si propone di discutere la natura giuridica delle misure autonome dell'UE sul piano del diritto internazionale, è indispensabile analizzare le motivazioni alla base delle decisioni prese dal Consiglio ai sensi dell'art. 29 del Trattato sull'UE. Traendo spunto da studi già condotti in questo ambito,¹⁵ è possibile ricostruire una classificazione delle misure restrittive che tenga conto non soltanto dei rispettivi criteri di designazione, ma anche delle correlazioni esistenti con l'elemento della prossimità geografica. Una prima domanda di ricerca che occorre porsi è se l'UE, in quanto attore internazionale, si comporti in maniera diversa sul piano regionale rispetto al piano globale.¹⁶ La seconda domanda è se, eventualmente, ciò possa avere qualche conseguenza rispetto alla qualificazione giuridica delle misure restrittive autonome.

Una prima, ampia categoria di misure restrittive raccoglie quelle imposte nei confronti di situazioni che costituiscono una minaccia seria per la democrazia o lo stato di diritto, nonché una violazione dei diritti umani. Vi appartengono le sanzioni nei confronti del Burundi,¹⁷ della Bielorussia,¹⁸ del Nicaragua,¹⁹ del Venezuela,²⁰ dello Zimbabwe.²¹ Riconguibili a questa

¹⁵ S. POLI, *L'Unione europea e le misure restrittive individuali a carattere economico: tendenze evolutive del quadro normativo e giurisprudenziale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 475 ss., p. 479; BEAUCILLON, *Comment choisir ses mesures restrictives ? Guide pratique des sanctions de l'UE*, EUISS Occasional Paper n. 100, 2012.

¹⁶ Cfr. PORTELA, *Where and Why does the EU Impose Sanctions?*, in *Politique Européenne*, 2005, p. 83 ss., p. 89.

¹⁷ Decisione (PESC) 2015/1763 del Consiglio, del 1° ottobre 2015, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Burundi, in *GUUE* L 257, 2 ottobre 2015, p. 37 ss.

¹⁸ Decisione 2012/642/PESC del Consiglio, del 15 ottobre 2012, relativa a misure restrittive nei confronti della Bielorussia, in *GUUE* L 285, 17 ottobre 2012, p. 1 ss.

¹⁹ Decisione (PESC) 2019/1720 del Consiglio del 14 ottobre 2019 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Nicaragua, in *GUUE* L 262, 15 ottobre 2019, p. 5 ss.

²⁰ Decisione (PESC) 2017/2074 del Consiglio, del 13 novembre 2017, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Venezuela, in *GUUE* L 295, 24 novembre 2017, p. 60 ss.

²¹ Decisione 2011/101/PESC del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa a misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe, in *GUUE* L 42, 16 febbraio 2011, p. 6 ss. V. già PILLITU, *Le sanzioni dell'Unione e della Comunità europea nei confronti dello Zimbabwe e di esponenti del suo governo per gravi violazioni dei diritti umani e dei principi democratici*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 55 ss.

tipologia sono anche le misure di congelamento dei beni e di divieto di viaggio nei confronti delle persone responsabili delle violenze contro manifestanti pacifici nel settembre 2009, a seguito del colpo di stato in Guinea Conakry, così come indettate dalla Commissione internazionale d'inchiesta istituita dalle Nazioni Unite.²² Ciò che caratterizza questa categoria è la duplice formulazione della motivazione a supporto delle misure restrittive: mentre una è chiaramente ancorata al diritto internazionale, in particolare come reazione alla violazione dei diritti umani e eventualmente del diritto umanitario, l'altra è espressione dei valori fondativi l'UE, ossia la democrazia e lo stato di diritto. È altresì significativo che le sanzioni rivolte alle situazioni in Burundi e Guinea si sono accompagnate a analoghe misure adottate dalle organizzazioni regionali e sub-regionali africane.²³ Parzialmente diverse appaiono le motivazioni delle misure restrittive adottate nel 2011 nei confronti dell'Iran, non legate al programma nucleare, ma finalizzate a reagire alle gravi violazioni di diritti umani. Non vi è in questo caso alcun esplicito riferimento alla democrazia e allo stato di diritto, sebbene occorra evidenziare che le persone incluse negli elenchi sono ritenute responsabili di condotte riconducibili alla repressione delle proteste post-elettorali del 2009/10, ossia brutali attacchi contro pacifiche manifestazioni, arresti e detenzioni arbitrarie, torture, violazioni del diritto a un giusto processo e della libertà di espressione.²⁴

Appartengono invece a una diversa categoria talune misure restrittive applicate in relazione alle situazioni venutesi a creare in alcuni Stati interessati dalla Politica europea di vicinato.²⁵ Va ricordato che l'obiettivo di questo settore fondamentale dell'azione esterna dell'UE è quello della stabilizzazione della regione in termini politici, economici e di sicurezza. Nel 2011, a seguito della caduta rivoluzionaria dei governi autoritari di Ben Ali

²² Letter dated 28 October 2009 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/2009/556, 28 ottobre 2009.

²³ V. *supra*, Capitolo III.

²⁴ Decisione 2011/235/PESC del Consiglio, del 12 aprile 2011, concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità in considerazione della situazione in Iran, in *GUUE* L 100, 14 aprile 2011, p. 51 ss.

²⁵ Lanciata nel 2004, la Politica europea di vicinato (PEV) regola i rapporti dell'UE con sedici Paesi vicini, ossia quelli dell'Europa orientale (Bielorussia, Georgia, Ucraina, Azerbaijan, Armenia e Moldavia) e quelli del vicinato meridionale (Algeria, Giordania, Egitto, Israele, Libano, Marocco, Siria, territori occupati palestinesi e Tunisia). Sul processo di riforma della PEV v. *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy* (a cura di Schumacher, Marchetti e Demmelhuber), London, 2017; S. POLI, *La revisione della politica europea di vicinato e il controverso rapporto tra condizionalità e geometria variabile*, in *European Papers*, 2016, p. 263 ss.

e Hosni Mubarak rispettivamente in Tunisia e Egitto, l'UE decideva – allo scopo di sostenere gli sforzi intesi a istituire “una democrazia stabile, lo stato di diritto, il pluralismo democratico e il pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali” – il congelamento dei fondi e delle risorse economiche posseduti dagli *ex leader* e dalle persone a loro legate, in quanto responsabili dell'appropriazione indebita di fondi dello Stato durante il loro governo.²⁶ L'obiettivo concreto era quello di bloccare l'utilizzo soprattutto dei depositi bancari presso istituti finanziari situati negli Stati europei, con l'intenzione di assistere le autorità di Tunisia e Egitto nel recupero di beni pubblici. La decisione di adottare misure restrittive si iscriveva pertanto nell'ambito di una politica di sostegno ai nuovi governanti, destinata a favorire la stabilizzazione politico-economica: la distrazione di fondi a fini privati avrebbe difatti privato il popolo tunisino e egiziano dei benefici dello sviluppo sostenibile dell'economia e della società, compromettendo lo sviluppo della democrazia in quei Paesi.²⁷

Caratteristiche del tutto simili hanno avuto le misure che l'UE ha deciso nel marzo 2014 nei confronti del deposedo presidente Viktor Yanukovich e dei suoi più stretti collaboratori, dopo la caduta del governo e in relazione alla repressione delle rivolte culminate negli scontri di piazza Maidan a Kiev. Vi si prevedeva, infatti, il congelamento e recupero dei beni appartenenti a persone ritenute “responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali ucraini²⁸”, con lo specifico obiettivo di consolidare e sostenere lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani in Ucraina.

È importante sottolineare che questa tipologia di misure ha posto diversi interrogativi rispetto alla loro base giuridica dal punto di vista sia del diritto dell'UE sia del diritto internazionale. Quanto ai dubbi sulla loro riconducibilità alla Politica estera e di sicurezza comune e non, ad esempio, a forme di cooperazione giudiziaria, la Corte di giustizia ha confermato che tali misure restrittive ricadono nell'art. 29 del Trattato sull'UE, in considera-

²⁶ Decisione 2011/72/PESC del Consiglio, del 31 gennaio 2011, concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità in considerazione della situazione in Tunisia, in *GUUE* L 28, 2 febbraio 2011, p. 62 ss.; Decisione 2011/172/PESC del Consiglio, del 21 marzo 2011, concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone, entità ed organismi in considerazione della situazione in Egitto, in *GUUE* L 76, 22 marzo 2011, p. 63 ss.

²⁷ In tema v. BOOGAERTS, *Short-Term Success, Long-Term Failure? Explaining the Signalling Effects of EU Misappropriation Sanctions Following Revolutionary Events in Tunisia, Egypt, and Ukraine*, in *Journal of International Relations and Development*, 2020, p. 67 ss.

²⁸ Decisione 2014/119/PESC del Consiglio, del 5 marzo 2014, relativa a misure restrittive nei confronti di talune persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Ucraina, in *GUUE* L 66, 6 marzo 2014, p. 26 ss.

zione “[dell’] ampia portata degli scopi e degli obiettivi della PESC, indicati negli articoli 3, paragrafo 5, TUE et 21 TUE nonché nelle disposizioni specifiche relative alla PESC, in particolare gli articoli 23 TUE e 24 TUE²⁹”.

Quanto alla loro qualificazione giuridica sul piano internazionale, si è discusso, per un verso, se si tratti di condotte di per sé illecite oppure mere ritorsioni, per un altro, se queste costituiscano reazioni ad una violazione del diritto internazionale oppure siano semplicemente volte alla stabilizzazione di un Paese come elemento essenziale per il mantenimento della pace e della sicurezza regionali. Nel caso dell’Ucraina, si è sostenuto – anche se ciò suscita qualche perplessità – che le misure contro l’appropriazione indebita di fondi pubblici debbano valutarsi alla luce dell’obiettivo più generale perseguito dall’UE a partire dal 2014, ossia quello di preservare l’integrità territoriale, la sovranità e l’indipendenza del Paese.³⁰ Non vi sono dubbi, infatti, che questa sia la motivazione degli altri due regimi ‘sanzionatori’ che l’UE ha adottato rispetto alla situazione in Ucraina, ossia le misure rivolte all’autoproclamata Repubblica autonoma di Crimea e successivamente, all’attività dei separatisti della regione del Donbass.³¹ Si può pure convenire che perseguono il medesimo obiettivo di salvaguardare l’integrità territoriale ucraina anche le misure restrittive approvate contro la Federazione russa, in risposta alle sue azioni di destabilizzazione verso Kiev.³²

Di più difficile inquadramento sono le iniziative di congelamento dei fondi dei leader deposti di Tunisia e Egitto: per queste misure appare preponderante l’obiettivo di contribuire alla stabilità delle nuove autorità di governo e con ciò la pace e la sicurezza nell’area mediterranea, al confine meridionale dell’UE. L’unico appiglio al diritto internazionale è dato dal riferimento alla tutela dei diritti umani, mentre appare difficile

²⁹ Corte di giustizia, *Ahmed Abdelaziz Ezz e a. contro Consiglio dell’Unione europea*, causa C-220/14 P, sentenza del 5 marzo 2015, par. 46; v. anche Tribunale, *Ahmed Abdelaziz Ezz*, causa T-256/11, sentenza del 27 febbraio 2014, par. 44-47.

³⁰ BEAUCILLON, *Opening Up the Horizon: The ECJ’s New Take on Country Sanctions*, cit., p. 411.

³¹ Decisione 2014/145/PESC 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, in *GUUE* L 78, 17 marzo 2014, p. 16 ss.; Decisione 2014/386/PESC del Consiglio, del 23 giugno 2014, concernente misure restrittive in risposta all’annessione illegale della Crimea e di Sebastopol, in *GUUE* L 183, 24 giugno 2014, p. 70 ss. In argomento, v. MONTANARO e WINKLER, *The Sanctity of Borderland: the Ukraine-related Sanction Programs*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2015, p. 239 ss., p. 251.

³² Decisione 2014/512/PESC del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, in *GUUE* L 229, 31 luglio 2014, p. 13 ss.

giustificare l'intervento europeo in base all'obiettivo di garantire il diritto all'autodeterminazione dei popoli. Rimane naturalmente percorribile pure l'ipotesi di ricorrere al consenso dell'avente diritto, ossia i governi insediatisi successivamente alle primavere arabe, come causa di esclusione dell'illiceità.

Rappresentano, infine, una categoria del tutto peculiare le misure restrittive adottate in relazione alla situazione in Siria a partire dal 2011, sia per la loro ampiezza sia per la diversità delle motivazioni che le sottendono. Come noto, in ragione soprattutto del sostegno russo al governo di Bashar Assad, i vari tentativi di far approvare sanzioni delle Nazioni Unite contro la Siria, da parte sia degli Stati Uniti sia dei membri dell'UE, sono stati affossati dal veto sia della Russia sia della Cina.³³ A partire dalle prime misure adottate nel maggio 2011 che prevedevano un embargo sulle armi nonché il congelamento dei beni e divieti di viaggio contro i "responsabili della repressione violenta contro la popolazione civile"³⁴, vi è stata una progressiva espansione del regime 'sanzionatorio' nei confronti della Siria, per includere un embargo sul petrolio, restrizioni su alcuni investimenti, il congelamento dei beni della Banca centrale siriana detenuti nell'UE, restrizioni all'esportazione di attrezzature e tecnologie che potrebbero essere usate a fini di repressione interna nonché di attrezzature e tecnologie per il monitoraggio o l'intercettazione delle comunicazioni telefoniche o online.³⁵ È significativo che i criteri di designazione delle persone e delle entità oggetto delle misure mirate mostrano un duplice obiettivo, sia quello di reagire alle gravi violazioni dei diritti umani sia quello di contrastare il regime di Assad, in quanto rappresentante una minaccia alla pace e alla sicurezza. L'art. 15 del regolamento n. 36/2012 le identifica come segue: "persone o entità responsabili della violenta repressione a danno della popolazione civile in Siria, persone ed entità che traggono vantaggio dal

³³ V. le bozze di risoluzione rigettate con il voto contrario di Russia e Cina in UN Doc. S/2011/612, 4 ottobre 2011; UN Doc. S/2012/538, 19 luglio 2012; S/2017/172, 28 febbraio 2017.

³⁴ Decisione 2011/273/PESC del Consiglio, del 9 maggio 2011, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria, in *GUUE* L 121, 10 maggio 2011, p. 11 ss. In argomento v. ORAKHELASHVILI, *The Impact of Unilateral EU Economic Sanctions on the UN Collective Security Framework: The Cases of Iran and Syria*, cit., p. 10; SEEBERG, *The EU and the Syrian Crisis: The Use of Sanctions and the Regime's Strategy for Survival*, in *Mediterranean Politics*, 2015, p. 18 ss.

³⁵ Regolamento (UE) n. 36/2012 del Consiglio, del 18 gennaio 2012, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria e che abroga il regolamento (UE) n. 442/2011, in *GUUE* L 16, 19 gennaio 2012, p. 1 ss.; Decisione 2013/255/PESC del Consiglio, del 31 maggio 2013, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria, in *GUUE* L 147, 1° giugno 2013, p. 14 ss.

regime o che lo sostengono e le persone fisiche o giuridiche ad essi associate”. D'altronde, il Consiglio dell'UE, nelle conclusioni su una strategia relativa alla Siria dell'aprile 2017, ha specificato che avrebbe continuato a prendere in considerazione ulteriori misure restrittive “fintantoché la repressione continuerà” ricordando altresì “che non può esservi una pace duratura in Siria sotto l'attuale regime³⁶”.

Dall'analisi che precede, è possibile operare alcune considerazioni conclusive. Attraverso l'adozione di misure restrittive nei confronti di terzi, l'UE si propone come attore globale che dispone di un sistema di valori-principi che ne orienta l'azione.³⁷ Secondo una oramai celebre espressione, l'UE intende presentarsi come una “Union of values³⁸”. In effetti, l'art. 3 par. 5 del Trattato sull'UE prevede che “[n]elle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi”, mentre il successivo art. 21 fonda l'azione esterna “sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo”. Vi è chi ha riconosciuto uno spirito ‘missionario’ nella politica estera dell'UE, in realtà presente sin dalle origini della PESC.³⁹ Ci si è chiesti sino a che punto il veicolo per l'affermazione di questi valori rimanga la stretta osservanza del diritto internazionale,⁴⁰ come sancisce lo stesso art. 3 del Trattato, quando, nell'approvare misure restrittive, l'UE si propone di salvaguardare valori come “la democrazia, lo stato di diritto e il buon governo” in un Paese esterno all'Unione, oppure, in termini generali, la sicurezza regionale. Per questo, alcuni autori hanno sostenuto che le ‘sanzioni’ dell'UE debbano considerarsi in prima battuta come uno strumento per perseguire i propri valori, più che come una reazione a un comportamento contrario al diritto internazionale.⁴¹

³⁶ Consiglio dell'UE, *Comunicato stampa: Il Consiglio adotta la strategia dell'UE relativa alla Siria*, 3 aprile 2017, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/04/03/fac-conclusions-syria/>

³⁷ V. CREMONA, *The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 553 ss.

³⁸ V. CREMONA, *Values in EU Foreign Policy*, in *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna* (a cura di Sciso, Baratta e Morviducci), Torino, 2016, p. 3 ss.

³⁹ V. BROBERG, *Don't Mess with the Missionary Man! On the Principle of Coherence, the Missionary Principle and the European Union's Development Policy*, in *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era* (a cura di Cardwell), The Hague, 2011, p. 181 ss.; MORVIDUCCI, *I valori dell'azione esterna nella prassi PESC*, in *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, cit., p. 53 ss.

⁴⁰ In argomento v. anche le osservazioni di BOSSE-PLATIÈRE, *Les mesures restrictives adoptées par l'Union européenne ou la projection à l'externe d'un acteur singulier*, in *Annuaire français de relations internationales*, 2016, p. 445 ss., p. 458.

⁴¹ V. MORVIDUCCI, *Le misure restrittive dell'Unione europea e il diritto internazionale*, cit.,

Si tratta di un tema che merita un adeguato apprezzamento, tenendo conto di tre ulteriori aspetti. Il primo è dato dal fatto che tra le motivazioni sottese alle misure restrittive vi è spesso un esplicito riferimento alla tutela internazionale dei diritti umani. Il secondo elemento è rappresentato dagli sforzi dell'UE, quando non sia possibile l'approvazione di sanzioni da parte delle Nazioni Unite, a massimizzare l'impatto delle proprie misure coordinandosi con analoghe misure assunte da altri Stati e organizzazioni regionali e sub-regionali (rispetto ai propri membri).

