

# GESTIONE INTERNAZIONALE DELLE EMERGENZE GLOBALI REGOLE E VALORI



a cura di  
Nicola Napoletano e Andrea Saccucci

Editoriale Scientifica



**GESTIONE INTERNAZIONALE  
DELLE EMERGENZE GLOBALI  
REGOLE E VALORI**

*a cura di*

**NICOLA NAPOLETANO – ANDREA SACCUCCI**

**Editoriale Scientifica**

**Comitato scientifico:**  
**Giuseppe Cataldi, Pasquale De Sena, Ornella Porchia**

Gli Autori ed i Curatori desiderano ringraziare i membri del Comitato scientifico per la lettura e la revisione del dattiloscritto del presente *Volume* e per i preziosi commenti ed osservazioni che hanno formulato. Resta fermo che la responsabilità per eventuali errori ed omissioni è attribuibile solo agli Autori che hanno firmato i rispettivi contributi.

Proprietà letteraria riservata

## Indice - Sommario

<i>Premessa</i> .....	VII
-----------------------	-----

### PARTE PRIMA

#### **MINACCE ALLA PACE E ALLA SICUREZZA INTERNAZIONALE: MODELLI DI INTERVENTO PER LA PREVENZIONE DEI CONFLITTI**

<i>Obblighi di prevenzione dei conflitti e meccanismi istituzionali della prevenzione</i> ANDREA CALIGIURI .....	3
<i>La “tentata” prevenzione del conflitto in Sud Ossezia e in Abkazia</i> ANDREA SPAGNOLO .....	27
<i>La prevenzione dei conflitti nell’Unione africana: previsioni normative e prassi</i> FEDERICA MUSSO.....	53
<i>La Commissione per il consolidamento della pace: l’attività svolta e le prospettive di rilancio</i> FRANCESCO BATTAGLIA .....	75

### PARTE SECONDA

#### **INQUINAMENTO AMBIENTALE E DISASTRI NATURALI: IL RUOLO DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE E DELLE ORGANIZZAZIONI REGIONALI**

<i>Inquinamento ambientale e disastri naturali: il ruolo della comunità internazionale e delle organizzazioni regionali nella gestione delle emergenze ambientali globali</i> LORENZO SCHIANO DI PEPE.....	97
<i>La protezione delle persone in caso di disastri naturali nei lavori della Commissione di diritto internazionale</i> LIVIA COSENZA .....	123
<i>Nucleare e protezione dell’ambiente in Europa: quali ruoli per l’Euratom e l’UE?</i> ROSSANA PALLADINO.....	141

PARTE TERZA  
**CRISI ECONOMICO-FINANZIARIA GLOBALE E  
LIVELLI MINIMI DI TUTELA SOCIALE**

<i>L'impatto sociale della politica di condizionalità nel contesto della crisi nell'area euro: profili giuridici</i> ANNAMARIA VITERBO E FRANCESCO COSTAMAGNA.....	167
<i>La prassi del Comitato europeo dei diritti sociali relativa alla garanzia degli standard di tutela sociale in tempi di crisi economica</i> LORENZA MOLA.....	195
<i>Austerità e servizi sociali: la riforma degli aiuti di stato ai tempi della crisi</i> MATTIA BOSIO.....	221

## Premessa

Il presente *Volume* raccoglie una serie di studi sul tema della “Gestione internazionale delle emergenze globali: regole e valori”, che sono stati elaborati sulla scorta delle relazioni presentate nell’ambito della IX edizione dell’*Incontro di studio fra i giovani cultori delle materie internazionalistiche* che si è svolto, nei giorni 30 settembre e 1° ottobre 2011, presso la Scuola di Procida per l’Alta formazione dell’Università degli Studi di Napoli “L’Orientale” (ex Conservatorio delle Orfane di Terra Murata). L’*Incontro* è stato organizzato con il sostegno congiunto della Facoltà di Scienze Politiche e del Dipartimento di Scienze sociali in collaborazione con la Cattedra Jean Monnet “La tutela dei diritti umani nell’Unione europea” dell’Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”; dalla Facoltà di Giurisprudenza e dal Dipartimento di Discipline giuridiche, europee e comparate della Seconda Università degli Studi di Napoli; e dalla Facoltà di Giurisprudenza dell’Università Unitelma Sapienza di Roma (che, in particolare, ha offerto la propria piattaforma telematica per la pubblicazione del sito dedicato all’*Incontro*, ancora integralmente consultabile su [gestione.unitelma.it/giovani-internazionalisti](http://gestione.unitelma.it/giovani-internazionalisti)).

L’*Incontro* di Procida è stato dedicato alla *Gestione internazionale delle emergenze globali: regole, valori ed etica* e si è articolato in tre sessioni aventi rispettivamente ad oggetto il tema delle *Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale: modelli di intervento per la prevenzione dei conflitti* (I sessione), il tema dell’*Inquinamento ambientale e disastri naturali: il ruolo della comunità internazionale e delle organizzazioni regionali* (II sessione) e il tema della *Crisi economico-finanziaria globale e livelli minimi di tutela sociale* (III sessione).

Nel decidere come strutturare il programma dell’*Incontro*, abbiamo ritenuto di operare una scelta parzialmente innovativa rispetto alle precedenti edizioni, scelta che, a giudizio di molti partecipanti, si è rivelata assai positiva. Ciò sia detto al di là dell’indiscutibile amenità del luogo prescelto per lo svolgimento dell’evento, da cui tutti – e specialmente coloro che mai avevano avuto occasione di visitare l’isola di Procida – sono rimasti decisamente ammaliati.

In particolare, ciascuna sessione è stata aperta da una relazione introduttiva destinata a fornire un inquadramento generale del tema trattato, cui hanno fatto seguito le relazioni aventi ad oggetto questioni più specifiche affidate a giovani studiosi, selezionati attraverso una *call for papers*, alla quale hanno partecipato un numero consistente di validi candidati. Ciascuna sessione si è conclusa con l’intervento di un *discussant* – individuato tra ricercatori con una più consolidata esperienza accademica – cui è stato attribuito il compito di coordinare, ove pos-

sibile, i diversi temi trattati, di evidenziare gli aspetti maggiormente problematici emersi dalle relazioni, nonché di fornire gli spunti per il successivo dibattito, stimolando il dialogo fra i relatori ed il confronto critico con i partecipanti.

La struttura dell'*Incontro* è sostanzialmente riprodotta dal contenuto del presente *Volume*, nel quale, tuttavia, non è stato possibile includere anche gli interventi dei *discussant*, che, per loro stessa natura, mal si prestavano ad essere imbrigliati nella forma di contributi scritti destinati ad una pubblicazione scientifica. La nostra scelta è stata, ovviamente, condivisa con i diretti interessati (il dott. Lorenzo Gradoni, per la I sessione; il dott. Gabriele Della Morte, per la II sessione; e il dott. Marco Fasciglione, per la III sessione), ai quali vanno nuovamente i nostri più sentiti ringraziamenti per il prezioso contributo offerto alla riflessione critica sulle tematiche oggetto dell'*Incontro*. Altrettanto sentiti ringraziamenti vanno alla prof.ssa Valentina Grado, alla prof.ssa Chiara Vitucci e al prof. Pasquale De Sena, che hanno rispettivamente presieduto le tre sessioni dell'*Incontro* e che hanno contribuito ad animare il dibattito, oltre che al prof. Giuseppe Cataldi per l'introduzione al tema dell'*Incontro* e, più in generale, per il sostegno offerto alla realizzazione dell'iniziativa.

La Parte prima del *Volume* raccoglie, quindi, le relazioni dedicate al tema delle *Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale: modelli di intervento per la prevenzione dei conflitti*. In tale ambito, sono stati approfonditi ed analizzati il quadro giuridico e la prassi degli Stati e delle organizzazioni internazionali, sia a carattere universale sia a carattere regionale, allo scopo di verificare la possibilità di ricostruire uno o più modelli di intervento che consentano di prevenire l'insorgere di conflitti in aree di crisi o in situazioni che potrebbero degenerare in una minaccia alla pace o alla sicurezza internazionale. L'obiettivo era quello di identificare e valutare, alla luce dell'attuale stadio di sviluppo dell'ordinamento internazionale, le competenze e le azioni a cui gli Stati e/o le organizzazioni internazionali possono fare ricorso in via preventiva al fine di impedire che una crisi o un conflitto locale o regionale possano trasformarsi in un'emergenza globale per la pace o la sicurezza internazionale, nonché l'adeguatezza di tali competenze e azioni rispetto alla natura delle crisi internazionali contemporanee.

In siffatta cornice si colloca anzitutto la relazione introduttiva di Andrea Caligiuri (*Obblighi di prevenzione dei conflitti e meccanismi istituzionali della prevenzione*), dedicata all'esame del fenomeno della "prevenzione dei conflitti" nell'ottica del diritto internazionale. L'attenzione del contributo si concentra in particolare su due profili: l'individuazione di obblighi di prevenzione dei conflitti previsti dal diritto internazionale generale a carico dei soggetti dell'ordinamento internazionale, da un lato, e l'analisi dei principali strumenti di prevenzione predisposti nell'ambito delle Nazioni Unite, dall'altro, cui si aggiungono alcuni riferimenti al ruolo svolto dalle organizzazioni a carattere regionale (tra cui, specialmente, l'Unione europea). Dalla disamina di Caligiuri emerge come, al di là di taluni obblighi internazionali a contenuto assai limitato o generico, la prevenzione dei



conflitti sia ancora largamente condizionata da scelte di opportunità politica dei diversi soggetti coinvolti e, in prospettiva futura, necessiti della definizione di un quadro normativo e istituzionale maggiormente coordinato e coerente.

Segue il contributo di Andrea Spagnolo (*La "tentata" prevenzione del conflitto in Sud Ossezia e in Abkhazia*), concernente il conflitto originatosi in Georgia a seguito delle pretese secessionistiche di Sud Ossezia ed Abkhazia, che, secondo l'Autore, può essere presa a modello dei conflitti in cui minoranze o regioni autonome reclamano il proprio diritto all'autodeterminazione nei confronti del governo centrale – peraltro particolarmente diffusi negli Stati formati a seguito della dissoluzione dell'Unione Sovietica. Partendo dai ricorsi presentati dalla Georgia alla Corte internazionale di giustizia e alla Corte europea dei diritti umani, il contributo delinea anzitutto un quadro giuridico del conflitto, soffermandosi in particolare sull'esistenza del presunto diritto alla c.d. secessione "rimediale" spettante ai "popoli" di Sud Ossezia ed Abkhazia. Successivamente, vengono analizzati gli strumenti adottati per la soluzione del conflitto in Georgia sotto due profili: la stabilizzazione del conflitto, da un lato, e la ricerca di una soluzione duratura alla crisi, dall'altro. Con riferimento alla Sud Ossezia, l'Autore prende in considerazione l'esperienza delle *Joint Forces* e della *Joint Control Commission* come esempi di modelli di gestione di conflitti etnici attraverso strumenti di *power sharing* al di fuori del contesto delle organizzazioni internazionali; per quanto invece concerne l'Abkhazia, l'Autore offre una valutazione in merito all'efficacia e all'adeguatezza degli strumenti con cui le Nazioni Unite sono intervenute nella gestione della crisi accanto, anche in questo scenario, a strumenti di *power sharing*.

