



Dottorato di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani, Sapienza, Università di Roma - Intercenter, Università di Messina

Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 5/2019

1. RIFLESSIONI SUI REGIMI SANZIONATORI TRA DIPLOMAZIA E DIRITTO INTERNAZIONALE (a proposito di *Evoluzione ed attualità delle sanzioni ONU. Dalla Società delle Nazioni alle odierne applicazioni per il mantenimento della pace*)

1. Premessa

La pubblicazione del volume *Evoluzione ed attualità delle sanzioni ONU. Dalla Società delle Nazioni alle odierne applicazioni per il mantenimento della pace* fornisce l'occasione per una riflessione sul significato giuridico e politico delle sanzioni, a partire dal loro utilizzo nel periodo tra le due guerre mondiali, per arrivare alle odierne sanzioni collettive adottate nell'ambito delle Nazioni Unite. Con il termine "sanzioni" ci si riferisce, nel linguaggio giuridico internazionale, a tutte quelle misure adottate da uno o più Stati, o nel contesto di organizzazioni internazionali, per far cessare talune condotte qualificate come illecite o comunque contrarie ad interessi di natura pubblicistica.

All'interno di questo *catch-all term* esistono differenze sostanziali tra le possibili tipologie di misure da adottare. Tra queste, grande rilevanza presentano le misure coercitive non implicanti l'uso della forza armata, adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (ONU), nell'ambito dei suoi poteri previsti dal Cap. VII della Carta, in seguito all'accertamento dell'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione. Ai sensi dell'art. 41 della Carta, il Consiglio può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. A titolo esemplificativo, il testo indica che queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche.

La Carta dell'ONU non è il primo trattato istitutivo di organizzazioni internazionali che fa riferimento all'uso di misure coercitive. Già nel primo dopoguerra, l'art. 16 del Patto della Società delle Nazioni (SdN) disponeva che qualora uno dei Membri della Società avesse fatto ricorso alla guerra sarebbe stato considerato *ipso facto* come colpevole di aver commesso un atto

di guerra contro tutti gli altri Membri della Società, i quali si impegnavano a interrompere immediatamente ogni rapporto commerciale e finanziario col medesimo, a proibire ogni traffico fra i propri cittadini e i cittadini dello Stato contravventore, e ad interdire ogni rapporto finanziario, commerciale o personale fra i cittadini dello Stato contravventore e i cittadini di qualsiasi altro Stato, Membro o meno della Società.

In aggiunta al vigente sistema ONU, sanzioni possono essere adottate anche nel contesto di altre organizzazioni internazionali. Nell'ambito dell'Unione europea (UE), le misure restrittive rappresentano uno strumento, utilizzato nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC), per tutelare i valori e la sicurezza dell'Unione, preservare la pace, consolidare e sostenere la democrazia, lo stato di diritto e i diritti umani.

2. *Il sistema sanzionatorio nell'ambito della Società delle Nazioni*

A partire dal sistema previsto dal Patto della SdN, il meccanismo delle sanzioni internazionali ha conosciuto una profonda evoluzione che riguarda aspetti sostanziali e procedurali delle misure adottate. In tale contesto, il volume *Evoluzione ed attualità delle sanzioni ONU. Dalla Società delle Nazioni alle odierne applicazioni per il mantenimento della pace* analizza in modo puntuale le trasformazioni e l'aggiornamento continuo che tali misure hanno conosciuto nel corso degli anni per rispondere a due finalità principali: da un lato, la necessità di essere più efficaci e, dall'altro lato, di evitare gli "effetti collaterali" sulla popolazione che molte di queste misure producevano.

Il lavoro è frutto delle riflessioni del Convegno sul tema tenutosi il 30 gennaio 2019 presso il Palazzo dei Gruppi parlamentari della Camera dei Deputati, sotto la direzione scientifica del T. Col. UMBERTO MONTUORO, e prende le mosse dall'analisi delle sanzioni comminate nei confronti dell'Italia a seguito dell'invasione dell'Etiopia nel 1935. La rilettura di tali avvenimenti, già abbondante in dottrina, avviene però attraverso una prospettiva nuova e integrata dallo studio di un carteggio, sino ad oggi classificato come riservato dal *Foreign Office* britannico, relativo ad una missione diplomatica segreta a Londra svolta, nel tentativo di avvicinare politicamente Italia e Regno Unito in un momento storico in cui le sanzioni erano già state adottate dal Consiglio della SdN, dal deputato Ezio Garibaldi, nipote del più noto Giuseppe Garibaldi.