Infine, un terzo aspetto concerne gli effetti del processo di individualizzazione che hanno subito le misure restrittive dell'UE nei confronti degli Stati. Ci si riferisce al fatto che i criteri di designazione per l'inserimento negli elenchi degli individui e delle entità colpite dalle misure mirate hanno alimentato una corposa giurisprudenza che ha indagato il legame esistente tra obiettivo formale (lo Stato) e quelli reali (le persone fisiche e giuridiche) a cui sono indirizzate le sanzioni.⁴² La questione che si pone è se l'inserimento negli elenchi sia collegato alle responsabilità individuali in relazione a certi comportamenti oppure possa fondarsi anche su semplici vincoli di appartenenza: ovviamente, le difficoltà si presentano soprattutto per le persone c.d. 'associate'. L'avvocato generale Mengozzi ha offerto un contributo significativo, evocando l'immagine dei cerchi concentrici: "Il primo cerchio è composto dai dirigenti stessi, vale a dire dai membri del governo o dalle altre persone che detengono un reale potere decisionale e che presentano, pertanto, il grado più elevato di responsabilità politica nella situazione che l'Unione si propone di contrastare. [...] Il secondo cerchio è composto dalle persone associate, direttamente o indirettamente, ai dirigenti appartenenti al primo cerchio; può trattarsi dei familiari di detti dirigenti, ma altresì delle persone che beneficiano delle politiche economiche. Il terzo cerchio è poi costituito dai familiari delle persone che beneficiano delle politiche economiche, in relazione ai quali il Consiglio non ritiene sussistere alcuna responsabilità diretta o indiretta nel processo decisionale né nell'avvantaggiarsi dei membri del secondo cerchio"⁴³.

p. 88.

⁴² BEAUCILLON, *Opening Up the Horizon: The ECJ's New Take on Country Sanctions*, cit., p. 406.

⁴³ Conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi del 29 novembre 2011, *Pye Phyo Tay Za c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-376/10 P, par. 40.

4. Le misure restrittive dell'UE sono sempre più individuali?

In tempi più recenti, si è assistito in realtà a un processo di ulteriore individualizzazione, con l'approvazione da parte dell'UE di misure di natura 'tematica', sul modello delle sanzioni mirate per contrastare il terrorismo: ossia sia quelle contro *Al-Qaida* e l'ISIS sia quelle rivolte, in via più generale, contro persone e gruppi coinvolti in atti terroristici, in applicazione della ris. 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza.⁴⁴

Esse si differenziano in maniera decisiva dalle altre misure autonome, che si indirizzano alle situazioni all'interno di Stati terzi, in quanto non sono geograficamente limitate. Sono al momento due i regimi che il Consiglio ha approvato per contrastare, l'uno, l'uso e la proliferazione delle armi chimiche, l'altro, gli attacchi informatici con effetti significativi, che costituiscono una minaccia esterna per l'UE. Si tratta di strumenti che mostrano una sempre maggiore sofisticatezza e che si ispirano a analoghe iniziative prese dagli Stati Uniti. Non a caso è in fase di studio, sulla base di una proposta olandese,⁴⁵ un nuovo regime per colpire individui accusati di aver compiuto abusi dei diritti umani in qualsiasi parte del mondo, sulla scia del c.d. *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* statunitense.⁴⁶ L'idea che sostiene questa evoluzione ulteriore è che un approccio tematico possa essere meno dannoso alle relazioni dell'UE con i Paesi terzi rispetto a sanzioni 'geografiche'.

La risposta europea alla proliferazione e all'uso delle armi chimiche si fonda sulla ferma consapevolezza espressa dal Consiglio europeo che "l'utilizzo di qualsiasi sostanza chimica tossica come arma, in qualunque circostanza, è del tutto inaccettabile, deve essere condannato sistematicamente e fermamente e rappresenta una minaccia alla sicurezza per tutti noi"⁴⁷. Oltre ai molteplici casi accertati dell'uso di armi chimiche in Siria, a partire

⁴⁴ Posizione comune del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo; Regolamento (CE) n. 2580/2001 del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, in *GUCE* L 344, 28 dicembre 2001, p. 70 ss.

⁴⁵ V. VAN DER HAVE, *The Proposed EU Human Rights Sanctions Regime: A First Appreciation*, in *Security and Human Rights*, 2019, <https://doi.org/10.1163/18750230-02901009>.

⁴⁶ *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*, Sections 1261-1265, Subtitle F, Public Law 114-328, 23 dicembre 2016. In argomento, RUYS, *Reflections on the 'Global Magnitsky Act' and the Use of Targeted Sanctions in the Fight against Grand Corruption*, in *Revue belge de droit international*, 2018, p. 492 ss.; FIRESTONE e CONTINI, *The Global Magnitsky Act*, in *Criminal Law Forum*, 2018, p. 617 ss.

⁴⁷ *Conclusioni del Consiglio europeo*, 22 marzo 2018, par. 10.

dall'attacco del 21 agosto 2013 a Ghouta nella periferia di Damasco, la preoccupazione dell'UE è pure legata ad altri episodi sia nel continente europeo, come l'avvelenamento con l'agente nervino 'Novichok' di Sergej Skripal e di due altre persone avvenuto nel marzo 2018 a Salisbury, una cittadina dell'Inghilterra meridionale, sia altrove, come l'assassinio del fratellastro del leader nordcoreano Kim Jong-un all'aeroporto di Kuala Lumpur nel settembre 2017.⁴⁸ L'UE aveva già inserito negli elenchi delle persone colpite dalle misure restrittive relative alla situazione in Siria ufficiali delle forze armate, in ragione delle loro responsabilità negli attacchi chimici contro la popolazione civile.⁴⁹

L'impulso immediato alla creazione di un regime autonomo è stato dato dalla decisione della Conferenza degli Stati parte della Convenzione sul divieto di armi chimiche che, nel giugno del 2018, ha affidato a un *Investigation and Identification Team* dell'OPCW il compito di condurre indagini per identificare gli autori di attacchi chimici non soltanto in Siria ma in ogni parte del mondo.⁵⁰ L'UE offre una duplice motivazione delle misure restrittive contro la proliferazione e l'uso delle armi chimiche: lo scopo è quello di rafforzare il divieto sancito dalla Convenzione del 1993 e, al contempo, di affrontare una grave minaccia alla sicurezza internazionale, in un contesto in cui attacchi di questo tipo sono in aumento.⁵¹ Significativo è poi il richiamo a una serie di delibere del Consiglio di sicurezza delle Nazioni, ossia la ris. 1540 (2004) sulla lotta alla proliferazione delle armi di distruzione di massa da parte di attori non statali, e le risoluzioni relative alla

⁴⁸ *Statement by H.E. Ambassador Ahmad Nazri Yusof, Permanent Representative of Malaysia to the OPCW at the Eighty-Seventh Session of the Executive Council*, OPCW Doc. EC-87/NAT.14, 14 marzo 2018; *Note by the Technical Secretariat: Summary of the Report on Activities Carried Out in Support of a Request for Technical Assistance by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, OPCW Doc. S/1671/2018, 4 settembre 2018.

⁴⁹ Regolamento di esecuzione (UE) 2017/480 del Consiglio, del 20 marzo 2017, che attua il regolamento (UE) n. 36/2012 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria, in *GUUE* L 75, 21 marzo 2017, p. 12 ss. In argomento, v. ABE, *Syria: The Chemical Weapons Question and Autonomous Sanctions*, in *Economic Sanctions in International Law and Practice*, cit., p. 200 ss.; SOSSAI, *Come assicurare la punibilità dell'uso di armi chimiche in Siria?*, cit., p. 429.

⁵⁰ Conference of the States Parties, *Decision: Addressing the Threat from Chemical Weapons Use*, OPCW Doc. C-SS-4/DEC.3, 27 giugno 2018, su cui NAQVI, *Crossing the Red Line: The Use of Chemical Weapons in Syria and What Should Happen Now*, in *International Review of the Red Cross*, 2017 (2019), p. 959 ss.; SOSSAI, *Identifying the Perpetrators of Chemical Attacks in Syria. The Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons as Part of the Fight Against Impunity?*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2019, p. 211 ss.

⁵¹ Decisione (PESC) 2018/1544, cit., secondo considerando.

distruzione dell'arsenale chimico in Siria⁵² e all'accertamento dei fatti legati all'impiego di agenti chimici in quel Paese.⁵³ Le misure restrittive prevedono il divieto di viaggio nell'UE e il congelamento dei beni per le persone e entità coinvolte nello sviluppo e nell'uso di armi chimiche ovunque, a prescindere dalla loro nazionalità e dal luogo in cui si trovano. Nel gennaio 2019 sono state aggiunte all'elenco nove persone e un'entità: ossia lo *Scientific Studies and Research Centre* (SSRC), cioè il principale istituto del regime siriano responsabile dello sviluppo di armi chimiche, con le persone che lo dirigono, e alcuni cittadini russi coinvolti nell'avvelenamento di Salisbury.⁵⁴ Vi è da dire che, a differenza delle liste dei sospetti terroristi, al momento questo elenco comprende individui collegati a organi di governo degli Stati.

Nel testo della Decisione n. 2018/1544, ciò che cattura l'attenzione è la connessione che si instaura tra l'elenco delle persone colpite dalle misure restrittive e la lotta contro l'impunità: si legge infatti che l'UE è "determinata a contribuire a individuare le persone, le entità, i gruppi o i governi responsabili dell'uso di armi chimiche, nonché di coloro che aiutano e incoraggiano tali attività, e a chiamarli a rispondere delle loro azioni". Le sanzioni mirate non sono più percepite semplicemente come misure amministrative con uno scopo essenzialmente preventivo, ma anche come uno strumento utile a contribuire a identificare i responsabili.

L'esigenza di colpire gli autori senza che sia per questo necessario attribuire la condotta ad uno Stato⁵⁵ contribuisce a spiegare la decisione dell'UE di adottare misure restrittive volte a scoraggiare e contrastare gli attacchi

⁵² UN Doc. S/RES/2118 (2013), 27 settembre 2013. V. in tema PONTI, *L'uso delle armi chimiche, l'adesione della Siria alla Convenzione sulla proibizione delle armi chimiche e loro distruzione*, in *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale* (a cura di Ronzitti e Sciso), Torino, 2018, p. 139 ss.

⁵³ UN Doc. S/RES/2235 (2015), 7 agosto 2015.

⁵⁴ Regolamento di esecuzione (UE) 2019/84 del Consiglio, del 21 gennaio 2019, che attua il regolamento (UE) 2018/1542 relativo a misure restrittive contro la proliferazione e l'uso delle armi chimiche, in *GUUE* L 18I, 21 gennaio 2019, p. 1 ss.

⁵⁵ Decisione (PESC) 2019/797, cit., nono considerando: "È opportuno distinguere le misure restrittive mirate dall'attribuzione a uno Stato terzo della responsabilità per gli attacchi informatici. L'applicazione di misure restrittive mirate non equivale a tale attribuzione". Sulle difficoltà a applicare agli attacchi informatici i criteri di attribuzione elaborati nel quadro della responsabilità dello Stato per fatto illecito, v. FINLAY e PAYNE, *The Attribution Problem and Cyber Armed Attacks*, in *AJIL Unbound*, 2019, p. 202 ss.; MAČÁK, *Decoding Article 8 of the International Law Commission's Articles on State Responsibility: Attribution of Cyber Operations by Non-State Actors*, in *Journal of Conflict & Security Law*, 2016, p. 405 ss.; TSAGOURIAS, *Cyber Attacks, Self-Defence and the Problem of Attribution*, in *Journal of Conflict & Security Law*, 2012, p. 229 ss.

informatici provenienti dall'esterno, nel maggio 2019.⁵⁶ Esse fanno parte del 'pacchetto di strumenti della diplomazia informatica', che il Consiglio aveva definito nel giugno 2017, con l'obiettivo di contribuire alla "prevenzione dei conflitti, alla cooperazione e alla stabilità nel cibernazio"⁵⁷. I criteri di designazione delle persone sottoposte alle misure di congelamento dei fondi e di restrizione ai viaggi individuano non soltanto i responsabili di attacchi informatici o tentati attacchi informatici, ma coprono anche un ampio spettro di possibili modalità di coinvolgimento: ad esempio, coloro che forniscono sostegno finanziario, tecnico o materiale per attacchi informatici o tentati attacchi informatici, o che sono altrimenti coinvolti in tali attacchi o tentati attacchi, anche pianificandoli, preparandoli, partecipandovi, dirigendoli, assistendoli o incoraggiandoli, oppure agevolandoli per azione o omissione. Non risulta al momento in cui si scrive l'inserimento di alcuna persona o entità negli elenchi.

La Decisione n. 2019/797 dunque ancora la creazione di questo nuovo regime sanzionatorio al diritto internazionale, il cui rispetto "è fondamentale per mantenere la pace e la stabilità", precisando i due obblighi fondamentali che gli Stati sono tenuti a rispettare: ossia di non servirsi di proxy per commettere atti internazionalmente illeciti mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e di assicurare che il loro territorio non sia utilizzato da attori non statali per commettere tali atti. In questo senso, le misure restrittive appaiono una forma di reazione collettiva dell'UE ad attività informatiche dolose che compromettono "la stabilità, sicurezza e i vantaggi offerti da Internet". Per questo, la decisione consente che le misure restrittive si applichino anche "in risposta ad attacchi informatici con effetti significativi nei confronti di Stati terzi o organizzazioni internazionali". Anche nell'ambito della sicurezza cibernetica, è possibile operare un parallelo con analoghe iniziative adottate dagli Stati Uniti sin dal 2015.⁵⁸

⁵⁶ V. IVAN, *Responding to Cyberattacks: Prospects for the EU Cyber Diplomacy Toolbox*, European Policy Center Discussion Paper, marzo 2019, <https://www.epc.eu/en/Publications/Responding-to-cyberattacks-EU-Cyber-Diplomacy-Toolbox-218414>.

⁵⁷ Decisione (PESC) 2019/797, cit., quarto considerando.

⁵⁸ *Blocking the Property of Certain Persons Engaging in Significant Malicious Cyber-Enabled Activities*, Executive Order No. 13694, 80 Fed. Reg. 18,077, 2 aprile 2015.

5. *Il coordinamento tra misure autonome dell'UE e 'sanzioni' degli Stati Uniti: il problema dell'extraterritorialità*

Un elemento significativo delle misure restrittive autonomamente decise dall'UE è il coordinamento con analoghe sanzioni imposte da altri Stati, in particolare dagli Stati Uniti. Nel 2012 la scelta da parte dell'UE di dotarsi di misure più stringenti contro l'Iran fu il risultato di un lungo negoziato con gli Stati Uniti.⁵⁹ In effetti la stessa Decisione n. 2012/35/PESC precisava che l'ampliamento delle sanzioni era avvenuto in stretta collaborazione con i partner internazionali, al fine di colpire duramente, tra gli altri, il sistema finanziario e il settore dell'energia. In effetti, le misure restrittive europee riflettevano, quanto al loro contenuto, l'inasprimento del regime sanzionatorio statunitense, per effetto dell'adozione del *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010* (CISADA).⁶⁰ Questa nuova generazione di sanzioni si caratterizzava non soltanto per ulteriori restrizioni al commercio di servizi e prodotti petroliferi con l'Iran, ma soprattutto per l'imposizione di forti restrizioni all'accesso al sistema finanziario statunitense per enti stranieri nel caso fossero coinvolti in operazioni con l'Iran. Dunque, uno tra gli aspetti più significativi di questo sistema concerneva l'efficacia extraterritoriale delle c.d. 'sanzioni secondarie', le quali, in linea generale, si propongono appunto di disciplinare le attività di persone fisiche e giuridiche di Paesi terzi, persino indipendentemente dall'esistenza di un qualsiasi nesso tra le operazioni commerciali o finanziarie e la giurisdizione degli Stati Uniti.⁶¹

Può forse stupire che, nel periodo 2010-2012, l'UE e gli Stati membri non abbiano preso posizione nei confronti della dimensione extraterritoriale delle sanzioni statunitensi. In precedenza, nel 1996, l'UE, riconoscendo l'illiceità di tale tipologia di sanzioni in quanto contraria al principio di non-intervento negli affari interni, aveva introdotto il c.d. regolamento di

⁵⁹ Per un'analisi circa i fattori che hanno influenzato la convergenza nelle politiche sanzionatorie di UE e Stati Uniti nel periodo 2006-2012, v. LOHMANN, *The Convergence of Transatlantic Sanction Policy against Iran*, in *Cambridge Review of International Affairs*, 2016, p. 930 ss.

⁶⁰ *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010*, Public Law 111-195, 124 Stat 1312, 22 USC 8501 (CISADA). In tema v. CARTER e FARHA, *Overview and Operation of US Financial Sanctions, Including the Example of Iran*, in *Georgetown Journal of International Law*, 2013, p. 903 ss.

⁶¹ V. *Developments in the Law – Extraterritoriality*, in *Harvard Law Review*, 2011, p. 1246 ss., pp. 1255-56; ZOFFER, *The Dollar and the United States' Exorbitant Power to Sanction*, in *AJIL Unbound*, 2019, p. 152 ss.

blocco⁶² al fine di neutralizzare gli effetti illegittimi sugli operatori europei delle sanzioni che gli Stati Uniti avevano imposto contro Cuba, l'Iran e la Libia.⁶³ Secondo alcuni, la successiva apparente acquiescenza europea rispetto alle sanzioni secondarie contro l'Iran va intesa nel senso che nel 2012 l'UE semplicemente preferì sottrarsi alla domanda se le sanzioni statunitensi si applicassero anche alle persone fisiche e giuridiche europee, imponendo essa stessa quasi le stesse misure restrittive.⁶⁴ Altri hanno notato,⁶⁵ tuttavia, che quando la banca francese BNP Paribas finì sotto indagine da parte delle autorità statunitensi nel 2014 per il coinvolgimento in migliaia di transazioni finanziarie per conto di Paesi, enti e individui soggetti a sanzioni, il Presidente François Hollande scrisse a Barack Obama lamentando che l'ammontare atteso della multa sarebbe stato sproporzionato ma non contestò la legittimità della misura.⁶⁶ Rimane che l'opinione prevalente è che l'atteggiamento europeo in quel periodo non possa interpretarsi come un riconoscimento definitivo della legittimità delle sanzioni con efficacia extraterritoriale in ogni circostanza.