L'ottica si sposta sul piano delle organizzazioni regionali nel contributo di Federica Musso (*La prevenzione dei conflitti nell'Unione africana: previsione normative e prassi*), la quale approfondisce l'approccio dell'Unione africana alla prevenzione dei conflitti, mettendone in luce l'aspirazione a rispondere alle esigenze di mantenimento della pace e della sicurezza regionale mediante azioni e modalità di intervento più efficaci rispetto a quelle della precedente organizzazione continentale. In siffatto contesto, alle iniziative in materia di diritti umani e democrazia si associano progetti di integrazione e di cooperazione, nonché tentativi di garantire la repressione a livello internazionale di talune condotte individuali considerate particolarmente pericolose per la stabilità del continente. Parimenti, alle forme di conciliazione di tipo classico si affiancano azioni implicanti vari livelli di intervento militare e non aventi necessariamente il loro presupposto nella sollecitazione o, perlomeno, nel consenso delle parti coinvolte. Come sottolinea l'Autrice, gli strumenti di prevenzione dei conflitti di cui si è dotata l'Unione africana presentano indubbi aspetti di interesse e innovatività, anche se la prassi applicativa è ancora assai modesta (o talvolta del tutto inesistente) rendendo al momento difficile sviluppare una compiuta valutazione dell'efficacia degli stessi.

Conclude la Parte prima il contributo di Francesco Battaglia (*La Commissione per il consolidamento della pace: l'attività svolta e le prospettive di rilancio*), nel quale si traccia un bilancio dell'attività svolta sino ad oggi dalla Commissione per il consolidamento della pace istituita nel 2005 nell'ambito delle Nazioni Unite al fine di coadiuvare gli Stati nella gestione delle fasi post-conflitto, prevenendo così il rischio che le difficoltà economiche, sociali e politiche possano provocare una nuova situazione di guerra. L'Autore rileva come, nonostante i buoni propositi, la Commissione abbia iniziato la propria attività a rilento, non riuscendo a soddisfare appieno le aspettative. Ciò emerge, in modo particolare, dall'analisi delle principali azioni finora intraprese, particolarmente in Burundi e Sierra Leone, le quali dimostrano come la Commissione abbia operato come una sorta di *forum* di coordinamento delle varie iniziative assunte dalle parti interessate alla ricostruzione, piuttosto che come un vero e proprio organo in grado di svolgere autonomamente concrete funzioni di *peace-building*. A giudizio dell'Autore, neppure le proposte di rilancio formulate nell'ambito della Conferenza di revisione tenutasi nel 2010 sembrano sufficienti a garantire l'efficacia di funzionamento della Commissione ed a renderla un valore aggiunto per le Nazioni Unite nell'ambito del *peace-building*.

Nella Parte seconda del *Volume* sono, invece, collocate le relazioni dedicate al tema dell'*Inquinamento ambientale e disastri naturali: il ruolo della comunità internazionale e delle organizzazioni regionali*. Nell'ambito di tale Parte si è cercato di ricostruire ed analizzare criticamente il ruolo svolto dalla comunità internazionale nel suo complesso e, in special modo, dalle organizzazioni regionali nella gestione delle emergenze derivanti da gravi situazioni di inquinamento ambientale o da disastri di vaste proporzioni. L'obiettivo di fondo era quello di valutare – anche in riferimento a talune vicende concrete – l'adeguatezza degli strumenti normativi e operativi (e, cioè, essenzialmente quel *corpus* di regole ormai conosciuto come *International Disaster Response Law*) di cui l'ordinamento internazionale attualmente dispone per prevenire, ove possibile, questo genere di emergenze, nonché per gestirne le conseguenze con efficacia e tempestività.

Il contributo introduttivo di Lorenzo Schiano di Pepe (che porta il titolo della Parte) si preoccupa anzitutto di ricostruire il panorama normativo esistente, passando in rassegna i principali strumenti di diritto internazionale pattizio a carattere settoriale aventi ad oggetto la gestione di specifiche emergenze e indagando il possibile contributo in materia offerto dal diritto internazionale generale. Tale ricostruzione evidenzia la complessiva inadeguatezza degli strumenti giuridici di cui l'ordinamento internazionale dispone per la gestione delle emergenze e, in particolare, l'assenza di una disciplina adeguata che colmi la lacuna esistente tra le regole in materia di prevenzione e quelle che prendono in considerazione le conseguenze degli incidenti stabilendo appositi regimi di responsabilità e risarcimento dei danni, il che, a giudizio dell'Autore, potrebbe contribuire a spiegare il perché, nonostante una vera e propria proliferazione normativa

internazionale nel campo ambientale, la qualità dell'ecosistema terrestre non accenni a migliorare. Partendo da un approccio *de iure condito* necessariamente frammentario, l'Autore ritiene comunque possibile ricostruire sistematicamente alcune linee evolutive ricorrenti, se non veri e propri principi giuridici comuni applicabili trasversalmente ai diversi contesti nei quali può insorgere un'emergenza di carattere ambientale, e ciò al fine, in ultima analisi, di proporre soluzioni innovative adeguate al superamento delle criticità riscontrate. Il contributo di Schiano di Pepe si conclude con alcuni cenni dedicati al (più efficace) sistema di gestione delle emergenze messo in atto nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea, con particolare riferimento alla normativa in materia di protezione civile e alle recenti proposte di modifica attualmente all'esame delle istituzioni europee.

La prospettiva del diritto internazionale generale è oggetto di ulteriore approfondimento nel contributo di Livia Cosenza (*La protezione delle persone in caso di disastri naturali nei lavori della Commissione di diritto internazionale*), la quale tenta di fornire una lettura complessiva "allo stato dell'arte" dei lavori della Commissione di diritto internazionale sul tema della protezione delle persone vittime di disastri naturali oggetto, avviati nel 2007 e tuttora in corso. Secondo l'Autrice, l'attuale stato di evoluzione dei lavori della Commissione mostrerebbe la prevalenza di un approccio di tipo "orizzontale" al problema della tutela delle vittime di disastri naturali, caratterizzato da diritti ed obblighi reciproci secondo le logiche tradizionali dei rapporti di cooperazione tra Stati, rispetto ad un approccio di tipo "verticale", inteso invece come il frutto dell'emersione nel diritto internazionale di nuovi valori solidaristici e collettivi che portano ad identificare chiaramente gli individui come beneficiari della protezione apprestata da numerose norme internazionali. La prevalenza della dimensione "orizzontale" sarebbe, in particolare, evidenziata dall'esclusione dei disastri naturali dall'ambito di applicazione della dottrina della *responsibility to protect*, da un lato, e dall'importanza fondamentale ancora ricoperta dal consenso dello Stato colpito dalla catastrofe come preconditione affinché l'assistenza umanitaria esterna possa considerarsi legittima, dall'altro. E ciò nonostante il tentativo della Commissione di limitare la discrezionalità dello Stato *affected* nel prestare il consenso attraverso la previsione di una regola che impone *not arbitrarily to withhold the consent*. Da ultimo, il contributo della Cosenza individua talune tendenze rinvenibili nella prassi della tutela internazionale dei diritti umani che potrebbero "completare" l'approccio "orizzontale" mediante la previsione di nuove regole volte a garantire, in una prospettiva di tipo "verticale", una maggiore attenzione per i bisogni di protezione delle vittime di disastri naturali.

La Parte seconda si conclude con il contributo di Rossana Palladino (*Nucleare e protezione dell'ambiente in Europa: quali ruoli per l'Euratom e l'UE?*), che sposta sul piano regionale europeo l'attenzione per i problemi di sicurezza ambientale connessi allo sfruttamento dell'energia nucleare. Premesso che l'Unione europea

risulta essere allo stato il più grande produttore al mondo di energia elettrica nucleare, l'Autrice ricostruisce innanzitutto i principali strumenti normativi adottati dall'Euratom al fine di saggiarne l'idoneità a salvaguardare – sia pure indirettamente – l'ambiente, per poi tracciare un raffronto tra le disposizioni procedurali e sostanziali del Trattato Euratom, da un lato, e quelle del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dall'altro. A tale ultimo riguardo, l'Autrice mette in dubbio che una semplice revisione dei Trattati volta a realizzare l'integrazione tra l'UE e l'Euratom possa determinare una maggiore armonizzazione tra le legislazioni statali nel campo dell'energia nucleare capace di generare un effettivo processo di “simbiosi” con i principi di diritto internazionale sulla protezione dell'ambiente, considerando che, al momento, lo sviluppo di una politica integrata in materia di sicurezza nucleare riposa ancora sulla volontà degli Stati membri.

Infine, la Parte terza del *Volume*, dedicata al tema della *Crisi economico-finanziaria globale e livelli minimi di tutela sociale*, si propone di analizzare l'impatto che la crisi economico-finanziaria globale di questi ultimi anni ha avuto sulla garanzia dei livelli minimi di tutela sociale, onde verificare, da un lato, se ed in quale misura tali livelli minimi siano stati effettivamente compromessi dalle politiche degli Stati e degli organi di governo della finanza mondiale e, dall'altro, se ed in quale misura le esigenze connesse alla gestione della crisi abbiano avuto l'effetto di modificare, in senso riduttivo, la portata degli obblighi internazionali concernenti la tutela dei diritti fondamentali della persona. In siffatto contesto, si è prestata particolare attenzione alla prassi recente degli Stati e delle istituzioni economiche internazionali riguardante le misure di contenimento della spesa pubblica e il complessivo riassetto della politica economica degli Stati in grave crisi di bilancio, nonché alla giurisprudenza degli organi internazionali di protezione dei diritti umani avente ad oggetto la fruizione di determinate prestazioni di sostegno economico-sociale.