La prima parte del volume è pertanto dedicata all'approfondimento del significato giuridico e politico delle sanzioni. Tale analisi riguarda il periodo storico che intercorre tra le due guerre mondiali e sottolinea la dimensione innovativa delle sanzioni, per i tempi, in quanto misure che limitano l'esercizio della forza nelle relazioni internazionali. La portata delle norme del Patto della SdN che riguardano la reazione a guerre ritenute illecite è pertanto rivoluzionaria anche se, come rileva UMBERTO LEANZA, «attraverso una serie di interpretazioni forzate ed arbitrarie dei suoi contenuti, operate dal Consiglio e dall'Assemblea, l'articolo [16 del Patto] fu svuotato, quanto alle sanzioni militari, di qualsiasi contenuto obbligatorio, ritenendosi che ciascuno Stato fosse libero di parteciparvi o meno, e subì anche un notevole affievolimento quanto alle sanzioni economiche, sociali e finanziarie» (pp. 95-96).

Il caso emblematico resta quello del conflitto italo-etiope. Le sanzioni nei confronti dell'Italia vennero adottate nel novembre 1935 attraverso tre provvedimenti: divieto alle

importazioni dall'Italia, divieto di esportazione verso l'Italia di materie prime e di alcuni prodotti chiave, misure di reciproco appoggio tra gli Stati sanzionisti. L'Italia era preparata a questo tipo di reazione, peraltro affievolita dall'assenza dal sistema di Stati Uniti, Germania e Giappone e dalla dichiarata volontà di altri Stati, quali Spagna e Jugoslavia, di non applicare le sanzioni con estremo rigore.

È opportuno rilevare come tali sanzioni vennero adottate dal Consiglio della SdN all'unanimità, alla luce dell'impossibilità dell'Italia, benché membro permanente, di esprimersi al riguardo dovuta all'applicazione generale e senza eccezioni del principio *nemo iudex in re sua*. Al giorno d'oggi, l'adozione di sanzioni da parte del Consiglio di sicurezza dell'ONU nei confronti di un membro permanente non sarebbe possibile poiché il principio in questione trova applicazione soltanto alle risoluzioni adottate ai sensi del Cap. VI della Carta e, dunque, in uno scenario di questo tipo, il membro permanente potrebbe porre il veto sull'adozione della decisione.

Nel contesto della discussione circa un eventuale aggravio delle sanzioni nei confronti dell'Italia, tale da far rientrare il petrolio nelle materie prime vietate, si inserisce la missione a Londra dell'On. Ezio Garibaldi che, come sottolineato dal contributo di ANITA CONSTANCE GARIBALDI, nipote di Ezio, era la persona più adatta a farsi promotore delle richieste italiane presso gli inglesi. L'allora deputato era per metà inglese, figlio di Ricciotti e Constance, cresciuto in un ambiente familiare condito dalle frequentazioni del padre con figure quali Hoare e Churchill e, infine, formatosi come diplomatico grazie al precedente incarico di Ministro Plenipotenziario in Messico, conferitogli dal Capo di Governo nel 1922.

La missione a Londra di Garibaldi per incontrare Hoare e Vansittart, peraltro senza nessun incarico ufficiale, produce risultati positivi. Il contributo di TITO RIZZO sottolinea come, in seguito all'incontro tra Garibaldi e Hoare, il Sottosegretario agli Esteri Suvich scrisse a Mussolini di «avere l'impressione di una favorevole disposizione degli inglesi a trattare, evidenziando i segni di benevolenza della Gran Bretagna anche nell'accoglienza fatta proprio a Garibaldi» (pp. 41-42). In seguito all'incontro, inoltre, Hoare acconsentì al rinvio della seduta a Ginevra per le sanzioni inglesi contro l'Italia e iniziarono le trattative ufficiali che portarono, il 15 luglio 1936, all'abolizione delle sanzioni e al ritiro della flotta britannica nel Mediterraneo.

Come sottolinea UMBERTO MONTUORO, la missione diplomatica di Garibaldi rivela interessanti profili di un significativo tentativo di avvicinamento tra Italia e Gran Bretagna e, probabilmente, consente una rilettura più consapevole delle relazioni tra i due Paesi, immediatamente prima dello scoppio della seconda guerra mondiale. Lo stesso autore rileva tuttavia che «[l]e attività di contatto e composizione dei complessi interessi presenti sul tappeto delle sanzioni, presso il governo britannico ebbe, sul piano strettamente tecnico, successo diplomatico ma l'orizzonte politico italiano di quegli anni non consentì un recepimento degli orientamenti di mediazione espressi dalla parte inglese. Dunque, non fu posta in essere la tanto auspicata correzione della linea di condotta nazionale in terra d'Africa» (p. 156).