⁶² Regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio del 22 novembre 1996 relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti, in *GU L* 309, 29 novembre 1996, p. 1 ss.

⁶³ Nel tentativo di resistere all'applicazione extraterritoriale delle sanzioni secondarie, la Comunità europea aveva presentato un ricorso nei confronti degli Stati Uniti nel quadro del sistema di soluzione delle controversie dell'Organizzazione mondiale del commercio. Nell'aprile 1997, le parti tentavano di risolvere il contenzioso con la conclusione di un Memorandum d'intesa volto a sospendere gli effetti della legislazione extraterritoriale nei confronti delle società europee: v. *Memorandum of Understanding Concerning the US Helms-Burton Act and the US Iran and Libya Sanctions Act*, riprodotto in *International Legal Materials*, 1997, p. 529 ss. In tema v. SMIS e VAN DER BORGH, *The EU-US Compromise on the Helms-Burton and D'Amato Acts*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 227 ss.

⁶⁴ V. *Developments in the Law – Extraterritoriality*, cit., p. 1251; GENARD, *European Union Responses to Extraterritorial Claims by the United States: lessons from trade control cases*, Non-proliferation Paper n. 3, 2014, <https://www.nonproliferation.eu/european-union-responses-to-extra-territorial-claims-by-the-united-states-lessons-from-trade-control-cases-2>.

⁶⁵ RYNGAERT, *Jurisdiction in International Law*, cit., p. 119.

⁶⁶ V. *BNP Paribas expects 'heavy penalty' for sanctions violations*, in *The Guardian*, 30 giugno 2014, <http://www.theguardian.com/business/2014/jun/30/bnp-paribas-fine-penalty-sanctions>. Come noto, il Dipartimento di giustizia e BNP Paribas raggiunsero un accordo per il versamento della cifra di 8,9 miliardi di dollari. Per il testo del *settlement agreement* del 30 giugno 2014 e un primo commento, v. ĐORDESKA, *From Targeted Sanctions to Targeted Settlements: International Law-Making Through Effective Means*, in *EJIL:Talk!*, 22 luglio 2014, <https://www.ejiltalk.org/from-targeted-sanctions-to-targeted-settlements-international-law-making-through-effective-means/>.

A conferma di un orientamento consolidato, quando nel maggio 2018 l'amministrazione Trump ha annunciato la decisione di abbandonare l'accordo sul nucleare iraniano (JCPOA) e, come conseguenza, di ripristinare le sanzioni che erano state in precedenza sospese per effetto di esso,⁶⁷ l'UE ha reagito aggiornando il regolamento di blocco del 1996.⁶⁸ In quanto "mira a proteggere l'ordinamento giuridico costituito, gli interessi dell'Unione e gli interessi delle persone fisiche e giuridiche",⁶⁹ tale iniziativa europea è da considerarsi alla stregua di una contromisura nei confronti degli Stati Uniti, nell'ambito di un rapporto bilaterale di responsabilità: in base al regolamento di blocco, gli operatori dell'UE non devono rispettare né gli atti normativi extraterritoriali, né le decisioni e le sentenze basate su di essi, dato che l'UE non ne riconosce l'applicabilità o gli effetti. Va precisato che la reazione europea si riferisce alla natura illecita delle sanzioni secondarie, in quanto costituiscono un'indebita ingerenza negli affari interni, mentre non vi è cenno all'eventuale violazione da parte degli Stati Uniti degli impegni assunti in base al JCPOA, sebbene l'UE di fatto annoveri il regolamento di blocco tra le iniziative intraprese per sostenere la piena applicazione dell'accordo sul nucleare, in quanto volto a mantenere la normalizzazione delle relazioni economiche e commerciali con l'Iran.

Non vi è dubbio che la questione dell'efficacia extraterritoriale delle sanzioni secondarie contribuisce ulteriormente a inasprire il dibattito sulla liceità dell'adozione di misure unilaterali per la salvaguardia di valori fondamentali della comunità internazionale.⁷⁰ Sul presupposto che solo le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali competenti hanno il potere di stabilire misure collettive che obbligano gli Stati membri, vi è chi ha sostenuto che "no single state has the power to bind other states to act in this way, although they may try to enmesh other states and actors by including

⁶⁷ Presidential Memorandum, *Ceasing U.S. Participation in the JCPOA and Taking Additional Action to Counter Iran's Malign Influence and Deny Iran All Paths to a Nuclear Weapon*, 8 maggio 2018, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/ceasing-u-s-participation-jcpoa-taking-additional-action-counter-irans-malign-influence-deny-iran-paths-nuclear-weapon>.

⁶⁸ Regolamento delegato (UE) 2018/1100 della Commissione, del 6 giugno 2018, che modifica l'allegato del regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio, relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti, in *GUUE* L 199I, 7 agosto 2018, p. 1 ss.

⁶⁹ *Nota di orientamento. Domande e risposte: adozione dell'aggiornamento del regolamento di blocco*, in *GUUE* C 277I, 7 agosto 2018, p. 4 ss.

⁷⁰ V. BEAUCILLON, *Practice Makes Perfect, Eventually? Unilateral State Sanctions and the Extraterritorial Effects of National Legislation*, in *Coercive Diplomacy*, cit., p. 103 ss., p. 106.

an extraterritorial element in unilateral non-forcible measures imposed on a target state⁷¹”.

Avendo espresso la propria condanna contro “l’applicazione extraterritoriale di atti legislativi di paesi terzi che impongono misure restrittive con l’intento di disciplinare l’attività di persone fisiche o giuridiche poste sotto la giurisdizione degli Stati membri dell’Unione europea, in quanto violano il diritto internazionale”, non stupisce dunque l’impegno dell’UE ad astenersi dall’ “adottare strumenti legislativi applicabili a livello extraterritoriale in violazione del diritto internazionale⁷²”.

Gli orientamenti in materia di sanzioni chiariscono che le misure restrittive dovrebbero trovare applicazione solo in situazioni in cui esistono legami con l’UE: pertanto, la formula standard che individua il loro ambito di applicazione comprende il territorio, gli aeromobili e le navi degli Stati membri, i cittadini degli Stati membri, le società e altre entità registrate o costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e le attività economiche esercitate interamente o parzialmente all’interno dell’Unione.⁷³ Infine, poiché società figlie non registrate nell’UE non sono soggette alle misure restrittive, ne consegue allora che “[u]n’entità registrata in uno Stato membro dell’UE non può, tra l’altro, né utilizzare una società da essa controllata come strumento per eludere un divieto, anche qualora tale società non sia registrata nell’UE, né dare istruzioni a tal fine⁷⁴”.

Da ultimo, si è osservato che l’UE ha cercato di espandere la portata dell’applicazione delle misure restrittive in maniera indiretta, ossia invitando

⁷¹ WHITE, *Autonomous and Collective Sanctions*, cit., p. 14. Per una posizione fortemente critica quanto alla tensione tra sanzioni extraterritoriali e competenze del Consiglio di sicurezza, v. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, UN Doc. A/72/370, 29 agosto 2017, p. 19, par. 55: “the enactment of domestic legislation with purported extraterritorial reach, resulting in a *de facto* “multilateralization” of unilateral coercive measures, could be seen as infringing on the competences of the Security Council. [...] It is thus highly questionable that any State should take upon itself to impose sanctions that apply worldwide “without borders”, without any justifiable right to exercise universal jurisdiction, which is in the purview solely of the Security Council”.

⁷² *Orientamenti per le sanzioni – aggiornamento*, cit., p. 19, par. 52.

⁷³ V. ad esempio, Regolamento (UE) n. 401/2013 del Consiglio, del 2 maggio 2013, concernente misure restrittive nei confronti del Myanmar/Birmania e che abroga il regolamento (CE) n. 194/2008, in *GUUE* L 121, 3 maggio 2013, p. 1 ss. Sul tema dell’ambito di applicazione delle sanzioni dell’UE, v. GESTRI, *Sanctions Imposed by the European Union*, cit., p. 79; BORLINI e SILINGARDI, *Defining Elements and Emerging Legal Issues*, cit., pp. 40-41.

⁷⁴ *Orientamenti per le sanzioni – aggiornamento*, cit., p. 19, par. 54.

taluni Stati terzi ad allinearsi ai propri regimi sanzionatori.⁷⁵ A partire dalla metà degli anni Novanta, l'UE ha coinvolto un numero significativo di Stati limitrofi, ossia soprattutto i Paesi candidati e potenziali candidati e i Paesi appartenenti all'Associazione europea di libero scambio (EFTA). Tuttavia, talvolta gli Stati limitrofi hanno manifestato evidenti resistenze a conformarsi ad esse: un caso esemplare è rappresentato dalle sanzioni contro la Russia, nel 2014. Dei quattordici Stati potenziali aderenti alle sanzioni contro la Russia, Serbia, Macedonia del nord, Turchia, Azerbaijan, Armenia e Bosnia Erzegovina hanno sempre rifiutato di dare seguito all'invito dell'UE a conformarvisi.⁷⁶ Altri Paesi, come l'Islanda, hanno manifestato l'intenzione di allinearsi alle misure restrittive, salvo poi preferire di non comparire più nelle dichiarazioni dell'UE che annunciavano la proroga del regime sanzionatorio.⁷⁷ In linea di principio, gli Stati terzi rimangono liberi di decidere se aderire o meno alle misure restrittive, sebbene i Paesi candidati che abbiano iniziato i negoziati per l'adesione all'UE, tra i quali la Turchia e la Serbia, siano tenuti a non pregiudicare la Politica estera e di sicurezza comune, in base al principio di buona fede.⁷⁸

6. *Le deroghe di carattere umanitario al tempo della pandemia del covid-19*

La rapida diffusione del coronavirus nella prima metà del 2020 ha posto all'attenzione dell'opinione pubblica la questione se le 'sanzioni' di natura economico-finanziaria decise dall'UE e da altri Stati individualmente siano di ostacolo alla risposta sanitaria nei confronti della pandemia. Pur proponendosi come strumento più 'umano' rispetto alle alternative – ad esempio, l'uso della forza armata – per la tutela di interessi generali, esse continuerebbero a contribuire al peggioramento delle crisi umanitarie all'interno dei Paesi colpiti.

Questo tema ha rappresentato una delle linee di faglia della competizione

⁷⁵ ECKES, *The Law and Practice of EU Sanctions*, cit., p. 217; CARDWELL, *The Legalisation of European Union Foreign Policy and the Use of Sanctions*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2015, p. 287 ss.

⁷⁶ V. HELLQUIST, *Either with Us or against Us? Third-Country Alignment with EU Sanctions against Russia/Ukraine*, in *Cambridge Review of International Affairs*, 2016, p. 997 ss.

⁷⁷ THORHALLSSON e GUNNARSSON, *Iceland's Alignment with the EU-US Sanctions on Russia: Autonomy versus Dependence*, in *Global Affairs*, 2017, p. 307 ss.

⁷⁸ GESTRI, *Sanctions Imposed by the European Union*, cit., p. 79; BORLINI e SILINGARDI, *Defining Elements*, cit., p. 51.

geopolitica che non ha cessato di caratterizzare la vita di relazione internazionale durante l'emergenza. Esemplare, in questo senso, la notizia riportata dalle agenzie di stampa della presentazione in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite di due bozze di risoluzione rivali tra loro: l'una, successivamente approvata il 2 aprile 2020 con il nuovo sistema di voto resosi necessario a causa della pandemia,⁷⁹ afferma il ruolo centrale delle Nazioni Unite nella risposta al covid-19; l'altra, sponsorizzata dalla Federazione russa con l'appoggio, niente affatto casuale, di Cuba, Nicaragua e Venezuela, chiedeva tra l'altro la sospensione delle misure coercitive unilaterali.⁸⁰

L'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza si è immediatamente unito all'appello del Segretario generale delle Nazioni Unite, mettendo tuttavia in rilievo che, al pari delle sanzioni dell'ONU, le misure restrittive imposte dall'Unione prevedono esenzioni umanitarie. Assicurando che "l'UE e i suoi Stati membri garantiranno che le sanzioni non ostacolano la lotta globale contro la Covid-19", Josep Borrell ha preso una posizione chiara rispetto al fatto che l'UE non avrebbe previsto iniziative di revoca delle misure restrittive, sottolineando che "esse continuano a svolgere un ruolo indispensabile per contrastare le violazioni del diritto internazionale e la proliferazione, arrestare il flusso di armi nelle zone di guerra, lottare contro le violazioni dei diritti umani e combattere i sabotatori dei processi di pace⁸¹". In una successiva dichiarazione, l'Alto rappresentante ha ribadito il sostegno dell'UE al più ampio utilizzo delle deroghe di natura umanitaria, esprimendo preoccupazione per gli effetti delle misure unilaterali statunitensi dal momento che "many people do not believe that they can engage in humanitarian assistance to Iran or Venezuela without falling under the American sanctions⁸²". Colpisce, a questo riguardo, anche il contenuto della lettera redatta da alcuni membri del Parlamento europeo e inviata alla Commissione e al Presidente del Consiglio europeo

⁷⁹ *Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (COVID-19)*, UN Doc. A/RES/74/270, 3 aprile 2020.

⁸⁰ *UN General Assembly to decide on rival COVID-19 resolutions*, in *Associated Press*, 1° aprile 2020, <https://apnews.com/0baa575d560b66cfd3ddaa2f11847209>.

⁸¹ *Dichiarazione dell'alto rappresentante Josep Borrell a nome dell'UE sull'appello del segretario generale dell'ONU per un cessate il fuoco immediato a livello mondiale*, 3 aprile 2020, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/03/declaration-by-the-high-representative-josep-borrell-on-behalf-of-the-eu-on-the-un-secretary-general-s-appeal-for-an-immediate-global-ceasefire/>.

⁸² *Implications of Covid-19 for the external action of the EU: remarks by HR/VP Josep Borrell at the AFET-SEDE-DROI Committee*, 20 aprile 2020, https://ecas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/77766/implications-covid-19-external-action-eu-remarks-hrvp-josep-borrell-afet-sede-droi-committee_en.

che esprimeva la loro ferma contrarietà a ogni ipotesi di rilassamento delle misure restrittive intraprese nei confronti della Federazione russa a motivo della lotta alla pandemia.⁸³

La questione dell'ampiezza delle esenzioni umanitarie ha riguardato soprattutto quelle misure restrittive dell'UE che, pur di carattere mirato, hanno assunto al contempo un carattere globale rivolgendosi al sistema economico e finanziario di un Paese nel suo complesso. Se, in linea di principio, le esenzioni umanitarie dell'UE sono ritenute efficaci, certamente in misura maggiore rispetto a quelle allo stesso modo garantite dagli Stati Uniti, la contestuale applicazione di più regimi sanzionatori rischia ugualmente di depotenziare il sistema di deroghe europee. Paradigmatica è la situazione in Siria, rispetto alla quale va ricordato che il Consiglio di sicurezza aveva cercato di assicurare l'accesso all'aiuto umanitario con la ris. 2165 (2014). Le misure restrittive europee contengono infatti specifiche deroghe rispetto al congelamento di beni e al divieto di mettere fondi o risorse economiche a disposizione di una persona designata nella apposita lista, stabilendo che le autorità nazionali competenti possano concedere un'autorizzazione dopo aver verificato che i fondi sono necessari al solo scopo di fornire soccorsi umanitari in Siria o assistenza alla popolazione civile in Siria. Un'ulteriore eccezione consente l'acquisto e il pagamento di carburante per le organizzazioni finanziate dall'UE o da uno Stato membro per scopi di assistenza umanitaria in Siria.⁸⁴ Quanto alla disciplina relativa ai beni a duplice uso, è interessante rilevare che un'autorizzazione preventiva da parte delle autorità nazionali risulta necessaria per l'esportazione in Siria sia di respiratori motorizzati sia di dispositivi di protezione individuale (DPI), come maschere, guanti e calzature protettive, necessari per combattere la pandemia di covid-19 ma che potrebbero essere modificati per uso bellico per la protezione da agenti biologici.⁸⁵ In ogni caso, una delle sfide principali che le organizzazioni umanitarie operanti in Siria hanno dovuto affrontare ha riguardato le attività di *'de-risking'* delle istituti finanziari: vi sono state infatti difficoltà significative a trasferire fondi e risorse economiche in Siria

⁸³ *EU MEPs letter says Russia sanctions should not be lifted*, in *EU Sanctions: Law, Practice and Guidance*, 14 aprile 2020, <https://www.europeansanctions.com/news/>.

⁸⁴ V. Art. 6 bis e art. 16 bis del Regolamento n. 36/2012, cit.; nonché *Domande e risposte della Commissione sulle misure restrittive, dell'UE nei confronti della Siria*, Comunicazione della Commissione C (2017) 5192 final, 24 luglio 2017.