La relazione introduttiva di Annamaria Viterbo e di Francesco Costamagna (*L'impatto sociale della politica di condizionalità nel contesto della crisi nell'area euro: profili giuridici*) prende le mosse dall'esame dei nuovi strumenti di assistenza finanziaria e stabilizzazione adottati nel quadro dell'Unione europea mediante i quali l'erogazione di assistenza finanziaria ai Paesi in difficoltà è stata condizionata all'adozione di profonde riforme strutturali e politiche di austerità. Nel contributo si evidenzia la frammentarietà del quadro normativo complessivo, il quale è caratterizzato dal combinarsi di atti tipici dell'Unione con atti di natura intergovernativa. Ciò è dovuto essenzialmente all'assenza nei trattati di specifiche basi giuridiche per la creazione di meccanismi di assistenza finanziaria, oltre che a ragioni di carattere politico, anche se la situazione potrebbe aver trovato una più chiara definizione con l'istituzione del Meccanismo europeo di Stabilità, il quale, operativo dal settembre 2012, è destinato a sostituire altri strumenti aventi carattere temporaneo. All'esito di tale preliminare disamina, gli Autori esprimono forti

dubbi e perplessità quanto alla compatibilità della politica di condizionalità, così come definita in tali strumenti, con alcuni degli elementi fondamentali della ‘costituzione economica europea’. In particolare, molte delle condizioni previste nell’ambito dei programmi di assistenza per Grecia, Portogallo e Irlanda appaiono lesive delle competenze nazionali in materia di *welfare state*, presentando, inoltre, potenziali profili di attrito con gli obiettivi sociali previsti dal TUE e con alcuni dei diritti sociali riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

Nel contributo di Lorenza Mola (*La prassi del Comitato europeo dei diritti sociali relativa alla garanzia degli standard di tutela sociale in tempi di crisi economica*) si cerca di stabilire, attraverso l’esame della prassi del Comitato europeo dei diritti sociali, in quale misura le situazioni di crisi economico-finanziaria abbiano inciso o possano incidere sul livello di protezione dei diritti economico-sociali garantiti dalla Carta sociale europea, partendo dalla constatazione del rapporto di tensione che inevitabilmente si determina tra l’accresciuto bisogno di protezione sociale degli individui colpiti dalla crisi e la riduzione delle risorse economiche di cui gli Stati dispongono per fare fronte alle conseguenze negative della stessa. A ben vedere, sin dall’inizio della crisi che stiamo ancora vivendo, il Comitato europeo dei diritti sociali ha affermato che essa “non deve avere come conseguenza la riduzione della protezione dei diritti riconosciuti dalla Carta” e che gli Stati contraenti sono, pertanto, “vincolati all’adozione di tutte le misure necessarie per assicurare che i diritti della Carta siano effettivamente garantiti in un momento in cui i beneficiari maggiormente necessitano di protezione”. Il contributo di Lorenza Mola si propone, per l’appunto, di sondare il significato e la portata di tali affermazioni, tenendo conto delle peculiarità della Carta sociale europea rispetto agli altri trattati sui diritti umani, analizzando l’interpretazione accolta dal Comitato europeo dei diritti sociali relativamente alla natura ed ai limiti degli obblighi sanciti dalla Carta, nonché valutando se quest’ultima ammetta delle deroghe in situazioni di emergenza straordinaria. Dall’analisi svolta, l’Autrice trae la conclusione che gli Stati contraenti possano legittimamente assumere misure aventi effetti regressivi sulla realizzazione dei diritti economici e sociali garantiti dalla Carta, purché – in aggiunta al rispetto delle condizioni di legalità e proporzionalità – sia preservato un grado di protezione sufficientemente esteso di tali diritti e purché comunque siano assicurati sufficienti mezzi di sussistenza alle categorie più vulnerabili.

Chiude la Parte terza ed il *Volume* il contributo di Andrea Bosio (*Austerità e servizi sociali: la riforma degli aiuti di stato ai tempi della crisi*), il quale si propone di esaminare come il quadro regolamentare dell’Unione europea in materia di aiuti di Stato applicabile ai servizi sociali sia stato recentemente modificato in seguito all’acutizzarsi della crisi economica, anche al fine di sottrarre tali prestazioni di solidarietà a talune obbligazioni imposte dal diritto della concorrenza. È chiaro, infatti, che, in un contesto di crescita del bisogno di prestazioni di solidarietà da

parte degli utenti, i servizi sociali possono funzionare come strumento di ammortizzazione degli effetti della crisi ove adeguatamente preservati dalle politiche di austerità e di taglio alla spesa pubblica intervenute in diversi Stati membri. In quest'ottica, l'Autore analizza il pacchetto di riforma proposto dalla Commissione europea, in risposta ad un invito in tal senso delle altre istituzioni e degli operatori del settore, che prevede un'evoluzione del quadro normativo di riferimento applicabile ai servizi sociali, introducendo la riforma delle regole comunitarie in materia di aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico. Il pacchetto di riforma affianca alla volontà di aprire il mercato dei servizi pubblici alla concorrenza l'esigenza di prevedere un'esenzione *ad hoc* dall'obbligo di notifica dell'aiuto in favore dei servizi sociali. Tuttavia, a giudizio dell'Autore, la previsione di una *block exemption*, per quanto consona alla natura solidale di tali prestazioni, corrisponde nuovamente ad una scelta minimalista, come già era stato al momento dell'adozione della direttiva servizi, e non sembra, comunque, risolvere il problema ma soltanto rinviarlo nel tempo, in un contesto ove le nuove norme di diritto primario fornirebbero alle istituzioni europee gli strumenti necessari per disciplinare autonomamente la materia.

Tutti i contributi sopra riassunti sono stati dapprima oggetto di accurata revisione formale e contenutistica ad opera dei sottoscritti, che ne hanno curato anche l'impaginazione secondo i criteri editoriali, e sono stati poi sottoposti, nella versione corretta dagli autori, al vaglio di un Comitato scientifico composto dal prof. Giuseppe Cataldi, dal prof. Pasquale De Sena e dalla prof.ssa Ornella Porchia. I membri del Comitato scientifico hanno formulato una serie di osservazioni critiche e suggerito taluni adeguamenti contenutistici di cui gli Autori hanno tenuto conto in sede di ultima revisione dei contributi, cui ha fatto seguito un ulteriore verifica di carattere puramente redazionale da parte dei Curatori. Anche a nome degli Autori, desideriamo dunque esprimere la nostra profonda gratitudine ai membri del Comitato scientifico per il prezioso contributo offerto alla realizzazione di questa pubblicazione scientifica.

Roma, 8 maggio 2013

Nicola Napolitano, Andrea Saccucci

PARTE PRIMA

**MINACCE ALLA PACE E ALLA SICUREZZA INTERNAZIONALE:  
MODELLI DI INTERVENTO PER LA PREVENZIONE DEI CONFLITTI**





# Obblighi di prevenzione dei conflitti e meccanismi istituzionali della prevenzione

Andrea Caligiuri\*

SOMMARIO: 1. Quali obblighi di prevenzione dei conflitti in base al diritto internazionale? – 1.1. Gli obblighi di prevenzione degli Stati. – 1.2. Gli obblighi di prevenzione a carico della comunità internazionale. – 2. I meccanismi della prevenzione nell’ambito delle Nazioni Unite. – 2.1. La struttura di allerta rapida. – 2.1.1. I criteri utilizzati per individuare l’area di crisi in cui operare. – 2.2. Le misure di diplomazia preventiva: osservazioni in merito alla prassi più recente. – 3. Il ruolo delle organizzazioni regionali e sub-regionali nella prevenzione: modelli a confronto. – 3.1. Il ruolo globale dell’Unione europea. – 4. Considerazioni conclusive.

## 1. Quali obblighi di prevenzione dei conflitti in base al diritto internazionale?

La predisposizione di meccanismi di prevenzione dei conflitti è uno dei fenomeni più interessanti nell’ambito del processo di istituzionalizzazione delle relazioni internazionali. Tuttavia, il fenomeno assume un significato diverso a seconda che tali meccanismi siano predisposti dai soggetti dell’ordinamento internazionale in ossequio all’adempimento di specifici obblighi giuridici di prevenzione dei conflitti o in quanto espressione di un mero interesse politico ad evitare che l’insorgere di conflitti turbi le relazioni amichevoli tra i membri della comunità internazionale. Pertanto, a titolo introduttivo, si procederà con l’esame della natura giuridica del concetto di “prevenzione dei conflitti”, al fine di determinare se ed in quale misura l’ordinamento internazionale imponga obblighi di prevenzione e a quali soggetti tali obblighi siano rivolti.

### 1.1. *Gli obblighi di prevenzione degli Stati*

Se si intende con il termine “conflitto” un “conflitto armato”, nel diritto internazionale generale non si rinvencono specifici obblighi di prevenire i conflitti a carico degli Stati; piuttosto, si rintracciano pochi e generici obblighi di preven-

\* Ricercatore di Diritto internazionale, Università degli Studi di Macerata.

zione che si traducono in un limite all'esercizio della sovranità che uno Stato esercita sul proprio territorio, il cui rispetto, tuttavia, contribuisce ad evitare/ridurre l'insorgere di tensioni tra membri della comunità internazionale.

In particolare, la Corte internazionale di giustizia ha richiamato l'esistenza di detti obblighi di prevenzione nella sentenza sul caso relativo allo *Stretto di Corfù*, quando ha affermato che, in base al diritto consuetudinario, ogni Stato ha l'obbligo di non consentire consapevolmente l'uso del proprio territorio per atti contrari ai diritti di altri Stati<sup>1</sup>, e nel parere sulla *Liceità della minaccia o dell'impiego delle armi nucleari*, quando ha indicato l'esistenza di uno specifico obbligo di prevenzione anche in materia ambientale<sup>2</sup>.

In termini più generali, si deve notare come il diritto internazionale generale, piuttosto che prescrivere specifici obblighi di prevenzione, sia più attento ad imporre agli Stati obblighi – divieto dell'uso della forza e risoluzione pacifica delle controversie – il cui rispetto è teso ad evitare che le controversie si trasformino in “conflitti armati internazionali”. Nell'ordinamento internazionale non esisterebbe, invece, alcun obbligo in capo agli Stati circa la necessità di regolare in qualche modo specifico una crisi interna al fine di evitare che quest'ultima si trasformi in un “conflitto armato interno”.

Se si intende, invece, con il termine “conflitto” ogni situazione che crei tensione tra gli Stati o al loro interno, producendo una crisi che può anche incidere sulle relazioni amichevoli tra i membri della comunità internazionale, ma che non si configura come un conflitto armato, nell'ordinamento internazionale si possono rinvenire alcuni specifici obblighi di prevenzione aventi ad oggetto questa categoria di conflitti. Senza dubbio la situazione più rilevante si produce quando all'interno di uno Stato siano violati in maniera generalizzata e sistematica i diritti umani fondamentali.

Come è noto, vi sono alcune norme consuetudinarie che prescrivono l'obbligo di rispettare i diritti umani fondamentali e pongono il divieto di commettere *gross violations* di tali diritti<sup>3</sup>. Pertanto, uno Stato ha quantomeno l'obbligo di prevenire che gravi violazioni dei diritti umani siano perpetrate contro la propria popolazione.

<sup>1</sup> Corte internazionale di giustizia, *Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*, sentenza del 9 aprile 1949, p. 22.

<sup>2</sup> Corte internazionale di giustizia, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, parere consultivo dell'8 luglio 1996, par. 29: “The existence of the general obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment”. Si veda anche l'art. 3 del Progetto di articoli sulla prevenzione dei danni transfrontalieri risultanti da attività pericolose, adottato dalla Commissione di diritto internazionale nel 2001, UN Doc. A/56/10.

<sup>3</sup> Corte internazionale di giustizia, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain) (New Application: 1962)*, sentenza del 5 febbraio 1970, par. 34.