Da questa rilettura, infine, emerge con forza la straordinaria fama del Gen. Giuseppe Garibaldi nell'Inghilterra vittoriana, quale premessa imprescindibile della missione del nipote Ezio, e il ruolo d'avanguardia dell'«eroe dei due mondi» nella promozione politica e ideale del diritto internazionale, in particolare dello strumento dell'arbitrato quale mezzo di soluzione pacifica delle controversie internazionali. Sin dagli anni Sessanta del XIX secolo, infatti, il

Generale si era fatto promotore presso le cancellerie continentali della creazione di una confederazione europea in cui le divergenze tra gli Stati si sarebbero dovute risolvere attraverso arbitrati internazionali. Questo modello, nell'idea del Garibaldi, avrebbe gradualmente coinvolto tutti gli Stati della comunità internazionale in un processo di generale rifiuto dell'uso della forza per risolvere le controversie a favore dell'utilizzo di mezzi giudiziari.

3. *L'evoluzione delle sanzioni nella comunità internazionale contemporanea*

La seconda parte del volume si concentra invece sulle sanzioni nel diritto internazionale contemporaneo, partendo dalla distinzione, evidenziata da NATALINO RONZITTI, tra sanzioni del Consiglio di sicurezza e contromisure unilaterali. Il contributo dell'autore evidenzia limiti ed efficacia di tali misure e si sofferma, giustamente, su un aspetto fondamentale: le sanzioni promosse dal Consiglio possono essere adottate in seguito ad un accertamento, ai sensi dell'art. 39 della Carta, oltre che di una violazione della pace o di atto di aggressione, anche di una minaccia alla pace (p. 61), considerando l'ampia discrezionalità, confermata dalla prassi, di cui gode il Consiglio di sicurezza nel qualificare una situazione quale minaccia alla pace (si veda S. MARCHISIO, *Le Nazioni Unite e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale tra luci e ombre*, in I. CARACCILO, U. MONTUORO (a cura di), *L'evoluzione del peacekeeping. Il ruolo dell'Italia*, Torino, 2017, pp. 35-50; R. CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, 2008).

Questa tipologia di sanzioni è utilizzata sia nei confronti di Stati, sia di attori non statali (quali gruppi terroristici) e di persone fisiche o giuridiche. Tali misure dovrebbero essere elaborate in modo tale da minimizzare le conseguenze negative per chi non è responsabile delle politiche o azioni che hanno portato all'adozione delle sanzioni, per ridurre al minimo gli effetti sulla popolazione civile locale e sulle attività legali svolte nello Stato oggetto di sanzioni. La differenza è sostanziale con le contromisure, le quali possono essere adottate solo dallo Stato leso contro lo Stato che ha violato il diritto internazionale, tenendo in considerazione che, secondo l'Autore, nel caso di violazione di una norma cogente, a tutela di valori fondamentali dell'intera comunità internazionale, tutti gli Stati sono lesi o comunque interessati dalla violazione (si veda N. RONZITTI (ed. by), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Boston/Leiden, 2016).

In modo complementare, il contributo di JILL MORRIS, ambasciatrice del Regno Unito in Italia, conferma come le sanzioni siano diventate uno strumento primario per rispondere a crisi, minacce e condotte illecite. Si tratta di strumenti in grado di produrre effetti tangibili e, dal punto di vista politico, integrano il divario esistente nelle relazioni internazionali tra la mancanza di azione, che rischia di mandare un segnale implicito di approvazione, e il ricorso a misure militari in caso di legittima difesa o di autorizzazione all'uso della forza del Consiglio di sicurezza ex Cap. VII della Carta ONU (p. 50). È opportuno ricordare, tuttavia, che gli strumenti diplomatici e giudiziari internazionali a disposizione degli Stati, soprattutto in ambito Nazioni Unite, sono ormai un bagaglio acquisito di cui gli Stati possono disporre per risolvere le proprie controversie in modo pacifico, in linea con il principio consuetudinario della libertà della scelta dei mezzi di soluzione delle controversie, anche senza ricorrere a strumenti di coercizione quali possono essere le sanzioni (sui mezzi di soluzione delle controversie

internazionali si veda S. MARCHISIO, *Corso di diritto internazionale*, 2° ed., Torino, 2017, pp. 375-408).