⁸⁵ V. *Nota di orientamento della Commissione sulla fornitura di aiuti umanitari per contrastare la pandemia di covid-19 in taluni contesti soggetti a misure restrittive dell'UE*, Comunicazione della Commissione C (2020) 3179 final, 11 maggio 2020, p. 7.

a motivo della riluttanza dimostrata dalle banche.⁸⁶

L'ultima generazione di sanzioni statunitensi ha perseguito con insistenza l'obiettivo di isolare Paesi come la Siria e l'Iran, creando un forte disincentivo per banche e imprese private di ogni parte del mondo a mantenere anche un tenue legame con quei Paesi.⁸⁷ Le sanzioni 'secondarie', ossia quelle con efficacia extraterritoriale, si caratterizzano non soltanto per le limitazioni al commercio di servizi e prodotti petroliferi ma soprattutto per l'imposizione di forti restrizioni all'accesso al sistema finanziario statunitense per gli enti coinvolti in transazioni con i Paesi colpiti. In altri termini, nonostante la previsione di esenzioni umanitarie, gli istituti bancari mostrano una cautela eccessiva, dovuta al timore di essere estromessi dai circuiti finanziari e di dover pagare multe per svariati miliardi di dollari: una classica situazione di 'overcompliance', ossia di aderenza eccessiva alle misure sanzionatorie. Non a caso è stato di recente messo a punto dalla Svizzera, in stretta collaborazione con i servizi competenti negli Stati Uniti e in Iran e con alcune banche e aziende svizzere, un meccanismo di pagamento per l'invio di aiuti umanitari in Iran, denominato *Swiss Humanitarian Trade Arrangement* (SHTA).⁸⁸

Quanto all'Iran, la posizione del Segretario di Stato statunitense Mike Pompeo è stata nel senso di escludere categoricamente ogni ipotesi di allentamento delle sanzioni, sottolineando che le esenzioni umanitarie avevano permesso l'importazione da parte dell'Iran di kit diagnostici sin dal gennaio 2020 e che il regime iraniano aveva respinto l'offerta di assistenza sanitaria.⁸⁹ Coloro che, anche nella stampa americana, si sono dichiarati contrari alla sospensione delle sanzioni hanno sostenuto che una scelta di questo tipo non comporterebbe di per sé un rafforzamento della risposta iraniana al covid-19 a motivo delle inefficienze del sistema sanitario e della corruzione di cui soffre il regime. Nel frattempo, Francia, Germania e

⁸⁶ V. DEBARRE, *Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action*, International Peace Institute, dicembre 2019, p. 10; *Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights on His Mission to the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/39/54/Add.2, 8 ottobre 2018, pp. 8-9. Sull'impatto delle misure unilaterali statunitensi al tempo del coronavirus, v. anche la lettera inviata dalla Siria al Segretario generale delle Nazioni Unite e alla Presidenza del Consiglio di sicurezza: UN Doc. A/74/775-S/2020/259, 31 marzo 2020.

⁸⁷ MALLARD, SABET e SUN, *The Humanitarian Gap in the Global Sanctions Regime: Assessing Causes, Effects, and Solutions*, in *Global Governance*, 2020, p. 121 ss.

⁸⁸ Consiglio federale svizzero, *Comunicato stampa: Al via il meccanismo di pagamento per gli aiuti umanitari in Iran*, 30 gennaio 2020, <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-77968.html>.

⁸⁹ *Press Statement: Khamenei's Lies About the Wuhan Virus Put Lives at Risk*, 23 marzo 2020, <https://www.state.gov/khameneis-lies-about-the-wuhan-virus-put-lives-at-risk/>.

Regno Unito hanno finalmente annunciato l'operatività del meccanismo di pagamento alternativo volto a facilitare gli scambi commerciali con l'Iran, noto come INSTEX (Instrument in Support of Trade Exchange), che per la prima volta ha reso possibile l'esportazione di presidi medici dall'Unione Europea all'Iran.⁹⁰

L'inefficacia del meccanismo delle esenzioni umanitarie, come anche documentato da un recente rapporto di Human Rights Watch,⁹¹ è dunque il motivo per cui le sanzioni unilaterali statunitensi possono rappresentare un ostacolo alla risposta degli Stati alla pandemia del covid-19. Occorre ricordare che sugli Stati Uniti incombe l'obbligo, sancito dalla Corte internazionale di giustizia nell'ordinanza nell'affare delle *Presunte violazioni del Trattato di amicizia, commercio e diritti consolari del 1955*, di rimuovere ogni restrizione alle esportazioni verso l'Iran di medicine, dispositivi medici, derrate alimentari e altri prodotti agricoli.⁹²

Seppure improbabile al momento in cui si scrive, non vi è dubbio che la sospensione delle sanzioni significherebbe un deciso cambio di rotta rispetto alle sorti stesse dell'accordo sul nucleare iraniano. Tuttavia, la diffusione del virus pare al momento aver peggiorato le relazioni tra i due Paesi. Il problema politico, ancor prima che giuridico, investe una volta ancora il principio di buona fede: vi è il sospetto che in realtà l'Iran abbia invocato in maniera strumentale l'emergenza covid-19 per ottenere la revoca delle sanzioni; sul versante opposto, la critica rivolta agli Stati Uniti è che abbia utilizzato la propagazione del virus come strumento per esercitare una pressione ulteriore su Teheran oltre quanto sarebbe possibile ottenere attraverso le sanzioni. Rimane il fatto che alcuni problemi non appaiono di facile soluzione: si consideri ad esempio il ruolo assunto dal corpo delle guardie rivoluzionarie iraniane (IRGC), soggette alle misure sanzionatorie, nel fronteggiare la diffusione del virus.

Si possono in ogni caso immaginare alcune iniziative concrete volte a rassicurare il settore privato di non essere sottoposto a sanzioni in caso di transazioni commerciali e finanziarie con l'Iran e altri Paesi per chiari scopi umanitari: il rilascio di licenze ampie per aziende farmaceutiche e quelle che producono presidi e attrezzature sanitarie; la creazione di un canale dedicato

⁹⁰ *Europe's trade system with Iran finally makes first deal*, in *Associated Press*, 31 marzo 2020, <https://apnews.com/ca930836cdb66f0cd67af5c62c53d396>.

⁹¹ Human Rights Watch, "Maximum Pressure": *US Economic Sanctions Harm Iranians' Right to Health*, ottobre 2019.

⁹² ICJ, *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, ordinanza del 3 ottobre 2018, in *ICJ Reports*, 2018, p. 623 ss., p. 652, par. 102.

per banche internazionali e imprese che offrono servizi logistici o assicurativi; la predisposizione di *'comfort letter'* le quali offrano adeguate garanzie nel senso che non saranno inflitte multe, notoriamente assai salate, qualora gli operatori commerciali e finanziari siano coinvolti nell'esportazione in Iran di beni essenziali alla risposta sanitaria al covid-19.

7. Le misure restrittive dell'UE come contromisure per la tutela di interessi collettivi

Nella seconda parte di questo capitolo si intende offrire un contributo alla discussione circa la qualificazione giuridica delle misure restrittive adottate dall'UE sul piano del diritto internazionale. Ciò richiede di valutare l'idoneità della nozione di contromisura a coglierne gli elementi essenziali.

Sebbene gli orientamenti dell'UE in materia sostengano che “[l]’introduzione e l’attuazione di misure restrittive devono sempre essere conformi al diritto internazionale⁹³”, si può ritenere che solo alcune tra esse siano riconducibili alla categoria delle ritorsioni.⁹⁴ In quanto le misure autonome che l'UE ha adottato nei confronti di terzi Stati costituiscono una violazione del diritto internazionale, occorre che esse trovino una giustificazione per escluderne l'illiceità, altrimenti l'UE ne sarebbe internazionalmente responsabile.

In assenza di atti del Consiglio di sicurezza, l'UE ha motivato l'adozione di misure autonome come una risposta a violazioni gravi dei diritti umani e, più in generale, di valori fondamentali della comunità internazionale. Così, le sanzioni imposte alla Birmania nel 2000 si spiegavano in ragione delle “violazioni gravi e sistematiche dei diritti dell'uomo⁹⁵”. Si è poi osservato che le misure decise nel periodo 2002-03 contro lo Zimbabwe – come il congelamento dei beni e delle risorse economiche di chi rappresentasse una seria minaccia per la democrazia, il rispetto dei diritti dell'uomo e lo stato di

⁹³ *Orientamenti per le sanzioni – aggiornamento*, cit., p. 7, par. 9.

⁹⁴ Per alcuni esempi tra la prassi più risalente v. PAASIVIRTA e ROSAS, *Sanctions, Countermeasures and Related Actions in the External Relations of the EU: a search for legal frameworks*, in *The European Union as an Actor in International Relations* (a cura di Cannizzaro), The Hague, 2002, p. 207 ss., pp. 211-212.

⁹⁵ Posizione comune del Consiglio, del 26 aprile 2000, che proroga e modifica la posizione comune 96/635/PESC relativa alla Birmania/Myanmar, in GUUE, L 122, 24 maggio 2000, p. 1 ss.; v. al riguardo GAJA, *Sixth Report on responsibility of international organizations*, UN Doc. A/CN.4/597, 1° aprile 2008, par. 58.

diritto⁹⁶ – necessitassero di un apprezzamento in base al diritto internazionale generale, non potendosi tutte ricondurre nel quadro dell'applicazione della clausola di condizionalità presente nell'accordo di Cotonou del 2000.⁹⁷ Le sanzioni mirate più di recente approvate replicano una formula oramai consolidata, indirizzandosi nei confronti dei “responsabili di gravi violazioni o abusi dei diritti umani o di repressione della società civile e dell'opposizione democratica” nonché di soggetti “le cui azioni, politiche o attività compromettono in altro modo la democrazia e lo Stato di diritto⁹⁸”. Se il primo criterio di designazione ha un chiaro ancoraggio al diritto internazionale, più problematico è il secondo, soprattutto se indipendente dal precedente, dal momento che rimane difficile sostenere che si sia formata una norma di natura consuetudinaria a tutela della democrazia e dello stato di diritto.

Diversi autori hanno così ritenuto che l'azione dell'UE dovesse intendersi come una forma di reazione decentrata alle violazioni di obblighi *erga omnes*.⁹⁹ Anzi, si è sostenuto che “the EU can be regarded as a trailblazer by the advocates of the controversial doctrine of collective countermeasures in reaction to *erga omnes* obligations¹⁰⁰”. In effetti, in questo ultimo ventennio si è progressivamente affermata l'opinione per cui anche le organizzazioni internazionali, comprese quelle regionali, possano avere un ruolo nell'identificazione e protezione degli interessi fondamentali della comunità internazionale. Secondo alcuni autori, quando l'UE reagisce alla violazione di obblighi *erga omnes*, essa in realtà agirebbe per conto dei propri membri, i quali le hanno attribuito specifiche competenze.¹⁰¹ Secondo

⁹⁶ Posizione comune del Consiglio, del 18 febbraio 2002, concernente misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe, in *GUL* 50, 21 febbraio 2002, p. 1 ss.

⁹⁷ V. art. 96 dell'Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, in *GUL* 317, 15 dicembre 2000, p. 3 ss.

⁹⁸ Cfr. i criteri di designazione delle misure restrittive relative alla situazione in Venezuela e in Nicaragua.

⁹⁹ In argomento v. PICONE, *Comunità internazionale e obblighi “erga omnes”*, Napoli, 2006; *The Fundamental Rules of the International Legal Order. Jus Cogens and Obligations Erga Omnes* (a cura di Tomuschat e Thouvenin), Leiden et al., 2006; VILLALPANDO, *L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des Etats*, Paris, 2005; TAMS, *Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law*, Cambridge 2005.

¹⁰⁰ GESTRI, *Sanctions Imposed by the European Union*, cit., p. 99; v. anche TAMS e ASTERITI, *Erga Omnes, Jus Cogens and Their Impact on the Law of Responsibility*, in *The International Responsibility of the European Union* (a cura di Evans e Koutrakos), Oxford & Portland OR, 2013, p. 163 ss., p. 172.

¹⁰¹ V. ad esempio EHLERMANN, *Communautés européennes et sanctions internationales – Une réponse a J. Verhoeven*, in *Revue belge de droit international*, 1984/85, p. 96 ss., p.

altri, invece, la legittimità ad agire deriverebbe direttamente dal fatto che le organizzazioni sono soggetti di diritto internazionale distinti dai propri membri: come tali, esse non soltanto sono vincolate dagli obblighi *erga omnes* ma avrebbero anche un corrispondente diritto a far valere il loro rispetto da parte di altri soggetti.¹⁰² Altri ancora hanno sostenuto la tesi secondo la quale le organizzazioni regionali possono comminare contromisure nel caso di gravi violazioni che tocchino gli interessi collettivi della comunità internazionale, senza che sia necessaria un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, facendo leva soprattutto sul parallelismo che la stessa Commissione del diritto internazionale ha instaurato tra l'art. 57 del progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali e quanto stabilito dall'art. 54 del progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati.¹⁰³

Se dunque trova applicazione la nozione di contromisura collettiva rispetto alla prassi dell'UE, misure restrittive altrimenti illecite possono giustificarsi dimostrando che vi sia stata una violazione grave di regole poste a tutela di interessi fondamentali della comunità internazionale; che con ciò l'UE sia legittimata ad agire anche se non immediatamente lesa; infine, che la reazione abbia rispettato le condizioni sostanziali e procedurali per il ricorso alla contromisura, compreso il principio di proporzionalità.¹⁰⁴ Non resta che testare questa ricostruzione sulla base della prassi più recente: le misure che nell'ultimo lustro sono state indirizzate nei confronti di Turchia e Russia offrono in questo senso utili elementi di riflessione, soprattutto per quanto attiene alla tutela della sovranità e dell'integrità territoriale di uno Stato.

Nel novembre 2019, l'UE ha deciso mettere a punto un quadro di misure restrittive – ossia, divieti di viaggio e congelamento delle risorse finanziarie – rivolte alle persone fisiche e giuridiche responsabili o coinvolte nelle attività di trivellazione promosse dalla Turchia nel Mediterraneo orientale.¹⁰⁵ La

104; PALCHETTI, *Reactions by the European Union to Breaches of Erga Omnes Obligations*, in *The European Union as an Actor in International Relations* (a cura di Cannizzaro), The Hague, 2002, p. 219 ss.

¹⁰² V. ad esempio KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales*, Bruxelles, 1998, p. 401 s.

¹⁰³ RONZITTI, *Sanctions as Instruments of Coercive Diplomacy*, cit., p. 32; in aggiunta GAZZINI e HERLIN-KARNELL, *Restrictive Measures Adopted by the EU from the Standpoint of International and EU Law*, in *European Law Review*, 2011, p. 798 ss., p. 808.

¹⁰⁴ Cfr. TZANAKOPOULOS, *Sanctions Imposed Unilaterally by the European Union: Implications for the European Union's International Responsibility*, in *Economic Sanctions and International Law*, cit., p. 145 ss., p. 149.

¹⁰⁵ Decisione (Pesc) 2019/1894 del Consiglio dell'11 novembre 2019 concernente misure restrittive in considerazione delle attività di trivellazione non autorizzate della Turchia nel Mediterraneo orientale, in *GUUE L 291*, 12 novembre 2019.

questione si inserisce evidentemente nel quadro della complessa situazione dell'isola, divisa in due zone a seguito dell'intervento turco del 1974. Già il Consiglio europeo del giugno 2019 aveva invitato la Turchia a "rispettare i diritti sovrani di Cipro" dichiarando che l'UE sarebbe stata "pronta a reagire adeguatamente e in piena solidarietà con Cipro", il quale, particolare essenziale, è uno degli Stati membri. Nel luglio dello stesso anno, Cipro aveva denunciato la presenza di una nave da perforazione petrolifera, appartenente a un'impresa di proprietà dello Stato turco, scortata da navi da guerra, nel proprio mare territoriale.¹⁰⁶ È interessante che il Consiglio abbia motivato la scelta di misure restrittive come una risposta collettiva alle attività di trivellazione, le quali "violano la sovranità o i diritti sovrani e la giurisdizione della Repubblica di Cipro nel suo mare territoriale, nella sua zona economica esclusiva e sulla sua piattaforma continentale" nonché "sono in contrasto con i principi della Carta delle Nazioni Unite, ivi compresa la risoluzione pacifica delle controversie, e rappresentano una minaccia per gli interessi e la sicurezza dell'Unione". La reazione dell'UE va intesa in uno spirito di solidarietà con uno Stato membro, Cipro, e si giustifica con la violazione da parte della Turchia sia di norme del diritto del mare, sia delle regole sull'occupazione bellica relative al divieto di sfruttamento delle risorse naturali,¹⁰⁷ sia di obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite, tenendo conto anche delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza, come la ris. 550 (1984), che avevano condannato le azioni secessioniste della repubblica turca di Cipro del nord.

Anche le misure restrittive nei confronti della Russia hanno offerto ai fautori delle contromisure collettive una ulteriore conferma della loro legittimità nella prassi recente.¹⁰⁸ In seguito all'invasione russa della Crimea, il 28 febbraio 2014, il Consiglio aveva espresso ferma condanna nei confronti della "palese violazione della sovranità e dell'integrità territoriale

¹⁰⁶ *Letter dated 11 July 2019 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Cyprus to the United Nations addressed to the Secretary-General*, UN Doc. A/73/944-S/2019/564, 12 luglio 2019; si vedano anche le successive denunce cipriote della violazione della propria sovranità; *Letter dated 20 December 2019 from the Permanent Representative of Cyprus to the United Nations addressed to the Secretary-General*, UN Doc. A/74/623-S/2019/976, 23 dicembre 2019; *Letter dated 4 February 2020 from the Permanent Representative of Cyprus to the United Nations addressed to the Secretary-General*, UN Doc. A/74/682-S/2020/92, 6 febbraio 2020.

¹⁰⁷ In argomento, ANNONI, *L'occupazione 'ostile' nel diritto internazionale contemporaneo*, Torino, 2012, p. 212.

¹⁰⁸ DAWIDOWICZ, *Third-Party Countermeasures in International Law*, cit., p. 232 s.; ID., *Third-party Countermeasures: A Progressive Development of International Law?*, in *Questions of International Law, Zoom-in*, 2016, p. 3 ss.

ucraine operata mediante atti di aggressione dalle forze armate russe, nonché l'autorizzazione data dal Consiglio federale della Russia il 1° marzo di utilizzare le forze armate nel territorio dell'Ucraina¹⁰⁹". Dapprima l'UE aveva fatto ricorso alle consuete misure mirate, come il congelamento di fondi e le restrizioni di viaggio, nei confronti dei "responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina", nel cui elenco veniva inserito il vice primo ministro della Federazione russa Dmitry Rogozin.¹¹⁰ Dopo il disastro aereo del volo MH17 della *Malaysian Airlines* sui cieli dell'Ucraina orientale, che nel luglio 2014 provocò la morte di 298 persone, il Presidente del Consiglio europeo, nell'annunciare nuove azioni contro la Federazione russa, dichiarava che "nell'Europa del ventunesimo secolo, l'annessione illegale di territori e la deliberata destabilizzazione di un paese sovrano limitrofo non possono essere accettate¹¹¹". Tra la fine di luglio e settembre 2014, l'UE varava una serie di ulteriori misure riguardanti gli scambi con la Russia in specifici settori economici, tra le quali il divieto di esportazione di beni a duplice uso per scopi militari o utilizzatori finali militari in Russia; restrizioni all'accesso a determinati servizi e tecnologie sensibili utilizzabili per la produzione del petrolio; nonché, sotto il profilo finanziario, limitazioni all'accesso ai mercati dei capitali primari e secondari dell'UE da parte di cinque grandi enti finanziari russi di proprietà dello Stato e delle loro filiali controllate, di tre grandi società russe attive nel settore energetico e di tre operanti in quello della difesa.¹¹² Nel marzo 2015, il Consiglio europeo¹¹³ ha associato la durata

¹⁰⁹ Conclusioni, 3305^a sessione del Consiglio (Affari esteri), 3 marzo 2014. In argomento v. DE SENA e GRADONI, *Crimea: le ragioni del torto (russo) e il torto delle ragioni (occidentali)*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2014, p. 5 ss.