La definizione di questo obbligo di prevenzione ha conosciuto, di recente, una sistematizzazione concettuale ad opera della dottrina della *Responsibility to Protect*<sup>4</sup>. Tale dottrina ha contribuito, infatti, a specificare che nel dovere di impedire la commissione di un genocidio, di crimini contro l'umanità, di crimini di guerra e di pulizia etnica è insito un "obbligo di prevenire" a carico di ciascuno Stato. In particolare, secondo quanto proclamato nel *2005 World Outcome Summit*:

"Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails *the prevention of such crimes*, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability"<sup>5</sup>.

Si possono ricondurre alla categoria degli obblighi di prevenzione di questa tipologia di conflitti "non armati" anche gli obblighi di prevenzione che sono contenuti in alcune convenzioni internazionali: art. I della Convenzione sulla prevenzione e repressione del crimine di genocidio; art. 2 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti; art. 4 della Convenzione sulla prevenzione e repressione delle infrazioni contro le persone che godono di una protezione internazionale, ivi compresi gli agenti diplomatici; art. 4 della Convenzione sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e sul personale associato.

Gli obblighi di prevenzione di natura convenzionale, tuttavia, sembrano distinguersi dall'obbligo di prevenzione espresso dalla dottrina della *Responsibility to Protect*, in quanto lo Stato, in base al trattato, avrebbe non solo l'obbligo di prevenire la commissione di un crimine all'interno del proprio territorio ma altresì l'obbligo di prevenire la commissione degli stessi crimini nel territorio di altri Stati.

In questo senso, pur se limitatamente alla Convenzione sul genocidio, si è espressa la Corte internazionale di giustizia nell'*Affare relativo all'applicazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio*<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> La prima formulazione di questa dottrina è legata al rapporto presentato dalla *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)* nel 2001, disponibile su [responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf](http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf).

<sup>5</sup> Assemblea generale, UN Doc. A/RES/60/1 del 24 ottobre 2005, par. 138 (corsivo nel testo aggiunto).

<sup>6</sup> Corte internazionale di giustizia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, sentenza del 26 febbraio 2007, paragrafi 428-438.

Nell'interpretazione della Corte, l'obbligo di prevenzione discende dal divieto di commettere genocidio che l'art. I della Convenzione impone agli Stati contraenti<sup>7</sup>. Secondo la Corte, l'obbligo di prevenire è un obbligo di comportamento e non di risultato, cioè gli Stati devono mettere in opera tutti i mezzi che sono ragionevolmente a loro disposizione in vista di impedire, nella misura del possibile, il genocidio<sup>8</sup>. Pertanto, lo Stato impegna la sua responsabilità se manca "manifestamente" di mettere in opera le misure di prevenzione del genocidio che sono nella sua portata e che avrebbero potuto contribuire ad impedirlo.

Secondo quanto affermato dalla Corte, un obbligo così definito è un obbligo di *due diligence* che deve essere apprezzato *in concreto*. A tal fine, si deve valutare, anzitutto, la capacità – che varia sensibilmente da Stato a Stato – di "influenzare effettivamente" l'azione di persone suscettibili di commettere o che sono sul punto di commettere un genocidio; questa capacità si apprezza in funzione, tra l'altro, della lontananza geografica dello Stato considerato in rapporto al luogo degli eventi e dell'intensità dei legami politici e di ogni altro ordine tra le autorità di detto Stato e gli autori diretti di questi eventi. In secondo luogo, la capacità dello Stato va tuttavia valutata secondo criteri giuridici, in quanto lo Stato non può dispiegare la sua azione che nei limiti di ciò che ad esso è permesso in base alla legalità internazionale; pertanto, la capacità di influenza che lo Stato può esercitare varia a seconda della sua posizione giuridica rispetto alle situazioni e alle persone coinvolte dal rischio o dalla realtà del genocidio.

Infine, la Corte ha sottolineato che la violazione dell'obbligo di comportamento sussiste anche qualora lo Stato di cui si invoca la responsabilità possa provare che, pur qualora avesse messo in atto tutte le misure ragionevolmente a sua disposizione, comunque non avrebbe potuto impedire la commissione del genocidio. In particolare, la Corte rileva come l'importanza di uno sforzo congiunto degli Stati, ciascuno agente conformemente al suo obbligo di prevenzione, possa condurre al risultato di impedire la commissione del crimine che gli sforzi di un solo Stato potrebbero non raggiungere.

<sup>7</sup> Ivi, par. 166. La Corte precisa, comunque, che la responsabilità di uno Stato non è suscettibile di essere sollevata se non quando il genocidio sia stato commesso. Questo non significa che l'obbligo di prevenire abbia inizio nel momento in cui il genocidio inizi ad essere perpetrato, ma quando lo Stato ha conoscenza o dovrebbe avere normalmente conoscenza dell'esistenza di un rischio serio di commissione del genocidio. In questo caso lo Stato deve mettere in opera, secondo le circostanze, "i mezzi suscettibili di avere un effetto dissuasivo" per le persone sospettate di preparare un genocidio, o di cui si crede ragionevolmente che nutrano un *dolus specialis* (par. 430 della sentenza).

<sup>8</sup> Sulla qualificazione dell'obbligo di prevenire un genocidio come obbligo di comportamento si veda: ivi, opinione individuale di Ranjeva; dichiarazione di Shi e Koroma; opinione separata di Owada; opinione separata di Tomka; dichiarazione di Skotnikov; opinione dissenziente di Mahiou.

### 1.2. *Gli obblighi di prevenzione a carico della comunità internazionale*

Contrariamente a quanto si è detto in relazione agli Stati, il diritto internazionale generale non impone alcuno specifico obbligo di prevenzione dei conflitti in capo alla comunità internazionale in quanto tale; tuttavia, come vedremo nel prosieguo, le organizzazioni internazionali, che costituiscono senza dubbio una delle espressioni istituzionali più rilevanti della comunità internazionale, svolgono uno specifico ruolo nella prevenzione.

Il Rapporto sulla responsabilità di proteggere redatto dall'ICISS sottolinea come il ruolo della comunità internazionale sia necessario e indispensabile per supportare la responsabilità di ciascun Stato nella protezione della propria popolazione e individua le forme in cui il supporto della comunità internazionale dovrebbe manifestarsi:

“Such support may take many forms. It may come in the form of development assistance and other efforts to help address the root cause of potential conflict; or efforts to provide support for local initiatives to advance good governance, human rights, or the rule of law; or good offices missions, mediation efforts and other efforts to promote dialogue or reconciliation. In some cases international support for prevention efforts may take the form of inducements; in others, it may involve a willingness to apply tough and perhaps even punitive measures”<sup>9</sup>.

Il *2005 World Outcome Summit* ha confermato l'attribuzione di questo ruolo alla comunità internazionale, ma, al contempo, ha precisato che solo attraverso un'azione delle Nazioni Unite, dunque nei termini prescritti dalla Carta ONU, la comunità internazionale può sostituirsi allo Stato nella difesa della propria popolazione<sup>10</sup>.

Chiarito il quadro giuridico entro il quale gli attori della prevenzione si muovono e stabilito che i soggetti di diritto non sono destinatari di obblighi di prevenzione dei conflitti, salvo che nei pochi specifici casi sopra illustrati, possiamo concludere che la “prevenzione dei conflitti” non sia altro che uno strumento dell'azione politica dei diversi soggetti coinvolti nelle relazioni internazionali.

<sup>9</sup> *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*, 2001, par. 3.3.

<sup>10</sup> *World Outcome Summit* del 2005: “139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. [...] We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out”.

Di seguito, saranno esaminati i meccanismi istituzionali della prevenzione dei conflitti predisposti nell'ambito del sistema dell'ONU, facendo un cenno anche a ciò che accade nell'ambito delle organizzazioni regionali e sub-regionali al fine di mostrare l'esistenza di diversi modelli di intervento per la prevenzione dei conflitti. Da questa indagine esula l'esame degli strumenti predisposti dagli Stati in tale settore, in quanto sarebbe difficile sistematizzare una materia che è strettamente connessa a scelte di politica estera e di difesa di ciascuno Stato, la cui determinazione è legata anche alle contingenze politiche interne.

## 2. I meccanismi della prevenzione nell'ambito delle Nazioni Unite

La prevenzione dei conflitti è inscritta nella Carta ONU all'art. 1, par. 1, quale fine dell'organizzazione ("prendere efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace"). Tuttavia, si deve sottolineare come nell'ambito di detta organizzazione la prevenzione non è intesa solo come salvaguardia della coesistenza pacifica tra gli Stati, da realizzare attraverso l'adozione di misure proprie del sistema di sicurezza collettiva (e cioè delle misure che il Consiglio di sicurezza può assumere in virtù dei poteri conferitigli nei capitoli VI, VII e VIII della Carta) ma, in un senso più ampio, come l'instaurazione di relazioni amichevoli stabili e di una cooperazione tra gli Stati membri che interessi tutti gli ambiti della vita dei popoli come affermato nell'art. 55 della Carta:

"With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote:

- a. higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development;
- b. solutions of international economic, social, health, and related problems; and inter-national cultural and educational cooperation; and
- c. universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion".

La Carta offre, dunque, una base giuridica certa all'attività dell'organizzazione nella prevenzione dei conflitti e nell'eliminazione delle cause che li generano.

Nell'ambito dell'ONU la prevenzione dei conflitti ruota intorno al concetto di "diplomazia preventiva", sebbene questo concetto abbia subito una evoluzione nel corso degli anni. Infatti, il Segretario generale Hammarskjold, che fu il primo a servirsi di tale espressione, lo fece per indicare quel *set* di misure che l'ONU doveva predisporre per promuovere la pace e che, nel periodo della

Guerra fredda, aveva il fine di evitare che conflitti locali potessero sfociare in uno scontro diretto tra le Grandi Potenze<sup>11</sup>. Con la fine della contrapposizione del mondo in blocchi, nell'Agenda per la pace del 1992, allo strumento della diplomazia preventiva è stato attribuito un nuovo ruolo che rispecchia il maggiore impegno politico ed operativo dell'organizzazione nel mantenimento della pace:

“*Preventive diplomacy* is action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur”<sup>12</sup>.

L'Agenda per la pace indica quali misure tipiche della diplomazia preventiva l'allerta rapida, le misure di “confidenza”, l'accertamento dei fatti, il dispiegamento preventivo di una operazione di *peacekeeping* e le zone smilitarizzate, sull'esame delle quali ci soffermeremo più avanti.

È tuttavia necessario sottolineare che, nell'ambito degli sforzi per promuovere la pace, l'Agenda per la pace affermi che la “diplomazia preventiva” sia uno strumento specularmente a quello del “consolidamento della pace”, perché se l'adozione di misure di diplomazia preventiva è tesa ad evitare una crisi, l'adozione di misure per il consolidamento della pace dopo un conflitto è tesa ad evitare che esso non si riproduca in futuro<sup>13</sup>.