L'Autrice ricorda che «le sanzioni, insieme agli strumenti di *peacekeeping*, alla diplomazia e agli aiuti, hanno fatto parte [e fanno parte tuttora] di quella serie di misure impiegate con successo sia dall'ONU che da altri attori internazionali per rispondere adeguatamente alle numerose situazioni di conflitti e post-conflitti». Allo stesso tempo, esistono anche limiti. La prima debolezza è rappresentata dalla difficoltà di adottare, nell'ambito del Consiglio di sicurezza, risoluzioni che richiedono l'assenza di voti contrari da parte dei membri permanenti con diritto di veto. La seconda fragilità è data dal fatto che l'efficacia delle sanzioni dipende dal soggetto che le adotta, come ha sottolineato il Segretario generale aggiunto per gli affari politici nel 2018 (pp. 53-54), per cui le misure adottate da grandi potenze economiche avranno, tendenzialmente, maggiori probabilità di produrre gli effetti desiderati.

Il successivo contributo di MIRKO SOSSAI pone l'accento sull'evoluzione che lo strumento ha conosciuto, soprattutto negli ultimi trent'anni. *In primis*, vi è stato un processo di individualizzazione delle misure sanzionatorie, che riguarda non solo le persone fisiche ma anche quelle giuridiche. A questo, si è accompagnata la progressiva formalizzazione delle sanzioni, che hanno raggiunto un elevato grado di complessità giuridica e articolazione tecnica. In tal senso, sono individuabili tre profili: *a)* la tipizzazione in diverse categorie delle misure, in quanto è possibile rinvenire quattro categorie (congelamento dei beni, *travel bans*, embargo di armi, limitazioni all'importazione e all'esportazione di beni di lusso); *b)* l'interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che adottano sanzioni, dato che non è chiaro, a parere dell'autore, se tali atti si debbano interpretare utilizzando le regole generali sull'interpretazione dei trattati internazionali; *c)* l'evoluzione delle procedure che includono i procedimenti per rimediare all'eventuale violazione di diritti fondamentali e consentono la possibile cancellazione di una entità dalle *black lists* (pp. 145-150), quale eredità della celebre vicenda *Kadi* (sul punto si veda R. CADIN, *La saga Kadi e la ricerca della quadratura del cerchio nell'ambito dei sistemi multilivello: l'approccio sistematico nella recente giurisprudenza delle corti europee*, in L. PANELLA (a cura di), *I diritti umani nella giurisprudenza e nella prassi del diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2013, pp. 211-234).

La disamina si conclude, in un'appropriata prospettiva multilivello, evidenziando i riflessi del ricorso a sanzioni e contromisure internazionali nell'ordinamento italiano, inclusa la necessità di dare ad esse attuazione sul piano interno attraverso la predisposizione delle cosiddette "sanzioni secondarie". A tale proposito, ANTONINO INTELISANO rileva come «la violazione delle norme impeditive o restrittive adottate comporta effetti sulla validità delle transazioni commerciali sia nel loro momento genetico sia nella durata dei rapporti già instaurati». In relazione ai contratti in corso di esecuzione si configura, infatti, l'impossibilità sopravvenuta dell'esecuzione contrattuale» (pp. 81-82).

4. *Riflessioni conclusive*

Il volume rappresenta un'opera che, al di là della dichiarata finalità divulgativa, sistematizza la prassi corrente delle sanzioni adottate nell'ambito del Consiglio di sicurezza, per dimostrare come tali misure siano profondamente diverse, non solo (ovviamente) rispetto a quelle adottate nell'ambito della Società delle Nazioni e, in particolare, nel caso del conflitto

italo-etiope, ma anche da quelle adottate dallo stesso Consiglio di sicurezza negli anni Novanta del secolo scorso, come nel caso dell'embargo economico generale imposto all'Iraq (e soprattutto alla sua già martoriata popolazione civile) in seguito all'invasione del Kuwait. Le attuali sanzioni presentano, infatti, caratteri tipizzati e individualizzati (basti pensare alle c.d. *smart sanctions*) e sono, o almeno mirano ad essere, rispettose dei diritti fondamentali, sia con riguardo alla riduzione dei danni collaterali verso la popolazione civile, che in relazione alla figura dell'*Ombudsman*, introdotta in alcuni di questi regimi sanzionatori con finalità garantiste.

Last but not least, grazie all'analisi del desecretato carteggio tra Italia e Gran Bretagna relativo alla missione diplomatica dell'On. Ezio Garibaldi, il volume offre importanti elementi per una rilettura storica delle relazioni internazionali in Europa nel periodo tra le due guerre mondiali e mette in luce l'importanza della figura spesso sottovalutata del nipote del più celebre Giuseppe.

GIANFRANCO GABRIELE NUCERA