¹¹⁰ Decisione di esecuzione 2014/151/PESC del Consiglio, del 21 marzo 2014, che attua la decisione 2014/145/PESC, concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, in *GUUE* L 86, 21 marzo 2014, p. 30 ss.

¹¹¹ *Dichiarazione del presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy e del presidente della Commissione europea a nome dell'Unione europea sulle misure restrittive supplementari concordate nei confronti della Russia*, 29 luglio 2014, <https://www.consilium.europa.eu/media/21993/144839.pdf>.

¹¹² Decisione 2014/512/PESC del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, in *GUUE* L 229, 31 luglio 2014, p. 13 ss.; Decisione 2014/659/PESC del Consiglio, dell'8 settembre 2014, che modifica la decisione 2014/512/PESC concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, in *GUUE* L 271, 12 settembre 2014, p. 54 ss.

¹¹³ *Riunione del Consiglio europeo (19 e 20 marzo 2015) – Conclusioni*, 20 marzo 2015, par. 9, <https://www.consilium.europa.eu/media/21876/st00011it15.pdf>.

delle misure restrittive alla piena attuazione degli accordi di Minsk,¹¹⁴ prevista per la fine di quell'anno ma che non si è verificata. Da allora, il Consiglio dell'UE ha prorogato il regime sanzionatorio con scadenza semestrale.

Per la prima volta l'UE ha così adottato un quadro di misure restrittive nei confronti di un Paese con un'economia di dimensioni rilevanti,¹¹⁵ il che ha comportato 'costi' più alti rispetto ad altre circostanze, anche a motivo della contro-reazione russa, che ha introdotto misure di embargo sui prodotti europei le quali hanno avuto un impatto significativo, ad esempio, sulle esportazioni italiane. Comparabili a quelle europee, quanto al contenuto e al tipo di progressione, sono state le contromisure introdotte dagli Stati Uniti,¹¹⁶ dal Canada e dall'Australia, mentre altri Paesi – come il Giappone e la Nuova Zelanda¹¹⁷ – hanno varato misure assai meno rigorose.

Quanto al carattere di per sé illecito delle misure adottate, è significativo che la Federazione russa ne abbia sottolineato la contrarietà con le regole dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).¹¹⁸ In realtà, ciò ha nuovamente ravvivato il dibattito circa la possibilità di ricondurre l'imposizione di 'sanzioni' nel quadro delle eccezioni inserite nell'art. XXI, lett. b) del GATT 1994, disposizione che legittima una Parte a prendere le misure che giudicherà necessarie per la protezione degli interessi essenziali della sua sicurezza, in tempo di guerra o in caso di grave tensione internazionale.¹¹⁹ Un riferimento, seppur rapido, alla clausola in esame è

¹¹⁴ Il testo degli accordi noti come Minsk I (settembre 2014) è riprodotto in allegato al documento che segue: *Letter dated 24 February 2015 from the Permanent Representative of Ukraine to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, UN Doc. S/2015/135, 25 febbraio 2015. Quanto al pacchetto di misure firmato il 12 febbraio 2015 (noto anche come Minsk II), esso è riprodotto in allegato alla ris. 2202 (2015) del Consiglio di sicurezza, adottata il 17 febbraio 2015.

¹¹⁵ GIUMELLI, *The Redistributive Impact of Restrictive Measures on EU Members: Winners and Losers from Imposing Sanctions on Russia*, in *Journal of Common Market Studies*, 2017, p. 1062 ss.; v. anche MARRELLA, *Sanzioni economiche e contratti internazionali*, in *Treccani: Il libro dell'anno del diritto*, Roma, 2015, p. 743 ss.

¹¹⁶ HOFER, *The 'Curiouser and Curiouser' Legal Nature of Non-UN Sanctions: The Case of the US Sanctions against Russia*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2018, p. 75 ss.

¹¹⁷ V. HAYASHI, *Russia: The Crimea Question and Autonomous Sanctions*, in *Economic Sanctions in International Law and Practice*, cit., p. 223 ss., pp. 230-231.

¹¹⁸ *Comment by the Russian Ministry of Foreign Affairs regarding further anti-Russian sanctions agreed by the European Union*, 1 agosto 2014, <https://www.rusemb.org.uk/foreignpolicy/2383>: "We also reiterate that sectorial sanctions are against the WTO rules".

¹¹⁹ V. DESIERTO, *The EU/US v. Russia Trade Wars: Revisiting GATT Article XXI and the International Law on Unilateral Economic Sanctions*, in *EJIL:Talk!*, 22 settembre 2014; NEUWIRTH e SVETLICINI, *The Economic Sanctions over the Ukraine Conflict and the WTO: 'Catch-XXI' and the Revival of the Debate on Security Exceptions*, in *Journal of World Trade*, 2015, p. 891 ss.; MITCHELL, *Sanctions and the World Trade Organization*, in

pure presente in una sentenza del Tribunale dell'UE, adito da varie banche e imprese russe specializzate nel settore del petrolio e del gas per chiedere l'annullamento delle misure restrittive a cui erano state sottoposte, in cui si conclude che "the actions of the Russian Federation undermining or threatening Ukraine's territorial integrity, sovereignty and independence could amount to a case of an 'other emergency in international relations' and that the restrictive measures at issue were 'necessary for the protection of [the] essential security interests [of the Member States of the European Union]', within the meaning of Article XXI of GATT¹²⁰". Sembra qui trovare conferma la tesi di un raccordo organico tra la clausola sulle eccezioni concernenti la sicurezza nazionale e il diritto internazionale generale, nel senso che la violazione di obblighi *erga omnes* è suscettibile di legittimare a reagire a titolo di contromisura, senza commettere alcun illecito per le infrazioni agli obblighi discendenti dall'OMC: in altri termini, le infrazioni gravi di interessi fondamentali della comunità internazionale sono suscettibili di incidere direttamente sugli interessi essenziali di sicurezza di ciascuno.¹²¹

La prassi qui esaminata sembrerebbe dunque ulteriormente consolidare la nozione di contromisura collettiva per reagire alle gravi violazioni di obblighi *erga omnes*, in caso di inazione del Consiglio di sicurezza.

Rimane da affrontare il tema delle ulteriori conseguenze derivanti dal carattere multilaterale della possibile reazione, ossia nel caso vi sia una

Research Handbook on UN Sanctions and International Law, cit., p. 283 ss. È interessante evidenziare che nel contenzioso avviato dall'Ucraina nei confronti della Russia relativo alle restrizioni al transito per le merci ucraine destinate all'Asia centrale attraverso il territorio della Federazione russa, quest'ultima abbia proprio invocato l'art. XXI del GATT: WTO, *Russia - measures concerning traffic in transit*, Report of the panel, Doc. WT/DS512/R, 5 aprile 2019. Il Panel del WTO ha definito, da un lato, la nozione di 'essential security interests' come "those interests relating to the quintessential functions of the state, namely, the protection of its territory and its population from external threats, and the maintenance of law and public order internally" (par. 7.130) e, dall'altro, quella di 'emergency in international relations' come "a situation of armed conflict, or of latent armed conflict, or of heightened tension or crisis, or of general instability engulfing or surrounding a state".

¹²⁰ Tribunale, *Rosneft Oil Company e a. c. Consiglio*, causa T-715/14, sentenza del 13 settembre 2018, par. 182. Già in precedenza, la Corte di giustizia aveva risolto la questione della compatibilità delle 'sanzioni' con l'Accordo di partenariato UE-Russia, firmato nel giugno 1994, argomentando che l'adozione delle misure restrittive fosse necessaria alla "tutela degli interessi fondamentali della sicurezza dell'Unione nonché a preservare la pace e la sicurezza internazionale" e che, pertanto, rientrasse nelle eccezioni previste dall'art. 99 del medesimo accordo. V. Corte di giustizia, *PJSC Rosneft Oil Company c. Her Majesty's Treasury e a.*, causa C-72/15, sentenza del 28 marzo 2017, par. 112.

¹²¹ V. PICONE e LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002, p. 346 e p. 673.

molteplicità di soggetti che adottino misure coercitive in maniera cumulativa ma al contempo autonoma gli uni dagli altri. È il tema, già sollevato dal relatore speciale Crawford,¹²² circa l'esigenza di un coordinamento tra i diversi attori in questo ambito, comprese le organizzazioni internazionali. Secondo alcuni, ciò potrebbe essere assicurato dall'obbligo di cooperazione tra Stati e organizzazioni internazionali nel porre fine a gravi violazioni di norme imperative del diritto internazionale, che è contenuto nel testo pressoché identico dell'art. 42 del progetto del 2011 e dell'art. 41 del progetto del 2001.¹²³ Altri hanno invocato un principio di proporzionalità globale nel comminare contromisure.¹²⁴ Vi è infine un'ulteriore condizione procedurale che sembra soddisfatta in ambedue i casi sopra descritti: ossia, la rilevanza della richiesta di assistenza dello Stato direttamente leso nel fornire ulteriore legittimità alla reazione di terze Parti. Questo appare soddisfatto anche rispetto alla condotta dell'Ucraina, che, in una lettera del 13 marzo 2014, si riservava il diritto "to request the States and the regional collective security systems to assist in restoring its sovereignty, territorial integrity and inviolability¹²⁵".

Tuttavia, la nozione stessa di contromisura non appare del tutto idonea a rappresentare il ruolo che l'UE ha inteso assumere nel contribuire a restaurare la pace e la sicurezza quando minacciate e violate. Resta da verificare se siano percorribili strade diverse.

8. *L'accertamento dell'esistenza di una minaccia alla pace giustifica di per sé l'adozione di misure sanzionatorie da parte di un'organizzazione regionale?*

Occorre chiedersi se almeno alcune tra le misure autonomamente

¹²² CRAWFORD, *Third Report on State Responsibility*, in *Yearbook of the International Law Commission 2000*, vol. II, Part One, p. 3 ss., p. 102, par. 390.

¹²³ V. ARCARI, *International Reactions to the Crimea Annexation under the Law of State Responsibility: "Collective Countermeasures" and Beyond?*, in *The Case of Crimea's Annexation Under International Law* (a cura di Czapliński et al.), Frankfurt, 2018, p. 223 ss., p. 231; in tema, v. anche MILANO, *Reactions to Russia's Annexation of Crimea and the Legal Consequences Deriving from Grave Breaches of Peremptory Norms*, *ibidem*, p. 201 ss.

¹²⁴ CRAWFORD, *Third Report on State Responsibility*, cit., p. 106, p. 406: "Such countermeasures [...] should not, taken together, infringe the requirement of proportionality"; DAWIDOWICZ, *Third-Party Countermeasures in International Law*, cit., p. 360.

¹²⁵ *Letter dated 13 March 2014 from the Permanent Representative of Ukraine to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, UN Doc. S/2014/186, 13 marzo 2014.

imposte dall'UE, invece che alla stregua del prisma talvolta deformante della contromisura, non debbano piuttosto valutarsi impiegando un diverso paradigma analitico, che muova dalla prospettiva del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite e che valorizzi il fatto che l'Unione, come si è visto, è un'organizzazione regionale di cui sono membri ventisette Stati.

L'analisi sin qui condotta ha evidenziato che in diverse circostanze l'UE ha motivato l'introduzione di un nuovo regime sanzionatorio con l'esigenza di perseguire obiettivi riconducibili alla sfera dei principi sanciti dall'art. 1 della Carta delle Nazioni Unite – soprattutto il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali nonché il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – pur in assenza di una decisione del Consiglio di sicurezza. Si è visto che lo stesso Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite riconosce che le organizzazioni regionali possano intraprendere azioni coercitive “per la trattazione di quelle questioni concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali che si prestino a un'azione regionale”.

Occorre allora meglio indagare quando un'organizzazione regionale, prescindendo dall'ipotesi della reazione a un fatto internazionalmente illecito, possa agire per la tutela di un interesse collettivo della comunità internazionale. Un'ipotesi che si intende verificare è se, ad esempio, all'UE sia riconosciuto un potere di imporre sanzioni – in senso proprio, rispetto alla definizione da noi condivisa – qualora una certa situazione sia stata oggetto di un previo accertamento in via centralizzata da parte del Consiglio di sicurezza, o anche dell'Assemblea generale, ma il primo non abbia quindi proceduto a decidere misure non implicanti l'uso della forza in ragione del disaccordo tra i suoi membri.

Si può dire che una risposta positiva al quesito significherebbe ampliare ulteriormente la prospettiva già assunta a proposito delle misure ‘aggiuntive’ dell'UE, il cui fondamento giuridico rimarrebbe ancorato al sistema di sicurezza collettiva. Si tratterebbe dell'esercizio di poteri comunque delegati all'organizzazione regionale secondo lo schema disegnato dal Capitolo VIII, anche in assenza di un'espressa manifestazione da parte del Consiglio.¹²⁶ Alcuni autori hanno invece tentato un inquadramento teorico del fenomeno in esame ricorrendo alla nozione di ‘*sidestepping*’ del Consiglio di sicurezza, ispirata a propria volta agli studi di stampo politologico condotti sul tema del c.d. ‘*institutional bypass*’.¹²⁷ In base a questo orientamento, in una realtà

¹²⁶ Sulla delega di poteri da parte del Consiglio di sicurezza alle organizzazioni regionali, v. SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, cit., p. 249.

¹²⁷ VAN DEN HERIK, *Sidestepping the Security Council: The Use of Non-UN Sanctions for*

delle relazioni internazionali caratterizzata dal proliferare di istituzioni e dalla diversificazione della *governance*, nell'eventualità di disfunzioni dell'istituzione dominante, in questo caso le Nazioni Unite, sarebbero comunque disponibili istituzioni alternative che assicurino l'esercizio delle medesime funzioni. Si tratta di approcci analitici che privilegiano evidentemente una ricostruzione in senso pubblicistico-istituzionale delle attività dirette al soddisfacimento di interessi generali, che riconoscono un ruolo specifico alle organizzazioni regionali, cercando di superare lo stato di estremo 'decentramento' che caratterizza pure l'idea stessa della contromisura.

Il progressivo ampliamento da parte dell'UE delle misure restrittive relative alla situazione in Siria sembra, in effetti, presupporre l'esistenza di un ulteriore canale di garanzie, di carattere istituzionale, in cui l'organizzazione regionale, di concerto con altri attori, agisce in nome e per conto della comunità internazionale.¹²⁸ Dopo che nell'agosto 2011 il Consiglio di sicurezza, attraverso una dichiarazione della presidenza,¹²⁹ aveva condannato le violazioni dei diritti umani e l'uso della forza contro la popolazione civile da parte delle autorità siriane, la sua azione era fortemente limitata dall'esercizio del potere di veto da parte della Federazione russa e, talvolta, della Cina. Va evidenziato che gli interventi successivi dell'UE riflettevano l'esigenza di reagire al deteriorarsi del conflitto armato in Siria, oggetto di condanna da parte della comunità internazionale. Nel febbraio del 2012, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adottava una risoluzione per un verso di condanna delle violazioni dei diritti umani e per un altro di

UN Purposes, in *Revue belge de droit international*, 2017, p. 474 ss., p. 486; PRADO e HOFFMAN, *The Concept of an International Institutional Bypass*, in *AJIL Unbound*, 2017, p. 231 ss.; ID., *The Promises and Perils of International Institutional Bypasses: Defining a New Concept and its Policy Implications for Global Governance*, in *Transnational Legal Theory*, 2019, p. 275 ss.

¹²⁸ Cfr. ORAKHELASHVILI, *The Impact of Unilateral EU Economic Sanctions on the UN Collective Security Framework*, cit., p. 18: "It therefore appears that the measures adopted by the EU against Iran and Syria are generically and qualitatively different from countermeasures that international law mandates States to adopt in response to a previous internationally wrongful act and in the absence of a previous UNSC determination". La conclusione ulteriore a cui giunge questo a. non è condivisibile per le ragioni già espresse nel testo: "the EU has arrogated to itself the competence that is available exclusively to the UNSC under Articles 39 and 41 of Chapter VII of the UN Charter. The imposition of sanctions other than those that can be justified as countermeasures is premised on the determination of a "threat to the peace" under Article 39 of the UN Charter and the subsequent calculation of the necessity and proportionality of the imposed measures under its Article 41, both issues on which the UNSC has the exclusive authority to decide."

¹²⁹ *Statement by the President of the Security Council*, UN Doc. S/PRST/2011/16, 3 agosto 2011.

sostegno agli sforzi di pacificazione e transizione politica promossi dalla Lega araba.¹³⁰ Un'ulteriore svolta fu impressa dal diffondersi di notizie nell'estate del 2013, circa il verificarsi di attacchi chimici: con l'adozione della ris. 2118 (2013), il Consiglio di sicurezza qualificava l'impiego di questa tipologia di armi di distruzione di massa come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali. Come si è sottolineato in un precedente paragrafo, l'azione dell'UE si è dunque caratterizzata nel senso di reagire non soltanto alle violazioni dei diritti umani nel Paese ma anche a una situazione che costituiva una tra le minacce più gravi alla pace e alla sicurezza internazionali.

Ancor più esplicita è la connessione tra l'accertamento effettuato dal Consiglio di sicurezza circa l'esistenza di una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali e la decisione assunta dall'UE nell'ottobre 2018 di imporre sanzioni mirate nei confronti di coloro che ricorrono a armi chimiche o che contribuiscono al loro sviluppo o uso, senza alcuna limitazione geografica: l'esplicito riferimento alle ris. 1540 (2004) è ancor più significativo che quello operato alla ris. 2118 (2013) sul programma chimico siriano, dal momento che in quella decisione il Consiglio aveva stabilito in termini generali che la proliferazione di armi nucleari, chimiche e biologiche costituisce una minaccia alla pace.¹³¹

¹³⁰ *The situation in the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/RES/66/253, 21 febbraio 2012.