La nozione di prevenzione dei conflitti ha registrato un ulteriore ampliamento in successivi documenti, quali ad esempio l'Agenda per lo sviluppo del 1994<sup>14</sup> e l'Agenda per la democratizzazione del 1996<sup>15</sup>, in cui si parla di misure di prevenzione facendo riferimento anche ad una gamma di interventi a lungo termine (c.d. prevenzione strutturale), che sono distinte dalle misure di diplomazia preventiva (c.d. prevenzione operativa), in quanto mirano a trasformare i fattori chiave socio-economici, politici e istituzionali di un determinato territorio che, qualora non affrontati in tempo, potrebbero condurre, nel futuro, allo scoppio di conflitti violenti. Infine, nell'ambito della nozione di prevenzione so-

<sup>11</sup> A. ACKERMANN, *The Idea and Practice of Conflict Prevention*, in *Journal of Peace Research*, 2003, p. 339 ss., spec. p. 340.

<sup>12</sup> *An Agenda for Peace*, 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 del 17 giugno 1992, par. 20.

<sup>13</sup> *Ibidem*, par. 57. Si noti che nell'ambito del “consolidamento della pace” opera oggi un organismo, che non esisteva all'epoca della adozione dell'Agenda per la pace, la Commissione di consolidamento della pace (risoluzioni istitutive: UN Doc. A/RES/60/180 e S/RES/1645 (2005) del 20 dicembre 2005). Per un approfondimento sul punto, si veda F. BATTAGLIA, *La Commissione per il consolidamento della pace: l'attività svolta e le prospettive di rilancio*, in questo *Volume*, p. 73 ss.

<sup>14</sup> *An Agenda for Development*, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/48/935 del 6 maggio 1994.

<sup>15</sup> *An Agenda for Democratization*, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/51/761 del 20 dicembre 1996.

no state ricondotte anche quelle misure tese ad approntare una gestione del rischio globale di conflitto rappresentato da tutti quei fenomeni transnazionali, come ad esempio il traffico illecito di armi di piccolo calibro, il degrado ambientale o il ruolo delle industrie nel fomentare o alimentare i conflitti<sup>16</sup>. Quest'ultimo settore della prevenzione (c.d. prevenzione sistemica) è concepito per operare in combinazione con le misure strutturali e le misure operative specificamente adottate per un determinato territorio.

Più di recente, le Nazioni Unite hanno indicato nel rispetto del “principio di legalità” (*rule of law*) a livello internazionale e nazionale la base sulla quale costruire relazioni amichevoli ed eque tra gli Stati e società giuste ed eque all'interno di essi<sup>17</sup>. In questa sua doppia accezione, la promozione della *rule of law* diviene, così, uno degli elementi chiave su cui incentrare ogni strategia di prevenzione dei conflitti.

### 2.1. *La struttura di allerta rapida*

Perché le misure di prevenzione dei conflitti possano essere predisposte in modo efficace e rapido, in particolare quelle di diplomazia preventiva, è necessario in primo luogo una dettagliata conoscenza dei paesi e delle regioni a rischio di crisi. A tal fine, nell'ambito delle Nazioni Unite esiste una struttura di *allerta rapida* (“*early warning*”) che ha il compito di raccolta ed elaborazione delle informazioni sulle crisi in atto. L'organizzazione non è, tuttavia, dotata di una struttura unitaria<sup>18</sup>, ma bensì di 6 organismi (*Department of Political Affairs*; *UN Development Programme's Bureau of Crisis Prevention and Recovery*; *Department of Peacekeeping Operations*; *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*; *World Food Programme*; *Office for the High Commissioner for Refugees*; *Office of the Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide*) e di una iniziativa (*Global Pulse Initiative*), ciascuno con un proprio specifico mandato.

Senza volersi soffermare sugli aspetti connessi al funzionamento di ciascun organismo<sup>19</sup>, tuttavia, si può rilevare come la struttura di allerta rapida delle Nazioni Unite presenti dei punti di criticità. In particolare, l'esistenza di una pluralità di organismi di allerta comporta una dispersione di risorse finanziarie ed un

<sup>16</sup> *Progress Report of the Secretary-General on the prevention of armed conflict*, UN Doc. A/60/891 del 18 luglio 2006.

<sup>17</sup> *Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels*, UN Doc A/RES/67/1 del 30 novembre 2012.

<sup>18</sup> Ancora nel 2006, il Segretario generale Kofi Annan denunciava che “the United Nations still lacks the capability to analyze and integrate data from different parts of the system into comprehensive early warning reports and strategies on conflict prevention” (*Progress report of the Secretary-General on the prevention of armed conflict*, UN Doc. A/60/891 del 18 luglio 2006, par. 94).

<sup>19</sup> Per approfondimenti, si vedano M. ZENKO, R.R. FRIEDMAN, *UN Early Warning for Preventing Conflict*, in *International Peacekeeping*, 2011, p. 21 ss.



inadeguato utilizzo del capitale umano; a questo si deve aggiungere la tendenza dell'apparato burocratico a creare inutili duplicazioni di uffici<sup>20</sup>. Infine, la struttura di allerta rapida dell'ONU non ha stabilito un'adeguata rete di collegamento con le organizzazioni regionali dotate di un proprio sistema di allerta rapida<sup>21</sup>.

I tentativi di riforma di questa struttura di allerta rapida si scontrano con l'assenza di una chiara volontà politica degli Stati membri dell'organizzazione. A tal proposito, il Rapporto Brahimi del 2001<sup>22</sup> suggeriva la nascita di un *Executive Committee on Peace and Security Information and Strategic Analysis Secretariat* (EISAS)<sup>23</sup>, ovvero di un sistema di allerta rapido unificato, la cui costituzione è stata però respinta già due volte in seno all'Assemblea generale per il voto contrario degli Stati non allineati. Le principali motivazioni che hanno spinto questi Stati a pronunciarsi in senso contrario al progetto hanno riguardato il rischio che la nuova struttura fosse fagocitata dai servizi segreti nazionali, il rischio di un maggior interventismo delle Nazioni Unite in uno Stato membro a seguito della messa in evidenza della sua instabilità politica e dei suoi conflitti interni, il rischio economico che i Paesi sottoposti a sorveglianza correrebbero vedendo fuggire gli investimenti esteri, e il rischio di vedere amplificate oltre modo situazioni di crisi interne che potrebbero essere solo in fase embrionale o di scarsa intensità.

### 2.1.1. I criteri utilizzati per individuare l'area di crisi in cui operare

Come si è detto, il compito della struttura di allerta rapida è quello di individuare un'area di crisi in cui l'organizzazione possa predisporre le più adeguate misure di prevenzione dei conflitti. A questo riguardo, i processi decisionali che si determinano nell'ambito dei diversi organismi di allerta si fondano sulla verifica della presenza di *indicatori predefiniti* che, si ritiene, illustrino con un elevato grado di approssimazione la realtà di un determinato territorio.

Dall'esame della prassi si evince come tali indicatori prendano in esame: questioni attinenti alla sicurezza delle popolazioni (fisica, economica, politica); questioni politiche (es. processi di democratizzazione); questioni economiche

<sup>20</sup> Significativa è la vicenda legata alla nomina da parte del Segretario generale di uno *Special Adviser for the Responsibility to Protect*, il cui mandato si sovrappone in parte all'attività svolta dall'*Office of the Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide* e al quale l'Assemblea generale ha rifiutato di attribuire risorse finanziarie proprie (si veda a riguardo la risoluzione 62/245 dell'11 aprile 2008 relativa a *Special Subjects Relating to the Proposed Programme Budget for the Biennium 2008-2009*, che non fa menzione alcuna del nuovo Special Advisor, per la contrarietà espressa verso questa figura da un significativo gruppo di Stati nella V Commissione: *Press Release GA/AB/3832* del 17 dicembre 2007).

<sup>21</sup> M. ZENKO, R.R. FRIEDMAN, *op. cit.*, pp. 33-34.

<sup>22</sup> *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN Doc. A/55/305-S/2000/809 del 21 agosto 2000.

<sup>23</sup> Ivi, paragrafi 65-75.

(es. distribuzione della ricchezza; fame; sviluppo sostenibile); questioni socio-culturali (es. ruolo della donna; livelli di istruzione); questioni militari (es. controllo/proliferazione degli armamenti); questioni geopolitiche (es. processi di integrazione/disgregazione regionale e sub-regionale); questioni giuridiche (es. tutela dei diritti umani e delle minoranze; stato di diritto); questioni ambientali (es. disastri naturali o causati dall'attività umana).

Pertanto, il processo di individuazione di una potenziale area di crisi può, in linea di principio, variare a seconda del numero di indicatori cui fanno riferimento gli organismi preposti all'allerta rapida. Spetterà poi agli organi politici delle Nazioni Unite decidere come utilizzare le analisi elaborate dai diversi organismi ed, eventualmente, predisporre un intervento nell'area di crisi attraverso gli strumenti ritenuti più adeguati.

## 2.2. *Le misure di diplomazia preventiva: osservazioni in merito alla prassi più recente*

Passando ora all'analisi delle misure di diplomazia preventiva indicate specificamente nell'Agenda per la pace<sup>24</sup>, a titolo preliminare, si deve sottolineare che l'organizzazione adotta generalmente tali misure solo con il consenso dello Stato o degli Stati interessati<sup>25</sup>.

### a) *Misure di "confidenza"*

Nell'Agenda per la pace le misure di "confidenza" venivano indicate nello scambio sistematico di missioni militari, nella creazione di centri regionali e sub-regionali di riduzione dei rischi, o ancora negli accordi sulla libera circolazione delle informazioni, ivi compresa la sorveglianza di accordi regionali sugli armamenti.

Le Nazioni Unite hanno supportato l'attivazione di queste misure tra gli Stati e all'interno di essi attraverso "missioni politiche", affidate generalmente a Rappresentanti speciali del Segretario generale e supportate dal Dipartimento per gli Affari politici del Segretariato<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Non si deve, tuttavia, dimenticare che, nel *Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations* (UN Doc. A/50/60, S/1995/1 del 25 gennaio 1995), il Segretario generale Boutros-Ghali aveva sottolineato che, in aggiunta a quelle precedentemente indicate, dovessero essere valorizzate come misure a carattere preventivo anche quelle volte al disarmo, all'adozione di sanzioni economiche o di misure di *enforcement*.

<sup>25</sup> Si veda, ad esempio, la risoluzione 1366 (2001) del 30 agosto 2001, in cui il Consiglio di sicurezza "*Expresses its commitment to take early and effective action to prevent armed conflict and to that end to employ all appropriate means at its disposal including, with the consent of the receiving States, its missions to areas of potential conflict*" (par. 7).

<sup>26</sup> Sono attualmente attive le seguenti missioni politiche: *United Nations Office in Burundi* (BNUB); *United Nations Integrated Peace-building Office in the Central African Republic* (BINUCA); *United Nations*

Negli ultimi anni, tuttavia, l'istituzione di missioni politiche ha subito una interessante evoluzione attraverso la creazione di "uffici politici regionali" nelle aree geografiche considerate a rischio, quali l'UNOCA (*United Nations Regional Office for Central Africa*), l'UNOWA (*United Nations Office for West Africa*) e l'UNRCCA (*United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia*).

Tali uffici sono stati istituiti direttamente dal Consiglio di sicurezza, ma mentre l'UNOCA e l'UNOWA lo sono stati su richiesta del Segretario generale come prolungamento di missioni politiche già esistenti e per un periodo limitato di tempo, eventualmente rinnovabile, l'UNRCCA è stato istituito su richiesta degli Stati della regione, senza che alle spalle vi fosse alcuna precedente missione ONU e per un periodo di tempo illimitato.

Gli uffici politici regionali hanno tra i loro compiti principali di mantenere i contatti con i Governi degli Stati della regione e, con il loro concorso, con le altre parti interessate a questioni rilevanti per la diplomazia preventiva; di fornire al Segretario generale delle Nazioni Unite informazioni relative alle iniziative di prevenzione dei conflitti; di mantenere il contatto con le organizzazioni regionali e altri strumenti regionali, per incoraggiare i loro sforzi per la pace e facilitare il coordinamento e lo scambio di informazioni nel rispetto dei relativi mandati; di fornire un quadro politico e di leadership per le attività di prevenzione delle *UN Country Teams* nella regione; e di sostenere gli sforzi degli *UN Resident Coordinators* e quelli del sistema delle Nazioni Unite, comprese le istituzioni di Bretton Woods, nel promuovere un approccio integrato allo sviluppo preventivo e all'assistenza umanitaria.

Inoltre, tali uffici possono individuare settori prioritari di cooperazione tra gli Stati della regione (ad es., l'UNRCCA ha lavorato sulla base del suo piano d'azione per il periodo 2009-2011 nei seguenti settori prioritari: minacce transfrontaliere da attività illecite, quali terrorismo, criminalità organizzata e traffico di droga; degrado ambientale e gestione delle risorse comuni come l'acqua e l'energia; implicazioni nella regione derivanti dalla situazione afgana). Infine, a titolo residuale, essi organizzano anche incontri di studio, conferenze diplomatiche, corsi di formazione ed altro.

Tra le misure di confidenza, a carattere permanente, che le Nazioni Unite predispongono vanno annoverati anche i Centri regionali per la pace e il disarmo, istituiti dall'Assemblea generale su richiesta degli Stati (così l'UNREC in

*Integrated Peace-building Office in Guinea-Bissau (UNIOGBIS); United Nations Integrated Peace-building Office in Sierra Leone (UNIPSIL); United Nations Political Office for Somalia (UNPOS); United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI); Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process (UNSCO); Office of the United Nations Special Coordinator for Lebanon (UNSCOL).* Per informazioni circa le citate missioni, si rinvia al sito [www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/about/field\\_operations](http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/about/field_operations).

Africa<sup>27</sup>) o del Segretario generale (così l'UNLiREC in America Latina e Caraibi<sup>28</sup> e l'UNRCPD in Asia e Pacifico<sup>29</sup>), come articolazioni regionali dell'*Office for Disarmament Affairs* (ODA) del Segretariato. Tali centri, oltre a promuovere la formazione di un approccio regionale in materia di disarmo globale, favoriscono il dialogo sul disarmo a livello regionale, sulla non proliferazione e su altre materie connesse alla sicurezza anche a livello interno (ad es. sulla lotta alla diffusione di armi di piccolo calibro) e forniscono servizi di consulenza tecnica agli Stati.

*b) Accertamento dei fatti*

Le Nazioni Unite hanno sempre riconosciuto che la capacità di successo della loro strategia di prevenzione dei conflitti dipende in larga misura dall'acquisizione e dalla conoscenza dettagliata delle circostanze di fatto di qualsiasi controversia o situazione la cui continuazione possa minacciare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. A tal fine, già nel 1991, dunque prima che l'Agenda per la pace fosse presentata, l'Assemblea generale aveva adottato la *Declaration on Fact-finding by the United Nations in the Field of the Maintenance of International Peace and Security*<sup>30</sup>.

La Dichiarazione afferma che una *fact-finding mission* può essere istituita dal Consiglio di sicurezza, dall'Assemblea generale e dal Segretario generale, ciascuno in funzione delle proprie competenze. Nella Dichiarazione si sottolinea, tuttavia, come la priorità nell'istituire tali missioni spetti al Consiglio di sicurezza per il suo particolare ruolo nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, sancito nella Carta.

Commissioni di inchiesta sono state stabilite in determinate situazioni dal Consiglio di sicurezza<sup>31</sup>, il quale ha, tuttavia, mostrato di non ritenere sempre necessario o utile questo strumento nell'esercizio dei suoi poteri. Più cospicua è la prassi di istituzione di commissioni di inchiesta da parte dell'Assemblea gene-

<sup>27</sup> Risoluzione istitutiva: UN Doc. A/40/15G del 16 dicembre 1985.

<sup>28</sup> Risoluzione istitutiva: UN Doc. A/41/60J del 3 dicembre 1986.

<sup>29</sup> Risoluzione istitutiva: UN Doc. A/42/39D del 30 novembre 1987.

<sup>30</sup> UN Doc. A/RES/46/59 del 9 dicembre 1991.

<sup>31</sup> Si vedano le seguenti risoluzioni istitutive di commissioni di accertamento dei fatti: risoluzione 446 (1979), sulle politiche israeliane di insediamento a Gerusalemme est; risoluzione 780 (1992), sulla situazione in ex Jugoslavia; risoluzione 935 (1994), sulla situazione in Ruanda; risoluzione 1012 (1995), sul genocidio in Burundi; risoluzione 1405 (2002), sugli eventi nel campo profughi palestinese di Jenin; risoluzione 1595 (2005), sull'attentato all'ex Primo ministro libanese Hariri; risoluzione 1564 (2008), sulle violazioni del diritto internazionale in Darfur. Inchieste sono state condotte anche da forze di *peace-keeping*: si veda la risoluzione 866 (1993), sulle atrocità commesse in Liberia, e la risoluzione 1181 (1998), sulle atrocità commesse in Sierra Leone.

rale e dei suoi organi sussidiari, come il Consiglio dei diritti umani, nonché del Segretario generale<sup>32</sup>.

Rimane da constatare che le commissioni di accertamento dei fatti sono state soggette a critiche per non aver svolto un lavoro sempre accurato, sebbene ciò sia dovuto anche alla scarsità di fondi a loro disposizione e all'atteggiamento non sempre cooperativo degli Stati interessati. Più di recente, si deve registrare la sovrapposizione di inchieste sui medesimi fatti, che hanno portato a valutazioni anche parzialmente discordanti in merito ad una stessa situazione di crisi; l'esempio più eclatante è rappresentato dalle commissioni istituite dal Consiglio dei diritti umani e dal Segretario generale in merito all'incidente relativo alla *Freedom Flotilla*<sup>33</sup>. Il risultato è stato quello di far perdere autorevolezza ad uno strumento utile per la prevenzione, ma che avrebbe bisogno di una rigorosa regolamentazione.

*c) Dispiegamento preventivo di un'operazione di mantenimento della pace*

Se è esatto considerare che tutte le operazioni di mantenimento della pace (PKO) svolgono una funzione preventiva in quanto sono destinate a scongiurare lo scoppio o la reiterazione di un conflitto, questo ruolo emerge maggiormente quando una PKO è dispiegata a titolo preventivo. Il dispiegamento preventivo costituisce una misura che potrebbe essere adottata, per esempio, in condizioni di crisi nazionale su richiesta del Governo o di tutte le parti interessate, o con il loro consenso; in controversie interstatali, quando due Stati ritengono che la presenza delle Nazioni Unite su entrambi i lati del loro confine possa scoraggiare le ostilità; o quando uno Stato si sente minacciato e chiede la presenza delle Nazioni Unite lungo il proprio confine<sup>34</sup>.

Nella prassi si registrano tre operazioni di dispiegamento preventivo: la Forza di dispiegamento preventivo delle Nazioni Unite (UNPREDEP) nella ex Repubblica iugoslava di Macedonia<sup>35</sup>, la Missione delle Nazioni Unite nella Re-

<sup>32</sup> Per la prassi più recente relativa al Segretario generale, si veda, ad esempio, l'istituzione della Commissione di inchiesta per gli eventi accaduti in Guinea (2009), della Commissione sull'assassino dell'ex Primo ministro pakistano Benazir Bhutto (2009), del *Panel* di inchiesta relativo all'incidente della *Flotilla* del 31 maggio 2010 (2010).

<sup>33</sup> Si vedano, rispettivamente, *Report of the International Fact-finding Mission to Investigate Violations of International Law, Including International Humanitarian and Human Rights Law, Resulting from the Israeli Attacks on the Flotilla of Ships Carrying Humanitarian Assistance*, UN Doc. A/HRC/15/21 del 27 settembre 2010, e *Report of the Secretary-General's Panel of Inquiry on the 31 May 2010 Flotilla Incident*, settembre 2011.

<sup>34</sup> Gli esempi citati sono indicati in *An Agenda for Peace*, cit., par. 28.

<sup>35</sup> Con la risoluzione 983 (1995) del 31 marzo 1995, il Consiglio di sicurezza trasformava la UNPROFOR-MC in UNPREDEP, il cui mandato fu successivamente prorogato e ampliato con le risoluzioni 1027 (1993) del 30 novembre 1995, 1046 (1996) del 13 febbraio 1996, 1058 (1996) del 30 maggio 1996, 1082 (1996) del 27 novembre 1996, 1142 (1997) del 4 dicembre 1997 e 1186 (1998) del 21 luglio 1998. Per un approfondimento relativo a questa missione, si veda E.

pubblica centrafricana (MINURCA)<sup>36</sup> e la Missione di stabilizzazione delle Nazioni Unite ad Haiti (MINUSTAH)<sup>37</sup>. La loro caratteristica comune è che lo Stato ospitante non era coinvolto in un conflitto violento, interno o internazionale, che tale Stato ha dato l'assenso al dispiegamento, che il Consiglio di sicurezza ha autorizzato l'istituzione della PKO e che il mandato dell'operazione è stato concepito in funzione di un approccio multidimensionale (militare, politico e socio-economico) alla crisi. Questa tipologia di PKO assume dunque una fisionomia diversa rispetto alle tradizionali forze di *peace-keeping* – non una forza di interposizione in seguito ad un cessate il fuoco o di mantenimento della pace in seguito alla fine di un conflitto – o di *peace-enforcement*.

Tuttavia, lo scarso impiego di questa misura si può spiegare alla luce del fatto che la comunità internazionale non è sempre propensa a spendere le sue capacità politiche e finanziarie in operazioni che non siano ritenute necessarie a risolvere conflitti violenti<sup>38</sup>.

Alla categoria delle operazioni di dispiegamento preventivo sembra si possa ascrivere anche la più recente missione UNMISS in Sud Sudan, se si considera che nella risoluzione 1996 (2011) è affermato che:

“the mandate of UNMISS shall be to consolidate peace and security, and to help establish the conditions for development in the Republic of South Sudan, with a view to strengthening the capacity of the Government of the Republic of South Sudan to govern effectively and democratically and establish good relations with its neighbours” e, in particolare, “[s]upport the Government of the Republic of South Sudan in exercising its responsibilities for conflict prevention, mitigation, and resolution and protect civilians”.