¹³¹ Sulla natura 'legislativa' della ris. 1540 e sulle sinergie con misure di tipo sanzionatorio, v. BOSCH, *A Legislative Evolution: Security Council Resolution 1540 Revisited*, in *Security Council as Global Legislator* (a cura di Popovski e Fraser), London/NewYork, 2014, p. 97 ss.; ASADA, *The Role of the Security Council in WMD-Related Export Control: Synergy Between Resolution 1540 (2004) and Sanctions Resolutions*, in *Theory and Practice of Export Control: Balancing International Security and International Economic Relations* (a cura di Tamada e Achilleas), Singapore, 2017, p. 29 ss.

9. *Osservazioni conclusive sul coordinamento con il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite: quando occorre l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza*

I risultati sin qui raggiunti consentono allora di individuare due modelli profondamente distinti nel valutare la prassi delle misure restrittive adottate dall'UE per la tutela di interessi generali della comunità internazionale.

Un primo modello utilizza la nozione di contromisura collettiva, assimilando l'azione dell'UE a forme di garanzia decentrata ad opera dei singoli Stati, in base al diritto consuetudinario. In questo senso, l'organizzazione regionale finisce per gestire iniziative di autotutela per conto degli Stati membri, ossia lo fa in qualità di rappresentante e non di autorità, secondo una ricostruzione strettamente 'privatistica' dell'ordinamento internazionale.¹³²

L'altro modello concepisce il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite come espressione di un diritto internazionale propriamente 'pubblico',¹³³ nel senso di una sua certa 'verticalizzazione', che prevede l'esistenza di autorità istituzionalmente preposte per la tutela di interessi collettivi, i quali non possono intendersi semplicemente come somma o sovrapposizione di interessi individuali. In questo quadro, le organizzazioni regionali assumerebbero un ruolo nella gestione di questi interessi sia quando l'azione regionale meglio si presti, ad esempio, al fine del mantenimento della pace e della sicurezza, sia quando il Consiglio non sia in grado di assicurare questa funzione, pur avendo accertato l'esistenza di una minaccia. Anche il fenomeno di individualizzazione delle sanzioni, in fondo, risponderebbe a questo stadio di evoluzione del diritto internazionale oltre la sfera interstatale, in cui gli individui diventano progressivamente i veri *target* delle misure, ovunque, chiunque essi siano e in qualsiasi circostanza, quando costituiscano una minaccia.

Occorre, in via conclusiva, verificare quale sia il quadro giuridico applicabile a un'ultima ipotesi di azione di un'organizzazione regionale – forse residuale al momento nella prassi – sino a questo punto poco considerata: ossia, il caso in cui essa imponga misure coercitive che non implicano l'uso della forza rispetto a situazioni in Stati non-membri comunque appartenenti alla propria sfera geopolitica. In questo caso, sul modello dell'azione del Consiglio di sicurezza sul piano globale, l'organizzazione accerta l'esistenza di una minaccia alla pace e alla stabilità oppure a interessi di quella collettività

¹³² Cfr. FORLATI PICCHIO, *La sanzione nel diritto internazionale*, cit., p. 441.

¹³³ V. *inter al.* SIMMA, *Universality of International Law from the Perspective of a Practitioner*, in *European Journal of International Law*, 2009, p. 265 ss., p. 268.

regionale e agisce per la loro salvaguardia, anche indipendentemente dal verificarsi di un fatto illecito internazionale. Occorre stabilire, dunque, se le organizzazioni regionali godano di questa libertà di reagire a comportamenti che costituiscono una minaccia alla pace, prescindendo da un precedente accertamento da parte del Consiglio. In tal modo, le misure autonomamente decise sarebbero espressione dell'esercizio di una funzione internazionale di protezione di interessi collettivi,¹³⁴ assumendo le caratteristiche di una 'sanzione istituzionale'.

A titolo di esempio, i criteri che identificano questa ipotesi potrebbero forse essere soddisfatti dalle misure restrittive che l'UE ha approvato nei confronti degli Stati coinvolti nella Politica europea di vicinato, sia quelli dell'Europa orientale sia quelli che si affacciano sul Mediterraneo: nelle motivazioni alla base delle misure restrittive nei confronti della *leadership* deposta di Tunisia e Egitto, interessante è il richiamo all'obiettivo di contribuire all'insediarsi di una democrazia stabile e dello stato di diritto come fattore di stabilità nella regione.

Occorre anzitutto ribadire che non vi è alcuna disposizione nella Carta che si interpreti nel senso di limitare l'azione delle organizzazioni regionali all'ambito territoriale dei propri Stati membri. Va da sé che il Consiglio di sicurezza possa vietare forme di reazione autonoma, ritenendo che una certa situazione non costituisca una minaccia alla pace e che anzi quella stessa reazione finisca per rappresentare una minaccia. Nel precedente capitolo si è poi verificato che anche misure economiche e di embargo ricadono nella definizione di '*enforcement actions*', ai sensi dell'art. 53 par. 1, ma queste non necessitano dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza nella misura in cui siano conformi al diritto internazionale: perché riconducibili alle ritorsioni oppure perché la loro illiceità venga meno per effetto di una clausola di esclusione del fatto illecito, ad esempio a motivo del consenso prestato dall'avente diritto.

Ne consegue, allora, che laddove un'organizzazione regionale o sub-regionale intenda affrontare una situazione di crisi che si realizza al di fuori del territorio dei suoi membri ma all'interno del proprio ambito regionale, essa dovrà comunque coordinarsi con il sistema di sicurezza collettiva, non potendo prescindere dall'accertamento dell'esistenza di una minaccia alla pace da parte del Consiglio di sicurezza e ottenendo l'autorizzazione da esso qualora intenda avvalersi di misure coercitive anche di natura non militare.

¹³⁴ Cfr. CASTELLARIN, *Les mesures restrictives de l'UE à l'égard des Etats tiers*, in *Actualité des relations entre l'UE et l'ONU: coopération, tensions, subsidiarité?* (a cura di Simon), Paris, 2013, p. 289 ss.

Osservazioni conclusive

SOMMARIO: 1. Gli strumenti giuridici del coordinamento tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali – 2. La categoria delle sanzioni delle organizzazioni regionali – 3. L'effetto delle raccomandazioni del Consiglio di sicurezza sull'adozione di misure 'aggiuntive' – 4. L'attuazione coercitiva delle sanzioni dell'ONU – 5. L'universalizzazione delle sanzioni regionali: la convergenza tra mantenimento della pace e altri interessi collettivi – 6. La libertà delle organizzazioni regionali di accertare una minaccia alla pace e agire di conseguenza: la necessità di un'autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza.

1. Gli strumenti giuridici del coordinamento tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali

Le indagini empiriche che sono state di recente condotte hanno segnalato sia il crescente utilizzo di sanzioni mirate da parte di organizzazioni regionali e sub-regionali sia l'esistenza di diverse stratificazioni di misure coercitive rispetto a una stessa situazione. Appare inoltre un fatto acquisito nella letteratura in materia che il duplice processo di formalizzazione e individualizzazione, che ha caratterizzato in anni recenti le sanzioni delle Nazioni Unite, abbia esplicitato un'influenza determinante sul contenuto delle misure adottate a livello regionale.

L'esame della prassi riguardante le interazioni tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali quanto all'applicazione di misure sanzionatorie nei confronti di Stati e, in misura crescente, di individui e entità, consente di ricostruire i rapporti tra di esse in modo più articolato rispetto a quanto sia possibile in base unicamente a un'analisi delle disposizioni della Carta e della normativa contenuta negli accordi istitutivi, oppure secondo una prospettiva di stampo meramente quantitativo. Dall'analisi condotta emergono una serie di aspetti dell'interazione tra universalismo e regionalismo che sono stati fino a questo momento meno esplorati.

La precisa scelta metodologica che caratterizza l'indagine svolta è stata quella di proporre una classificazione della prassi in tre diversi modelli, a seconda che l'organizzazione regionale svolga un ruolo nella fase di attuazione delle sanzioni delle Nazioni Unite, oppure applichi contestualmente misure sanzionatorie nei confronti dei membri, oppure imponga misure

nei confronti di terzi in assenza di un'azione da parte del Consiglio di sicurezza. Essa ha permesso di discutere sia il tema della competenza delle organizzazioni internazionali coinvolte, valorizzando l'elemento della loro soggettività internazionale, sia gli effetti giuridici degli atti da esse adottate.

Gli studi di stampa politologico hanno offerto diverse letture dell'interazione tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali, che si situano tra due poli: da un lato, una dinamica di tipo sussidiario, che vede le organizzazioni regionali come un prolungamento decentrato del sistema onusiano, dall'altro una dinamica di tipo competitivo, in cui non si escludono situazioni di tensione. La convinzione maturata nell'analisi condotta in queste pagine è che una ricognizione del dato normativo resta fondamentale sia per individuare quali siano gli strumenti giuridici dell'eventuale coordinamento tra l'ONU e le organizzazioni regionali, che non si limitano al Capitolo VIII della Carta, sia per verificare se vi sia stata un'evoluzione verso un approccio maggiormente cooperativo rispetto alla tutela di interessi generali – come il mantenimento della pace e della sicurezza – nel senso anche dell'esistenza di una divisione del lavoro tra dimensione universale e regionale.

Come è stato da altri evidenziato,¹ non vi è dubbio che il sistema di sicurezza collettiva disegnato dalla Carta delle Nazioni Unite abbia impostato l'interazione delle organizzazioni regionali con l'ONU nei termini di un'oscillazione tra autonomia e subordinazione. Occorre, tuttavia, non sottostimare il fatto che la conformità delle organizzazioni regionali all'azione delle Nazioni Unite è stata assicurata dai propri accordi istitutivi, i quali continuano a rappresentare la base giuridica più certa della vincolatività delle decisioni del Consiglio di sicurezza nei loro confronti. In ogni caso, è possibile ricostruire alcuni principi generali del diritto internazionale – come quelli di proporzionalità e cooperazione – che possono trovare applicazione laddove non soltanto le Nazioni Unite ma anche le organizzazioni regionali impongano misure coercitive che non implicano l'uso della forza.

2. La categoria delle sanzioni delle organizzazioni regionali

L'indagine qui svolta ha inteso anche offrire un contributo volto a rafforzare e chiarire la distinzione tra contromisure individuali e sanzioni

¹ V. *supra*, Capitolo I.

‘istituzionali’ o collettive: le prime come manifestazione di autotutela e ‘giustizia privata’ in quanto reazione all’illecito subito, le seconde come strumenti previsti nel quadro di un’organizzazione internazionale per la tutela di taluni interessi e valori fondamentali. La differenza qualitativa tra contromisure decentrate e sanzioni istituzionali riguarda sia la tipologia di interessi tutelati, cioè quelli di carattere generale e non particolare, sia il fatto che l’emanazione delle misure coercitive risulta subordinata a una qualificazione di una certa situazione da parte di un organo competente.

Ne derivano almeno due conseguenze.

La prima: a differenza di autorevoli ricostruzioni effettuate nel passato dalla dottrina nazionale, in questo lavoro si è concluso che l’adozione da parte di organizzazioni internazionali, soprattutto di carattere regionale, di misure non previste dall’accordo istitutivo non sia tanto espressione di autotutela da parte degli Stati membri e, eventualmente, delle stesse organizzazioni ma debba valutarsi come esercizio di un potere da parte di queste ultime. Quello di emanare sanzioni ‘istituzionali’ costituirebbe allora un potere ‘inerente’ che l’organizzazione possiede su una base oggettiva, in quanto soggetto di diritto internazionale e indipendentemente dall’intenzione degli Stati ‘fondatori’, per il raggiungimento dei suoi fini e purché l’esercizio di tali poteri non sia espressamente vietato dal trattato istitutivo.

La seconda: in alcune circostanze, le organizzazioni regionali esercitano un’attività sanzionatoria in senso proprio anche qualora l’Assemblea generale o il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite abbiano accertato l’esistenza di una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali ma quest’ultimo non abbia trovato l’accordo al suo interno per emanare misure non implicanti l’uso della forza, sulla base del Capitolo VII. A titolo di esempio, si può richiamare la stretta connessione tra la qualificazione effettuata dal Consiglio di sicurezza dell’uso delle armi chimiche come minaccia alla pace e la decisione successivamente assunta dall’UE nell’ottobre 2018 di imporre sanzioni mirate nei confronti di coloro che ricorrono a esse o che contribuiscono al loro sviluppo o uso.

3. L’effetto delle raccomandazioni del Consiglio di sicurezza sull’adozione di misure ‘aggiuntive’

La risposta al quesito se le organizzazioni regionali siano giuridicamente tenute a dare esecuzione alle decisioni del Consiglio di sicurezza dipende

in modo significativo dalla prospettiva teorica prescelta. È evidente che un corollario fondamentale della tesi della natura ‘costituzionale’ della Carta delle Nazioni Unite, nonché del primato del sistema di sicurezza collettiva, è che da essi possano derivare obblighi nei confronti di soggetti terzi anche indipendentemente da una manifestazione di consenso. Resta il fatto che l’opinione prevalente è che le organizzazioni regionali non siano direttamente vincolate dagli articoli 25 e 103 della Carta. Nemmeno appare dimostrata l’esistenza di una specifica norma di diritto consuetudinario nel senso dell’obbligatorietà degli atti del Consiglio. Dall’analisi svolta emerge come sia possibile ricostruire caso per caso un’accezione in via unilaterale da parte delle organizzazioni regionali degli obblighi derivanti da risoluzioni che impongono misure non implicanti l’uso della forza.

Uno degli aspetti su cui occorre soffermarsi riguarda gli effetti raccomandatori delle risoluzioni adottate sulla base dell’art. 41 della Carta. La conclusione a cui si è giunti è che tali raccomandazioni possano fornire una base giuridica a misure ‘supplementari’ più stringenti da parte di organizzazioni regionali, per quanto non sia sufficiente un blando riferimento nel preambolo di una risoluzione, come dimostra l’episodio delle sanzioni aggiuntive imposte dall’UE nei confronti dell’Iran. Infatti, il Consiglio può permettere di agire in maniera difforme al contenuto di obblighi che organizzazioni regionali possano avere in base al diritto internazionale: sebbene tale effetto non compaia nella prima parte del progetto di articoli del 2011, raccomandazioni e autorizzazioni del Consiglio di sicurezza possono rappresentare circostanze che escludono l’illiceità, come peraltro previsto dalla clausola ‘*without prejudice*’ all’art. 67.

4. *L’attuazione coercitiva delle sanzioni dell’ONU*

L’interazione tra sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali risulta ancor più evidente rispetto al ruolo che quest’ultime hanno assunto nelle attività di controllo sull’attuazione delle misure di embargo commerciale decise dal Consiglio di sicurezza. Ciò conferma quanto sia opportuno un apprezzamento in senso complessivo del sistema di sicurezza collettiva, in cui strumenti e modalità operative diverse interagiscono per il perseguimento dell’obiettivo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.²

Il Consiglio di sicurezza ha coinvolto operazioni militari di organizzazioni

² V. *supra*, Capitolo II.

regionali, da esso stesso autorizzate e presenti nel territorio di uno Stato, in attività di raccolta di informazioni e monitoraggio, come è avvenuto in Somalia con la missione AMISOM. Tuttavia, la prassi più significativa è sicuramente quella delle operazioni di interdizione navale, con il compito di ispezionare navi sospette di violare le misure di embargo. L'analisi condotta evidenzia l'esistenza di tre differenti modelli: il primo individua situazioni in cui il ricorso a forze navali avviene nel pieno rispetto del diritto internazionale; nel secondo ricadono le operazioni che si effettuano in deroga al principio della libertà dell'alto mare; infine, il terzo modello ricomprende operazioni autorizzate dal Consiglio a usare la forza armata nelle relazioni internazionali.

Le operazioni di interdizione navale evidenziano una tendenza verso l'autonomia decisionale e operativa delle organizzazioni regionali rispetto al Consiglio di sicurezza. Va comunque segnalato il tentativo di rafforzare il controllo esercitato dai Comitati delle sanzioni, sia attraverso obblighi di *reporting* sia soprattutto mediante l'attività dei gruppi di esperti che li affiancano, organismi dotati di maggiore flessibilità e dinamicità nell'intessere relazioni con altri soggetti.

5. L'universalizzazione delle sanzioni regionali: la convergenza tra mantenimento della pace e altri interessi collettivi

Talvolta le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali esercitano contestualmente un'attività sanzionatoria contro i propri Stati membri. In queste situazioni le organizzazioni regionali né attuano né, in altro modo, fanno rispettare le sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza: sebbene, infatti, i soggetti destinatari possano coincidere, i regimi sanzionatori rimangono distinti, dal momento che le misure regionali sono rivolte nei confronti dei membri, che vi hanno espresso il loro consenso, e si applicano per lo più a esclusiva garanzia dei valori fondativi e dei principi sanciti nei trattati istitutivi.³

L'analisi della prassi del continente africano pare confermare l'impressione di una divisione del lavoro che, per alcuni aspetti, valorizza la dimensione locale della risposta ma, al contempo, vede con favore un approccio globale. In diverse circostanze, l'adozione di misure non implicanti l'uso della forza da parte del Consiglio di sicurezza è stata preceduta, sul piano temporale, dall'approvazione di sanzioni nei confronti dei propri membri da parte

³ V. *supra*, Capitolo III.

di organizzazione regionali. Si è riscontrato che spesso il proposito delle organizzazioni regionali è quello di favorire l'universalizzazione delle misure da esse assunte.

Un altro aspetto significativo è che, mentre in alcune situazioni i presupposti d'azione sono stati i medesimi – ossia, l'accertamento di una minaccia alla pace – in altri casi si è assistito a una convergenza tra l'obiettivo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e quello del ristabilimento dello stato di diritto e dei diritti umani, dopo un rovesciamento incostituzionale del governo

Quanto al tema del coordinamento tra regimi sanzionatori, si ritiene che il principio generale di proporzionalità operi anche come criterio di cooperazione nel caso di applicazione contestuale di misure coercitive a una certa situazione. Ad esempio, tale principio fornisce gli elementi per stabilire, in una valutazione caso per caso, se un certo obiettivo possa essere meglio raggiunto da un'azione sul piano regionale anziché su quello universale. Oppure, esso garantisce una valutazione dell'impatto complessivo delle misure adottate da ciascuna organizzazione internazionale.