È vero, però, che in questa missione la funzione preventiva si affianca alle altre funzioni tradizionali di una PKO. L'UNMISS è, dunque, l'espressione dell'esistenza di realtà conflittuali complesse nel cui ambito la prevenzione non si realizza attraverso l'impiego di una sola specifica misura.

STAMNES, *Critical security studies and the United Nations preventive deployment in Macedonia*, in *International Peacekeeping*, 2004, p. 161 ss.

<sup>36</sup> La MINURCA è stata istituita con la risoluzione 1159 (1998) del 27 marzo 1998 e il suo mandato è stato prorogato e ampliato con le risoluzioni 1182 (1998) del 14 luglio 1998, 1201 (1998) del 15 ottobre 1998 e 1230 (1999) del 26 febbraio 1999.

<sup>37</sup> La MINUSTAH è stata istituita con la risoluzione 1542 (2004) del 30 aprile 2004 e il suo mandato è stato prorogato e ampliato con le risoluzioni 1608 (2005) del 22 giugno 2005, 1702 (2006) del 15 agosto 2006, 1743 (2007) del 15 febbraio 2007, 1780 (2007) del 15 ottobre 2007, 1840 (2008) del 14 ottobre 2008, 1892 (2009) del 13 ottobre 2009, 1908 (2010) del 19 gennaio 2010 e 1927 (2010) del 4 giugno 2010.

<sup>38</sup> Sul punto, si veda *Prevention of Armed Conflict. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/55/985–S/2001/574 del 7 giugno 2001, par. 82.

d) *Zone smilitarizzate*

L'istituzione di una zona smilitarizzata è generalmente il frutto di negoziati tra i soggetti che si contendono una determinata area, cui fa seguito una richiesta formale di intervento al Consiglio di sicurezza, il quale istituisce una apposita PKO per il controllo dell'area. Sono due i casi in cui il Consiglio di sicurezza, agendo in base al capitolo VII della Carta, ha adottato una tale misura: l'istituzione della Zona smilitarizzata delle Aiture del Golan<sup>39</sup> e della Zona di Abyei (Sudan)<sup>40</sup>.

Più di recente, si deve sottolineare come anche la Corte internazionale di giustizia stia assumendo un ruolo singolare nella creazione di zone smilitarizzate. Nel caso di dispute territoriali tra Stati, la Corte indica, spesso, misure cautelari dirette ad assicurare, *pendente lite*, la smilitarizzare del territorio oggetto di disputa, onde evitare l'aggravarsi della crisi o del conflitto<sup>41</sup>.

Se generalmente la Corte si è limitata ad indicare agli Stati di “*refrain from any activity*” nel territorio conteso, nel recente caso relativo al Tempio di Preah Vihear, essa si è spinta oltre, delimitando con precisione la zona da smilitarizzare e includendo nei suoi confini aree non soggette a disputa territoriale<sup>42</sup>.

Questa decisione è stata criticata dal Presidente della Corte Owada, il quale, nella sua opinione dissidente, ha affermato:

“The legal situation would be quite different, if such provisional measures were taken by the Security Council under Chapter VII of the United Nations Charter “[i]n order to prevent an aggravation of the situation” (Charter, Art. 40). The Security Council is expressly empowered to take such “provisional measures” under the Charter, for the specific purpose referred to in its Article 40. The International Court of Justice is not the Security Council; the Court is not empowered by its Statute, nor authorized by the United Nations, to take measures, even on a provisional

<sup>39</sup> La Zona venne istituita in seguito all'Accordo di disimpegno delle forze israelo-siriane del 28 ottobre 1973, in applicazione della risoluzione 338 (1973) del 22 ottobre 1973, e fu resa operativa con l'istituzione della United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF) da parte della risoluzione 350 (1974) del 31 maggio 1974, il cui rinnovo, da allora, avviene ogni 6 mesi.

<sup>40</sup> La Zona è stata istituita in seguito all'Accordo tra Sudan e Esercito di liberazione del Sudan sugli accordi transitori per l'amministrazione e la sicurezza della zona di Abyei (così come definita nella sentenza arbitrale della Corte permanente di arbitrato), del 20 giugno 2011, e controllata dalla Forza di sicurezza ad *interim* delle Nazioni Unite per Abyei (UNISFA), istituita con risoluzione 1990 (2011) del 27 giugno 2011.

<sup>41</sup> Si veda Corte internazionale di giustizia, *Case concerning Frontier Dispute (Burkina Faso/Mali)*, ordinanza del 10 gennaio 1986, par. 32; *Case concerning Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria)*, ordinanza del 15 marzo 1996, par. 49; *Case concerning Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, ordinanza dell'8 marzo 2011, par. 86.

<sup>42</sup> Corte internazionale di giustizia, *Request for interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand)*, ordinanza del 18 luglio 2011.

basis, which would encroach upon the sovereignty of a State without its consent, either explicit or implicit, even with the best of intentions”<sup>43</sup>.

In termini più generali, va però sottolineato che, sebbene le decisioni della Corte in materia di misure cautelari abbiano valore vincolante per le parti<sup>44</sup>, tale valore non sembra poter condizionare il ruolo fondamentale del Consiglio di sicurezza nell’ambito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Infatti, basti ricordare che l’art. 41, par. 2, dello Statuto della Corte impone a quest’ultima di comunicare le misure adottate, oltre che alle parti, anche al Consiglio di sicurezza. Dunque, al Consiglio di sicurezza spetta il compito di garantire l’applicazione delle decisioni della Corte, ma tale organo conserva la sua discrezionalità nel valutare una data situazione nel quadro del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e nell’adottare, indipendentemente da quelle indicate dalla Corte, le misure che ritiene più opportune<sup>45</sup>.

### 3. Il ruolo delle organizzazioni regionali e sub-regionali nella prevenzione: modelli a confronto

Anche le organizzazioni regionali e sub-regionali svolgono un ruolo importante nell’ambito della prevenzione dei conflitti. Lo stesso Consiglio di sicurezza ha riconosciuto la posizione particolare di queste organizzazioni nel comprendere le cause alla radice di molti conflitti e delle altre sfide alla sicurezza “vicino casa”, nonché la loro capacità di influenzarne la prevenzione o la risoluzione di crisi, in ragione della loro maggiore conoscenza della realtà<sup>46</sup>. Il Consiglio ha, però, sempre sottolineato che il contributo di tali organizzazioni debba avvenire nell’ambito del capitolo VIII della Carta ONU<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Ivi, opinione dissenziente del Presidente Owada, par. 11.

<sup>44</sup> Vedi Corte internazionale di giustizia, *LaGrand (Germany v. United States)*, sentenza del 27 giugno 2001, par. 109.

<sup>45</sup> In tal senso, si veda l’art. 94, par. 2, della Carta dell’ONU, il quale stabilisce che il Consiglio di Sicurezza, su richiesta di una delle parti della controversia, ha la facoltà, solo ove lo ritenga necessario, di fare raccomandazioni o di decidere circa le misure da prendere perché una decisione della Corte sia eseguita dall’altra parte inadempiente.

<sup>46</sup> Nella risoluzione 1366 (2001), cit., il Consiglio di sicurezza “*Calls upon Member States as well as regional and subregional organizations and arrangements to support the development of a comprehensive conflict prevention strategy as proposed by the Secretary-General*” (par. 3).

<sup>47</sup> UN Doc. S/RES/1631 (2005) del 17 ottobre 2005. Si veda anche *A Regional-global Security Partnership: Challenges and Opportunities. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/61/204-S/2006/590 del 28 luglio 2006. In dottrina, sul ruolo delle organizzazioni regionali in relazione al sistema di sicurezza collettivo, si veda L. BALMOND, *La contribution des organisations régionales à la sécurité collective: entre chapitre VIII et néorégionalisme*, in *La sécurité internationale entre rupture et continuité. Mélanges en l’honneur du professeur Jean-François Guilbaudis*, Bruxelles, 2007, p. 1 ss.



Tuttavia, dall'esame della prassi emerge come le organizzazioni regionali e sub-regionali agiscano sempre più in autonomia nel settore della prevenzione dei conflitti, anche sulla base di proprie specifiche norme statutarie, al di fuori del rigido sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite.

Questo dato emerge soprattutto nell'ambito delle organizzazioni sub-regionali africane, le quali vedono nella prevenzione dei conflitti uno degli strumenti per assicurare il successo del processo di integrazione e pertanto sono dotate di un complesso apparato giuridico e operativo per la prevenzione (ECOWAS<sup>48</sup>, IGAD<sup>49</sup>, SADC<sup>50</sup>, ECCAS<sup>51</sup> e ICGLR<sup>52</sup>).

Diversamente, nell'ambito della maggioranza delle organizzazioni regionali di integrazione economica, il tema della prevenzione dei conflitti assume un significato marginale. Questo si può spiegare in ragione del fatto che, in alcuni contesti, le relazioni amichevoli tra Stati membri hanno già raggiunto un elevato grado di stabilità, come nel caso delle organizzazioni sub-regionali del continente americano (es. MERCOSUR, Comunità andina, Comunità caraibica), e l'ente si limita, al più, ad offrire buoni uffici in caso di controversie tra i suoi Stati membri. In altri contesti, la marginalizzazione delle attività tese alla prevenzione dei conflitti si spiega, invece, in ragione della percezione degli strumenti di "diplomazia preventiva" come forme di ingerenza negli affari interni degli Stati con la conseguenza che, sebbene l'organizzazione preveda tra i propri fini quello della prevenzione dei conflitti, almeno in specifici settori, la realizzazione di questi fini avviene essenzialmente sulla base di un dialogo politico instaurato in seno agli organi collegiali. A quest'ultimo modello vanno ascritte le organizzazioni sub-regionali dell'area Asia-Pacifico (es. ASEAN, Organizzazione della Cooperazione di Shanghai)<sup>53</sup>.

<sup>48</sup> L'Economic Community of West African States (ECOWAS) ha istituito nel 1998 il *Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-Keeping and Security*.

<sup>49</sup> L'Inter Governmental Authority on Development (IGAD) ha adottato i seguenti strumenti: Strategy Framework (1996); Program on Conflict Prevention, Resolution and Management (1998); Conflict Early Warning and Response Mechanism (2002).

<sup>50</sup> Il Southern African Development Community (SADC) ha adottato i seguenti strumenti: Organ for Politics, Defense and Security (1995); Protocol on Politics, Defense and Security in the SADC Region (1997).

<sup>51</sup> L'Economic Community of Central African States (ECCAS) ha adottato i seguenti strumenti: Council for Peace and Security in Central Africa (1999); Rules of Procedure of the Commission on Defence and Security of the Early Warning Mechanism (2002).

<sup>52</sup> L'International Conference on the Great Lakes Region (ICGLR), la cui nascita nel 2006 è singolare in quanto è stata auspicata dal Consiglio di sicurezza nell'ambito della risoluzione del conflitto nella Repubblica Democratica del Congo (si veda: UN Doc. S/RES/1291 (2000) del 24 febbraio 2000, par. 18, e S/RES/1304 (2000) del 16 giugno 2000, par. 18), incentra la sua attività proprio sulla ricostruzione e lo sviluppo della regione in termini di consolidamento della pace. L'organizzazione si è dotata di un *Committee for the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*.