Ci si chiede, infine, se, nonostante questa logica di tipo cooperativo, permangano i rischi di un possibile conflitto tra sanzioni universali e regionali. Una prima questione è se le misure approvate dalle Nazioni Unite possano avere un effetto preclusivo rispetto all'imposizione di sanzioni regionali: la dottrina appare concorde nel ritenere che la mera adozione di una decisione da parte del Consiglio di sicurezza non possa di per sé sospendere il potere sanzionatorio dell'organizzazione regionale. La risposta sarebbe diversa se il Consiglio, all'atto di approvare certe misure, ordini la sospensione o l'estinzione delle sanzioni esistenti, oppure ne escluda l'applicazione di nuove, in quanto le ritenga a propria volta una minaccia alla pace. Una seconda questione è se l'organizzazione regionale possa sostituire le sanzioni universali con misure regionali, quando il Consiglio decida di estinguere le proprie misure avendo accertato che non sussistono più le condizioni stabilite dall'art. 39 della Carta. Anche in questo caso, è difficile superare l'ampia autonomia di cui godono le organizzazioni regionali, a meno di una statuizione espressa.

6. *La libertà delle organizzazioni regionali di accertare una minaccia alla pace e agire di conseguenza: la necessità di un'autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza*

Non vi è dubbio che non sia necessaria l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza per le misure che un'organizzazione regionale adotti nei confronti di un membro, anche nella forma di sanzioni mirate. Da ciò non deriva, tuttavia, la conclusione ulteriore per cui la nozione '*enforcement actions*', ai sensi dell'art. 53, par. 1 della Carta, si riferisca unicamente a misure di natura militare. Infatti, a differenza della posizione al momento prevalente, si ritiene che l'interpretazione più corretta rimanga quella secondo cui la definizione comprende qualsiasi forma di coercizione finalizzata a indurre un soggetto a modificare il proprio comportamento, ossia azioni di natura sia militare sia non militare che costituiscono interventi in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato. A meno che queste misure non si giustifichino in base al diritto internazionale generale, esse necessitano di un'autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza.⁴

L'ultima parte dell'indagine ha tentato di chiarire come si posizionino le misure restrittive che l'UE ha autonomamente imposto nei confronti di terzi, all'interno della distinzione tra le due forme concorrenti di reazione per la tutela di interessi generali della comunità internazionale: ossia, per un verso, quella istituzionale, da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, e, per un altro quelle decentrate, a opera dei singoli Stati. Naturalmente, quando le misure europee siano imposte o autorizzate dal Consiglio, esse ricadono all'interno del sistema centralizzato di sicurezza collettiva delineato nella Carta.

Un primo modello utilizza la categoria della contromisura collettiva, assimilando l'azione dell'UE a forme di garanzia decentrata da parte dei singoli Stati, in base al diritto consuetudinario. In questo senso, l'organizzazione regionale finisce per gestire iniziative di autotutela per conto degli Stati membri, ossia lo fa in qualità di rappresentante e non di autorità.

Il secondo modello concepisce il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite come espressione di un diritto internazionale propriamente 'pubblico', che prevede l'esistenza di autorità istituzionalmente preposte per la tutela di interessi collettivi. In questo quadro, le organizzazioni regionali assumerebbero un ruolo nella gestione di questi interessi sia quando l'azione regionale meglio si presti, ad esempio, al fine del mantenimento della pace e della sicurezza, sia quando il Consiglio non sia in grado di assicurare questa

⁴ V. *supra*, Capitolo IV.

funzione ma abbia accertato l'esistenza di una minaccia alla pace.

Ci si è chiesti se un'organizzazione regionale o sub-regionale abbia un potere sanzionatorio autonomo per la tutela di interessi come la pace e la sicurezza, laddove intenda affrontare una situazione di crisi che si realizza al di fuori del territorio dei suoi membri ma all'interno del proprio ambito regionale, da intendersi in senso geopolitico.

La questione giuridica è se le organizzazioni regionali godano di una libertà di reazione a comportamenti che costituiscano una minaccia alla pace, anche prescindendo da un precedente accertamento da parte del Consiglio di sicurezza, esercitando così una funzione regionale di tutela di interessi collettivi. La conclusione a cui si è giunti è che essa dovrà comunque coordinarsi con il sistema di sicurezza collettiva, non potendo prescindere dall'accertamento da parte del Consiglio di sicurezza e ottenendo l'autorizzazione da esso qualora intenda avvalersi di misure coercitive anche di natura non militare.

La complessiva ricognizione svolta – su un tema poco sistematizzato in dottrina – ha quindi permesso di confermare la rilevanza e l'attualità dei temi affrontati, alla luce di una prassi ricca e in continua evoluzione, che potrà, anche in futuro, continuare ad essere oggetto di specifica analisi per confermare, oppure smentire, le soluzioni offerte in questo volume.

Bibliografia essenziale

- ABASS A., *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Oxford & Portland OR, 2004.
- ABI-SAAB G., *The Concept of Sanction in International Law*, in *United Nations Sanctions and International Law* (a cura di Gowlland-Debbas), The Hague/London/Boston, 2001, p. 29 ss.
- AHLBORN C., *The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility*, in *International Organizations Law Review*, 2011, p. 397 ss.
- AKANDE D., *The Competence of International Organizations and the Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice*, in *European Journal of International Law*, 1998, p. 437 ss.
- AKEHURST M., *Enforcement Action by Regional Agencies, with Special Reference to the Organization of American States*, in *British Yearbook of International Law*, 1967, p. 175 ss.
- AKRAM M. e SHAH S.H., *The Legislative Powers of the UN Security Council*, in *Towards World Constitutionalism: Issues in the Legal Ordering of the World Community* (a cura di Macdonald e Johnston), Leiden, 2005, p. 431 ss.
- ALLEN C. H., *The Peacetime Right of Approach and Visit and Effective Security Council Sanctions Enforcement at Sea*, in *International Law Studies*, 2019, p. 400 ss.
- ARANGIO-RUIZ G., *Rapporti contrattuali fra Stati e Organizzazione internazionale: per una teoria dualistica delle unioni di Stati*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1950, p. 7 ss.
- ARCARI M., *International Reactions to the Crimea Annexation under the Law of State Responsibility: "Collective Countermeasures" and Beyond?*, in *The Case of Crimea's Annexation Under International Law* (a cura di Czapliński et al.), Frankfurt, 2018, p. 223 ss.
- ARCARI M., *Parallel Worlds, Parallel Clauses: Remarks on the Relationship between the Two Sets of ILC Articles on International Responsibility and the UN Charter*, in *Responsibility of International Organizations: Essays in Memory of Sir Ian Brownlie* (a cura di Ragazzi), Leiden/Boston, 2013, p. 97 ss.

- ASADA M., *Definition and Legal Justification of Sanctions*, in *Economic Sanctions in International Law and Practice* (a cura di Asada), London/ New York, 2020, p. 3 ss.
- BEAUCILLON C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruxelles, 2014.
- BEAUCILLON C., *Opening Up the Horizon: The ECJ's New Take on Country Sanctions*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 387 ss.
- BEN ACHOUR R., *Changements anticonstitutionnels de gouvernement et droit international*, in *Recueil des Cours*, vol. 379 (2015), p. 397 ss.
- BETHLEHEM D., *The European Union*, in *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study* (a cura di Gowlland-Debbas), Leiden, 2004, p. 123 ss.
- BIERSTEKER T. J., TOURINHO M. e ECKERT S. E., *Thinking about United Nations Targeted Sanctions*, in *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action* (a cura di Biersteker, Eckert e Tourinho), Cambridge, 2016, p. 11 ss.
- BLOKKER N., *Proliferation of International Organizations: an Exploratory Introduction*, in *Proliferation of International Organizations* (a cura di Blokker e Schermers), The Hague, 2001, p. 1 ss.
- BOHR S., *Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community*, in *European Journal of International Law*, 1993, p. 256 ss.
- BOISSON DE CHAZOURNES L., *Interactions between Regional and Universal Organizations: a Legal Perspective*, Leiden/Boston, 2017.
- BOISSON DE CHAZOURNES L., *Les relations entre organisations régionales et organisations universelles*, in *Recueil des Cours*, vol. 347 (2010), p. 79 ss.
- BOOGAERTS A., *Short-Term Success, Long-Term Failure? Explaining the Signalling Effects of EU Misappropriation Sanctions Following Revolutionary Events in Tunisia, Egypt, and Ukraine*, in *Journal of International Relations and Development*, 2020, p. 67 ss.
- BOON K. E., *Timing Matters: Termination Policies for UN Sanctions*, in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (a cura di van den Herik), Cheltenham, 2017, p. 236 ss.

- BORLINI L., *The North Korea's Gauntlet, International Law and the New Sanctions Imposed by the Security Council*, in *Italian Yearbook of International Law*, vol. XXVI (2016), 2017, p. 319 ss.
- BROBERG M. P., *Don't Mess with the Missionary Man! On the Principle of Coherence, the Missionary Principle and the European Union's Development Policy*, in *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era* (a cura di Cardwell), The Hague, 2011, p. 181 ss.
- BROODRYK A. e DU PLESSIS A., *African Perceptions of UN Sanctions*, in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (a cura di van den Herik), Cheltenham, 2017, p. 466 ss.
- BRZOSKA M., *International Sanctions before and beyond UN Sanctions*, in *International Affairs*, 2015, p. 1339 ss.
- CALAMITA N. J., *Sanctions, Countermeasures and the Iranian Nuclear Issue*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2009, p. 1393 ss.
- CANNIZZARO E., *Il principio della proporzionalità nel diritto internazionale*, Milano, 2000.
- CANNIZZARO E., *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 1075 ss.
- CARDWELL P. J., *The Legalisation of European Union Foreign Policy and the Use of Sanctions*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2015, p. 287 ss.
- CARTER B. E. e FARHA R.M., *Overview and Operation of US Financial Sanctions, Including the Example of Iran*, in *Georgetown Journal of International Law*, 2013, p. 903 ss.
- CASOLARI F., *La Corte di giustizia e gli obblighi convenzionali assunti dall'insieme degli Stati membri verso Stati terzi: obblighi comuni o ...obblighi comunitari?*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2009, p. 267 ss.
- CASTELLARIN E., *Le gel des avoirs d'une banque centrale étrangère comme réaction décentralisée à un fait internationalement illicite: rétorsion ou contre-mesure?*, in *Hague Yearbook of International Law*, 2012, p. 173 ss.
- CASTELLARIN E., *Les mesures restrictives de l'UE à l'égard des Etats tiers*, in *Actualité des relations entre l'UE et l'ONU: coopération, tensions, subsidiarité?* (a cura di Simon), Paris, 2013, p. 289 ss.

- CHARRON A. e PORTELA C., *The UN, Regional Sanctions and Africa*, in *International Affairs*, 2015, p. 1369 ss.
- CHARRON A., *Sanctions and Africa: United Nations and Regional Responses*, in *Responding to Conflict in Africa: The United Nations and Regional Organizations* (a cura di Boulden), II. ed, New York, 2013, p. 77 ss.
- CIAMPI A., *Sanzioni del Consiglio di Sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007.
- CIMIOTTA E., *L'uso della forza nei rapporti tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali e sub-regionali*, Napoli, 2018.
- CIMIOTTA E. e TANCREDI A., *Capitolo VIII della Carta dell'ONU e modelli di azione militare regionale*, in *Nazioni Unite e organizzazioni regionali tra autonomia e subordinazione* (a cura di Cimiotta e Napoletano), Napoli, 2019, p. 15 ss.
- CLOSA C., *Securing Compliance with Democracy Requirements in Regional Organizations*, in *The Enforcement of EU law and Values: Ensuring Member States' Compliance* (a cura di Jakab e Kochenov), Cambridge, 2017, p. 379 ss.
- COCKAYNE J., BRUBAKER R. e JAYAKODY N., *Fairly Clear Risks: Protecting UN Sanctions' Legitimacy and Effectiveness through Fair and Clear Procedures*, New York, 2018.
- COMBACAU J., *Le pouvoir de sanction de l'ONU: étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, 1974.
- CONFORTI B., *La funzione dell'accordo nel sistema delle Nazioni Unite*, Padova, 1968.
- CONFORTI B. e FOCARELLI C., *Le Nazioni Unite*, XI ed., Padova, 2017.
- CORTRIGHT D., GERBER L. e LOPEZ G. A., *Implementing Targeted Sanctions: the Role of International Agencies and Regional Organizations*, in *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System* (a cura di Wallensteen e Staibano), London, 2005, p. 144 ss.
- COWELL F., *The Impact of the ECOWAS Protocol on Good Governance and Democracy*, in *African Journal of International and Comparative Law*, 2011, p. 331 ss.

- CREMONA M., *Values in EU Foreign Policy, in Beyond the Established Legal Orders: Policy Interconnections Between the EU and the Rest of the World* (a cura di Evans e Koutrakos), Oxford & Portland OR, 2011, p. 275 ss.
- D'ASPREMONT J., *The Law of International Organizations and the Art of Reconciliation: From Dichotomies to Dialectics*, in *International Organizations Law Review*, 2014, p. 428 ss.
- DAMROSCH L. F., *Enforcing International Law through Non-forcible Measures*, in *Recueil des Cours*, vol. 269 (1997), p. 9 ss.
- DAVÌ A., *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Napoli, 1993.
- DAWIDOWICZ M., *Third Party Countermeasures in International Law*, Cambridge, 2017.
- DE GUTTRY A., *Le contromisure adottate nei confronti dell'Argentina da parte delle Comunità europee e dei terzi Stati ed il problema della loro liceità internazionale*, in *La questione delle Falkland/Malvinas nel diritto internazionale* (a cura di Ronzitti), Milano, 1984, p. 343 ss.
- DE WET E., *Regional Organizations and Arrangements: Authorization, Ratification, or Independent Action*, in *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law* (a cura di Weller), Oxford, 2015, p. 314 ss.
- DEBARRE A., *Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action*, International Peace Institute, dicembre 2019.
- DEEN-RACSMÁNY Z., *A Redistribution of Authority Between the UN and Regional Organizations in the Field of Maintenance of Peace and Security*, in *Leiden Journal of International Law*, 2000, p. 297 ss.
- DELBRÜCK J., *The International Obligation to Cooperate : An Empty Shell or a Hard Law Principle of International Law? A Critical Look at a Much Debated Paradigm of Modern International Law*, in *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum* (a cura di Hestermeyer et al.), Leiden, 2012, p. 3 ss.
- DELBRÜCK J., *The Role of Regional Organizations in Maintaining Peace and Security*, in *Redefining Sovereignty: the Use of Force after the Cold War* (a cura di Bothe, O'Connell e Ronzitti), Ardsley/New York, 2005, p. 145 ss.

- DOMINICÉ C., *Co-ordination Between Universal and Regional Organisations*, in *Proliferation of International Organizations* (a cura di Blokker e Schermers), The Hague, 2001, p. 65 ss.
- DOPAGNE F., *Les contre-mesures des organisations internationales*, Louvain-la-Neuve, 2010.
- DOPAGNE F., *Sanctions and Countermeasures by International Organizations: Diverging Lessons for the Idea of Autonomy*, in *International Organizations and the Idea of Autonomy. Institutional Independence in the International Legal Order* (a cura di Collins e White), London/New York, 2011, p. 178 ss.
- DUPONT P.-E., *Countermeasures and Collective Security: The Case of the EU Sanctions Against Iran*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2012, p. 301 ss.
- ECKES C., *EU Restrictive Measures Against Natural and Legal Persons: From Counterterrorist to Third Country Sanctions*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 869 ss.
- ECKES C., *The Law and Practice of EU Sanctions*, in *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy* (a cura di Blockmans e Koutrakos), Cheltenham, 2018, p. 206 ss.
- ELAGAB O. Y., *The Legality of Non-Forcible Counter-Measures in International Law*, Oxford, 1988.
- ENGSTRÖM V., *Constructing the Powers of International Institutions*, Leiden/Boston, 2012.
- FARRALL J. M., *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge, 2007.
- FASSBENDER B., *The United Nations Charter as Constitution of the International Community*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1998, p. 529 ss.
- FORLATI PICCHIO L., *La sanzione nel diritto internazionale*, Padova, 1974.
- FORLATI PICCHIO L., *The Legal Core of International Economic Sanctions*, in *Les sanctions économiques en droit international / Economic Sanctions in International Law* (a cura di Forlati Picchio e Sicilianos), Leiden/Boston, 2004, p. 99 ss.

- FOX G. H., BOON K. E. e JENKINS I., *The Contributions of United Nations Security Council Resolutions to the Law of Non-International Armed Conflict: New Evidence of Customary International Law*, in *American University Law Review*, 2018, p. 649 ss.
- FROWEIN J. A., *The Internal and External Effects of Resolutions by International Organizations*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1989, p. 778 ss.
- FRY J. D., *Dionysian Disarmament: Security Council WMD Coercive Disarmament Measures and Their Legal Implications*, in *Michigan Journal of International Law*, 2008, p. 197 ss.
- GAJA G., *The Protection of General Interests in the International Community: General Course on Public International Law (2011)*, in *Recueil des Cours*, vol. 364 (2012), p. 9 ss.
- GARGIULO P., *Sicurezza collettiva (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, annali, vol. IX, Milano, 2016, p. 880 ss.
- GATTINI A., *Effects of Decisions of the UN Security Council in the EU Legal Order*, in *International Law as Law of the European Union* (a cura di Cannizzaro, Palchetti e Wessel), Leiden/Boston, 2012, p. 215 ss.
- GAZZINI T. e HERLIN-KARNELL E., *Restrictive Measures Adopted by the EU from the Standpoint of International and EU Law*, in *European Law Review*, 2011, p. 798 ss.
- GESTRI M., *Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects*, in *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law* (a cura di Ronzitti), Leiden, 2016, p. 70 ss.
- GIANELLI A., *L' "autonomia" del sistema giuridico comunitario rispetto al diritto delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 1078 ss.
- GIEGERICH T., *Retorsion*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (a cura di Wolfrum), vol. VIII, Oxford, 2012, p. 976 ss.
- GINSBORG L., *The United Nations Security Council's Counter-Terrorism Al-Qaida Sanctions Regime: Resolution 1267 and the 1267 Committee*, in *Research Handbook on International Law and Terrorism* (a cura di Saul), Cheltenham, 2014, p. 608 ss.

- GIUMELLI F., *Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions after the Cold War*, Colchester, 2011.
- GIUMELLI F., *The Redistributive Impact of Restrictive Measures on EU Members: Winners and Losers from Imposing Sanctions on Russia*, in *Journal of Common Market Studies*, 2017, p. 1062 ss.
- GOWLLAND-DEBBAS V., *UN Sanctions and International Law: An Overview*, in *United Nations Sanctions and International Law* (a cura di Gowlland-Debbas), The Hague/London/Boston, 2001, p. 1 ss.
- GRADO V., *Il ristabilimento della democrazia in Sierra Leone*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 361 ss.
- GRADONI L., *Il lato oscuro dell'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite*, in *Le regole dell'eccezione. Un dialogo interdisciplinare a partire dalla questione del terrorismo* (a cura di Meccarelli, Palchetti e Sotis), Macerata, 2011, p. 263 ss.
- HEINTSCHEL VON HEINEGG W. e FINK M. D., *Maritime Interception/ Interdiction Operations*, in *The Handbook of the International Law of Military Operations* (a cura di Gill e Fleck), II ed., Oxford, 2015, p. 422 ss.
- HELLQUIST E., *Either with Us or against Us? Third-Country Alignment with EU Sanctions against Russia/Ukraine*, in *Cambridge Review of International Affairs*, 2016, p. 997 ss.
- HELLQUIST E., *Regional Organizations and Sanctions Against Members – Explaining the Different Trajectories of the African Union, the League of Arab States, and the Association of Southeast Asian Nations*, KFG Working Paper Series 59, 2014.
- HIGGINS R. et al., *Oppenheim's International Law: United Nations*, 2 vol., Oxford, 2017.
- HOFER A., *The 'Curiouser and Curiouser' Legal Nature of Non-UN Sanctions: The Case of the US Sanctions against Russia*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2018, p. 75 ss.
- HOVELL D., *The Power of Process: The Value of Due Process in Security Council Decision-Making*, Oxford, 2016.
- KATSELLI-PROUKAKI E., *The Problem of Enforcement in International Law: Countermeasures, the Non-Injured State and the Idea of International Community*, London, 2010.

- KELSEN H., *The Law of the United Nations*, London, 1950.
- KERBRAT Y., *Sanctions et contre-mesures: risques de confusion dans les articles de la CDI sur la responsabilité des organisations internationales*, in *Revue belge de droit international*, 2013, p. 103 ss.
- KLABBERS J., *An Introduction to International Organizations Law*, III ed., Cambridge, 2015.
- KLABBERS J., *The Transformation of International Organizations Law*, in *European Journal of International Law*, 2015, p. 9 ss.
- KLEIN E., *Membership and Observer Status*, in *The Council of Europe: Its Law and Policies* (a cura di Schmahl e Breuer), Oxford, 2017, p. 41 ss.
- KOLB R., *L'article 103 de la Charte des Nations Unies*, in *Recueil des Cours*, vol. 367 (2013), p. 9 ss.
- KRISCH N., *Article 41*, in *The Charter of the United Nations: A Commentary* (a cura di Simma, Khan, Nolte e Paulus), III ed., Oxford, 2012, p. 1305 ss.
- KUIJPER P. J., *Sanctions Against Rhodesia: the EEC and the Implementation of General International Legal Rules*, in *Common Market Law Review*, 1975, p. 231 ss.
- LAGRANGE E., *Les relations entre les organisations internationales*, in *Il futuro delle organizzazioni internazionali: prospettive giuridiche/L'avenir des organisations internationales: perspectives juridiques* (a cura di Vellano), Napoli, 2015, p. 131 ss.
- LAGRANGE E. e EISEMANN P. M., *Article 41*, in *La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article* (a cura di Cot, Pellet e Forteau), III ed., Paris, 2005, p. 1195 ss.
- LANG A., *Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione europea*, Milano, 2002.
- LAUWAARS R. H., *The Interrelationship between United Nations Law and the Law of Other International Organizations*, in *Michigan Law Review*, 1983-1984, p. 1604 ss.
- LE FLOCH G., *L'adoption de sanctions*, in *Droit des organisations internationales* (a cura di Lagrange e Sorel), Paris, 2013, p. 832 ss.

- LEBEN C., *Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées*, Paris, 1979.
- LIIVOJA R., *The Scope of the Supremacy Clause of the United Nations Charter*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2008, p. 583 ss.
- MAGLIVERAS K. D., *Exclusion from Participation in International Organisations: The Law and Practice Behind Member States' Expulsion and Suspension of Membership*, The Hague/Boston/London, 1999.
- MAGLIVERAS K. D., *The Sanctioning System of the African Union: Part Success, Part Failure?*, revised version of a paper presented at an Expert Roundtable on "The African Union: The First Ten Years", organized by the Institute of Security Studies, Addis Ababa, Ethiopia, 11-13 October 2011.
- MALLARD G., SABET F. e SUN J., *The Humanitarian Gap in the Global Sanctions Regime: Assessing Causes, Effects, and Solutions*, in *Global Governance*, 2020, p. 121 ss.
- MANIRAKIZA P., *Insecurity Implications of Unconstitutional Changes of Government in Africa: From military to constitutional coups*, in *Journal of Military and Strategic Studies*, 2016, p. 86 ss.
- MANUSAMA K., *The United Nations Security Council in the Post-Cold War Era: Applying the Principle of Legality*, Leiden/Boston, 2006.
- MARCHISIO S., *Il primato della Carta e la Comunità europea*, in *Sanzioni «individuali» del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali. Atti del convegno di studio organizzato dall'Università di Ferrara (12 e 13 dicembre 2008)* (a cura di Salerno), Padova, 2010, p. 87 ss.
- MARCHISIO K., *L'ONU: Il diritto delle Nazioni Unite*, II ed., Bologna, 2012.
- MARRELLA F., *Sanzioni economiche e contratti internazionali*, in *Treccani: Il libro dell'anno del diritto*, Roma, 2015, p. 743 ss.
- MONACO R., *Les Principes régissant la structure et le fonctionnement des organisations internationales*, in *Recueil des Cours*, vol. 156 (1977), p. 79 ss.
- MONTANARO F. e WINKLER M., *The Sanctity of Borderland: the Ukraine-related Sanction Programs*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2015, p. 239 ss.
- MORVIDUCCI C., *Le misure restrittive dell'Unione europea e il diritto internazionale: alcuni aspetti problematici*, in *Eurojus*, 2019, p. 77 ss.

- NAQVI Y., *Crossing the Red Line: The Use of Chemical Weapons in Syria and What Should Happen Now*, in *International Review of the Red Cross*, 2017 (2019), p. 959 ss.
- NEUWIRTH R. J. e SVETLICINI A., *The Economic Sanctions over the Ukraine Conflict and the WTO: 'Catch-XXI' and the Revival of the Debate on Security Exceptions*, in *Journal of World Trade*, 2015, p. 891 ss.
- NOLTE G., *Restoring Peace by General Action: International Legal Aspects of the Liberian Conflict*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1993, p. 603 ss.
- ÖBERG M. D., *The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ*, in *European Journal of International Law*, 2005, p. 879 ss.
- ORAKHELASHVILI A., *Collective Security*, Oxford, 2011.
- ORAKHELASHVILI A., *The Impact of Unilateral EU Economic Sanctions on the UN Collective Security Framework: The Cases of Iran and Syria*, in *Economic Sanctions under International Law* (a cura di Marossi e Bassett), Berlin/Heidelberg, 2015, p. 3 ss.
- PAASIVIRTA E. e ROSAS A., *Sanctions, Countermeasures and Related Actions in the External Relations of the EU: a search for legal frameworks*, in *The European Union as an Actor in International Relations* (a cura di Cannizzaro), The Hague, 2002, p. 207 ss.
- PALCHETTI P., *Reactions by the European Union to Breaches of Erga Omnes Obligations*, in *The European Union as an Actor in International Relations* (a cura di Cannizzaro), The Hague, 2002, p. 219 ss.
- PALMISANO G., *La verifica delle credenziali nell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e la crisi delle sanzioni alla delegazione russa*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, p. 780 ss.
- PAPASTAVRIDIS E., *The Interception of Vessels on the High Seas: Contemporary Challenges to the Legal Order of the Oceans*, Oxford & Portland OR, 2013.
- PAULUS A. e LEISS J. R., *Article 103*, in *The Charter of the United Nations: A Commentary* (a cura di Simma, Khan, Nolte e Paulus), III ed., Oxford, 2012, p. 2110 ss.

- PELLET A. e MIRON A., *Sanctions*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (a cura di Wolfrum), vol. IX, Oxford, 2012, p. 1 ss.
- PELLET A., *Les sanctions de l'Unione européenne*, in *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier* (a cura di Benlolo-Carabot, Candaş, Cujo), Paris, 2012, p. 431 ss.
- PETERS A., *Security Council Resolution 2178 (2014): The "Foreign Terrorist Fighter" as an International Legal Person*, in *EJIL:Talk!*, 20 novembre 2014, <https://www.ejiltalk.org/security-council-resolution-2178-2014-the-foreign-terrorist-fighter-as-an-international-legal-person-part-i/>.
- PEYRÓ LLOPIS A., *Force, ONU et organisations régionales. Répartition des responsabilités en matière coercitive*, Bruxelles, 2012.
- PICONE P., *Comunità internazionale e obblighi "erga omnes"*, Napoli, 2006.
- PILLITU P. A., *Le sanzioni dell'Unione e della Comunità europea nei confronti dello Zimbabwe e di esponenti del suo governo per gravi violazioni dei diritti umani e dei principi democratici*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 55 ss.
- POLI S., *L'Unione europea e le misure restrittive individuali a carattere economico: tendenze evolutive del quadro normativo e giurisprudenziale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 475 ss.
- PORTELA C., *Where and Why does the EU Impose Sanctions?*, in *Politique Européenne*, 2005, p. 83 ss.
- RICCARDI A., *The Use of UN Smart Sanctions in Connection with ICC Proceedings: A (Human Rights-Oriented) Rebuttal*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 77 ss.
- RODILES A., *Coalitions of the Willing and International Law: The Interplay between Formality and Informality*, Cambridge, 2018.
- RONZITTI N., *Diritto internazionale dei conflitti armati*, VI ed., Torino, 2017.
- RONZITTI N., *Sanctions as Instrument of Coercive Diplomacy: An International Law Perspective*, in *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law* (a cura di Ronzitti), Leiden, 2016, p. 1 ss.
- RUYS T., *Immunity, Inviolability and Countermeasures – A Closer Look at Non-UN Targeted Sanctions*, in *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law* (a cura di Ruys, Angelet e Ferro), Cambridge, 2019, p. 670 ss.

- RUYS T., *Sanctions, Retorsions and Countermeasures: International Concepts and International Legal Framework*, in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (a cura di van den Herik), Cheltenham, 2017, p. 19 ss.
- RYNGAERT C., *Jurisdiction in International Law*, II ed., Oxford, 2015.
- SCHERMERS H. G. e BLOKKER N. M., *International Institutional Law: Unity within Diversity*, V ed., Leiden/Boston, 2011.
- SCHREUER C., *Regionalism v. Universalism*, in *European Journal of International Law*, 1995, p. 477 ss.
- SEYERSTED F., *International Personality of Intergovernmental Organizations: Do Their Capacities Really Depend Upon Their Constitutions?*, in *Indian Journal of International Law*, 1964, p. 1 ss.
- SICILIANOS L.-A., *Entre multilatéralisme et unilatéralisme: l'autorisation par le conseil de sécurité de recourir à la force*, in *Recueil des Cours*, vol. 339 (2008), p. 9 ss.
- SICILIANOS L.-A., *Sanctions institutionnelles et contre-mesures: tendances récentes*, in *Les sanctions économiques en droit international / Economic Sanctions in International Law* (a cura di Forlati Picchio e Sicilianos), Leiden/Boston, 2004, p. 3 ss.
- SIMMA B., *From Bilateralism to Community Interest in International Law*, in *Recueil des Cours*, vol. 250 (1994), p. 217 ss.
- SIMMA B., *Universality of International Law from the Perspective of a Practitioner*, in *European Journal of International Law*, 2009, p. 265 ss.
- TALMON S., *Security Council Treaty Action*, in *Revue hellénique de droit international*, 2009, p. 65 ss.
- TAMS C., *Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law*, Cambridge 2005.
- TEHINDRAZANARIVELO D. L., *Les sanctions de l'Union Africaine contre les coups d'État et autres changements anticonstitutionnels de gouvernement: potentialités et mesures de renforcement*, in *African Yearbook of International Law*, 2006, p. 255 ss.
- THORHALLSSON B. e GUNNARSSON P., *Iceland's Alignment with the EU-US Sanctions on Russia: Autonomy versus Dependence*, in *Global Affairs*, 2017, p. 307 ss.

- THOUVENIN J.-M., *Gel des fonds des banques centrales et immunité d'exécution*, in *Immunities in the Age of Global Constitutionalism* (a cura di Peters, Lagrange, Oeter e Tomuschat), Leiden/Boston, 2014, p. 209 ss.
- TOMUSCHAT C., *Case Law (Yusuf, Kadi)*, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 537 ss.
- TRIGEAUD L., *La force d'attraction des organes des Nations Unies: le Conseil de Sécurité et les organisations tierces*, in *L'ONU, entre internationalization et constitutionnalisation* (a cura di Laval e Prouvèze), Paris, 2015, p. 73 ss.
- TSAGOURIAS N. e WHITE N., *Collective Security: Theory, Law and Practice*, Cambridge, 2013.
- TZANAKOPOULOS A., *Disobeying the Security Council*, Oxford, 2011.
- TZANAKOPOULOS A., *State Responsibility for "Targeted Sanctions"*, in *AJIL Unbound*, 2019, p. 135 ss.
- VAN DEN HERIK L., *Sidestepping the Security Council: The Use of Non-UN Sanctions for UN Purposes*, in *Revue belge de droit international*, 2017, p. 474 ss.
- VAN DEN HERIK L., *The Individualization and Formalization of UN Sanctions*, in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (a cura di van den Herik), Cheltenham, 2017, p. 1 ss.
- VILLALPANDO S., *L'évolution des relations entre les Nations unies et les organisations régionales de la Charte à nos jours*, in *Select Proceedings of the European Society of International Law* (a cura di Aznar e Footer), Oxford & Portland OR, 2015, p. 119 ss.
- VILLANI U., *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, in *Recueil des Cours*, vol. 290 (2001), p. 225 ss.
- VON BOGDANDY A. e IOANNIDIS M., *Systemic Deficiency in the Rule of Law: What it is, what has been done, what can be done*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 59 ss.
- VON BORZYSKOWSKI I. e VABULAS F., *Credible Commitments? Explaining IGO Suspensions to Sanction Political Backsliding*, in *International Studies Quarterly*, 2019, p. 139 ss.

- WALTER C., *Security Council Control over Regional Action*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1997, p. 129 ss.
- WHITE N. e ABASS A., *Countermeasures and Sanctions*, in *International Law* (a cura di Evans), IV ed., Oxford, 2014, p. 537 ss.
- WHITE N., *Autonomous and Collective Sanctions in the International Legal Order*, in *Italian Yearbook of International Law*, vol. XXVII (2017), 2018, p. 3 ss.
- WHITE N., *Sanctions against Non-State Actors*, in *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law* (a cura di Ronzitti), Leiden, 2016, p. 127 ss.
- WHITE N., *The Law of International Organisations*, III ed., Manchester, 2017.
- WOLFRUM R., *Le controle juridictionnel des décisions du Conseil de Sécurité (ONU) – Judicial Control of Security Council Decisions (UNO)*, in *Annuaire de l'Institut de droit international – Tallinn Session*, vol. 76, 2015, p. 413 ss.
- WOOD M., *The Interpretation of Security Council Resolutions*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1997, p. 73 ss.
- WOOD M., *The Interpretation of Security Council Resolutions Revisited*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, 2017, p. 1 ss.
- YUSUF A. A., *Pan-Africanism and International Law*, Leiden, 2014.
- ZOFFER J. P., *The Dollar and the United States' Exorbitant Power to Sanction*, in *AJIL Unbound*, 2019, p. 152 ss.

L'ampio impiego di sanzioni di tipo 'mirato' o 'intelligente' ha caratterizzato l'azione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nei primi due decenni del ventunesimo secolo. Un aspetto meno considerato riguarda l'esistenza di diverse stratificazioni di misure sanzionatorie rispetto ad una stessa situazione, in cui le organizzazioni regionali giocano un ruolo sempre crescente. L'interazione tra sanzioni a carattere universale e regionale si situa tra due poli: da un lato, una dinamica di tipo sussidiario, che vede le organizzazioni regionali come un prolungamento decentrato del sistema onusiano, dall'altro una dinamica di tipo competitivo, in cui non si escludono situazioni di tensione. Il libro, sulla base di una ricostruzione della prassi anche del continente africano, individua tre diversi modelli di relazione, a seconda che l'organizzazione regionale svolga un ruolo nella fase di attuazione delle sanzioni delle Nazioni Unite, oppure applichi contestualmente misure sanzionatorie nei confronti dei membri, oppure imponga misure nei confronti di terzi in assenza di un'azione da parte del Consiglio di sicurezza. Una ricognizione del dato normativo resta fondamentale sia per individuare quali siano gli strumenti giuridici del coordinamento tra l'ONU e le organizzazioni regionali, che non si limitano al Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, sia per verificare se vi sia stata un'evoluzione verso un approccio cooperativo rispetto alla tutela di interessi generali - come il mantenimento della pace e della sicurezza - nel senso anche dell'esistenza di una divisione del lavoro tra dimensione universale e regionale.

Mirko Sossai è professore associato di Diritto Internazionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre. È stato co-rapporteur del gruppo di studio dell'International Law Association sul tema "UN Sanctions and International Law".