<sup>53</sup> Di recente, si è differenziato da questo modello regionale, il Forum delle Isole del Pacifico che, con la Dichiarazione di Biketawa del 28 ottobre 2000, prevede quantomeno un ruolo

Un discorso a parte va fatto per quelle organizzazioni che operano nella regione euro-asiatica, in quanto esse sono dotate sulla carta di meccanismi di prevenzione dei conflitti, i quali però non hanno mai trovato applicazione concreta. Il riferimento è alla Comunità degli Stati Indipendenti (CSI), la quale agisce generalmente secondo modalità operative di prevenzione che difficilmente sono riconducibili al suo quadro statutario<sup>54</sup>, e all'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), in cui il funzionamento della struttura di prevenzione dei conflitti<sup>55</sup> è limitato e condizionato al ruolo che in una stessa crisi possono giocare altri soggetti istituzionali la cui area operativa si sovrappone a quella dell'organizzazione (es. UE e CSI)<sup>56</sup>.

Infine, si deve osservare che per quanto concerne le organizzazioni regionali a vocazione continentale, la cui attività è incentrata sulla cooperazione inter-governativa ad ampio spettro, l'azione di prevenzione dei conflitti non è generalmente annoverata tra i fini statutari (es. Consiglio d'Europa e Organizzazione degli Stati Americani). L'azione di prevenzione risulta piuttosto dall'insieme delle azioni che l'organizzazione stessa svolge nella promozione della cooperazione nei differenti settori di sua competenza, contribuendo nel suo complesso a creare uno spazio territoriale esente da conflitti. Nei fatti è l'esistenza dell'ente stesso che costituisce un elemento strutturale di prevenzione. Da questo modello si distingue l'Unione africana, che per le sue competenze in materia di pace e sicurezza continentale e per le strutture che ha costituito viene considerata come una sorta di "ONU africana"<sup>57</sup>.

dell'organizzazione nell'assistenza ad uno Stato membro, su richiesta di quest'ultimo, in relazione al rafforzamento e allo sviluppo delle strutture statuali. La Dichiarazione ha fornito così il quadro normativo che ha permesso la costituzione della *Regional Assistance Mission to Solomon Islands* (RAMSI) nel 2003 e la *Pacific Regional Assistance to Nauru* (PRAN) nel 2004.

<sup>54</sup> Per un approfondimento, si rinvia a A. SPAGNOLO, *La "tentata" prevenzione del conflitto in Sud Ossezia e in Abkhazia*, in questo *Volume*, p. 27 ss.

<sup>55</sup> L'OSCE, nell'ambito della prevenzione dei conflitti, prevede la possibilità di istituire: *Fact-finding* e *Rapporteur Missions*; PKO; *Long-Term Missions*. Nell'ambito della risoluzione delle controversie, l'organizzazione ha predisposto meccanismi specifici, quali la conciliazione diretta (che fa capo al Consiglio ministeriale o al Consiglio permanente), la Commissione di conciliazione, il Meccanismo di La Valletta e la Corte di conciliazione e arbitrato, i quali, tuttavia, non sono mai stati attivati dagli Stati membri.

<sup>56</sup> L'unico strumento dell'OSCE che ha dimostrato una certa efficacia nel corso del tempo è il sistema di allerta rapida che si avvale del lavoro svolto dall'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani, dall'Alto commissariato per le minoranze nazionali e dal Rappresentante per la libertà dei media.

<sup>57</sup> Per un approfondimento, si rinvia a F. MUSSO, *La prevenzione dei conflitti nell'Unione africana: previsioni normative e prassi*, in questo *Volume*, p. 53 ss.

### 3.1. *Il ruolo globale dell'Unione europea*

Tra le organizzazioni regionali un ruolo del tutto singolare è svolto dall'Unione europea (UE), la quale trovandosi in uno stadio avanzato di integrazione politico-economica dei suoi Stati membri concepisce la prevenzione dei conflitti come strumento della proiezione esterna delle sue competenze. Tuttavia, non si può negare che la creazione dell'Unione europea è stata un fattore fondamentale per lo sviluppo della pace e della stabilità del continente europeo<sup>58</sup> e che la prospettiva di un'Unione aperta all'adesione di ogni Stato europeo, come sancisce l'art. 49 del Trattato sull'Unione europea (TUE), ha stimolato e continua a stimolare processi politici virtuosi nei Paesi che aspirano a diventare membri di questa organizzazione.

Nell'ambito dell'azione esterna, l'UE ha, tra i suoi fini, quello di “preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale” (art. 21, par. 2, lett. c)<sup>59</sup>. Ma obiettivi di prevenzione dei conflitti si rinvergono anche nell'attuazione di altre politiche dell'UE quali, in particolare, la politica commerciale comune<sup>60</sup>, la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario<sup>61</sup> e le misure restrittive<sup>62</sup>.

La decisione di sviluppare una specifica politica di prevenzione dei conflitti risale al Consiglio europeo di Nizza del 2000, durante il quale l'allora Segretario generale/Alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la Commissione europea presentarono un rapporto congiunto contenente raccomandazioni concrete sul ruolo che l'Unione avrebbe dovuto svolgere in questo settore<sup>63</sup>. Successivamente, il Consiglio europeo di Göteborg del 2001 ha affermato che “[l]a prevenzione dei conflitti è uno degli obiettivi principali delle relazioni esterne dell'Unione e dovrebbe essere integrata in tutti gli aspetti pertinenti di questa ultima compresa la politica europea di sicurezza e difesa, la cooperazione allo sviluppo e il commercio”<sup>64</sup>. Al fine di realizzare questo obiettivo, nella stessa riunione di Göteborg, venne adottato il “Programma dell'UE per la prevenzione dei conflitti violenti”<sup>65</sup>, che ha dato il via ad una nuova politica volta a fare della prevenzione un obiettivo centrale delle relazioni esterne, a cui la Commissione ha fatto seguire la “Comunicazione sulla preven-

<sup>58</sup> Si ricordi che proprio per il ruolo svolto nel mantenimento della pace nel continente europeo, nel 2012, l'UE è stata insignita del Premio Nobel per la pace.

<sup>59</sup> L'introduzione di questo obiettivo risale all'adozione del Trattato di Maastricht e riguardava, prima delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, solo la PESC.

<sup>60</sup> Si veda la Parte V, Titolo II TFUE.

<sup>61</sup> Si veda la Parte V, Titolo III TFUE.

<sup>62</sup> Si veda la Parte V, Titolo IV TFUE.

<sup>63</sup> Consiglio europeo, Conclusioni della Presidenza, Nizza, 7-9 dicembre 2000, Allegato VI.

<sup>64</sup> Consiglio europeo, Conclusioni della Presidenza, Göteborg, 15 e 16 giugno 2001, par. 52.

<sup>65</sup> Il testo è annesso alle Conclusioni del Consiglio europeo di Göteborg del 2001.

zione dei conflitti”<sup>66</sup>. In quest’ultimo documento, si sottolinea, in particolare, la necessità di fare un utilizzo più sistematico e coordinato degli strumenti dell’UE per affrontare le cause all’origine dei conflitti, migliorare la capacità dell’UE di reazione rapida ai conflitti nascenti e promuovere la cooperazione con tutti i maggiori partner internazionali, comprese le organizzazioni non governative. In entrambi i documenti, tuttavia, si pone l’accento sulla necessità di sviluppare una coerenza tra i “pilastri”, in cui all’epoca si articolava l’UE, al fine di migliorare l’efficacia della sua azione nella prevenzione dei conflitti<sup>67</sup>.

Il Consiglio europeo di Bruxelles del 2003 ha incluso la prevenzione dei conflitti nella “Strategia europea di sicurezza”, individuandola come uno degli elementi che concorrono a costituire il nuovo approccio globale alla sicurezza basato sul rafforzamento del sistema multilaterale<sup>68</sup>.

In ultimo si deve osservare come l’azione di prevenzione dei conflitti dell’Unione si inserisce in un quadro più ampio in cui l’Unione stessa favorisce i processi di integrazione regionale, in particolare le organizzazioni regionali con un chiaro mandato per la prevenzione dei conflitti<sup>69</sup>, la cooperazione sempre più stretta con le Nazioni Unite<sup>70</sup>, viste come lo strumento attraverso il quale rafforzare il sistema giuridico su cui si regge l’ordine internazionale, e la cooperazione con alcune organizzazioni internazionali settoriali<sup>71</sup>.

<sup>66</sup> Comunicazione della Commissione sulla prevenzione dei conflitti, COM(2001)211 def. dell’11 aprile 2001.

<sup>67</sup> Si noti che la maggior parte degli strumenti a lungo termine destinati a sostenere la prevenzione strutturale dei conflitti e la risoluzione pacifica delle controversie sono riconducibili a programmi rientranti nell’ambito della cooperazione allo sviluppo o dell’assistenza umanitaria, la cui gestione fa capo rispettivamente alla DG Sviluppo e all’Ufficio affari umanitari della Commissione europea. Sul punto si veda *Report by the Secretary General/High Representative and the Commission Containing Practical Recommendations for Improving the Coherence and Effectiveness of EU Action in the Field of Conflict Prevention*, allegato alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Nizza, 7-9 dicembre 2000.

<sup>68</sup> Consiglio europeo, *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, 12 dicembre 2003.

<sup>69</sup> Si veda, ad esempio, la posizione comune 2004/85/PESC del Consiglio del 26 gennaio 2004 sulla prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti in Africa, e che abroga la posizione comune 2001/374/PESC, in GU L 21 del 28 gennaio 2004, con la quale l’Unione “si prefigge di contribuire alla prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti violenti in Africa rafforzando capacità e mezzi d’azione africani in questo settore, in particolare mediante un dialogo rafforzato con l’Unione africana e le organizzazioni ed iniziative subregionali nonché le organizzazioni della società civile e un sostegno delle stesse” (art. 1, par. 1).

<sup>70</sup> In particolare, la cooperazione con le Nazioni Unite si fonda su uno stretto dialogo (c.d. “*United Nations-European Union Desk-to-Desk Dialogue*”) su aree geografiche di interesse comune e, attraverso lo *EU-UN Crisis Management Steering Committee*, le due organizzazioni nello specifico si occupano della gestione delle crisi e delle politiche di prevenzione dei conflitti.

<sup>71</sup> L’Unione si coordina e coopera anche con le istituzioni di Bretton Woods (in particolare per quanto riguarda la strategia di riduzione della povertà), con il Consiglio d’Europa e l’OSCE (per programmi di promozione dei diritti umani e la democrazia), con il Comitato internazionale della Croce rossa (per il coordinamento delle attività umanitarie) e infine con le ONG.

Accanto ad una strategia sulla prevenzione dei conflitti violenti, strettamente intesa, nel 2007, il Consiglio e i rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio hanno sancito anche un impegno a definire e coordinare una strategia di risposta alle situazioni di fragilità<sup>72</sup>, le quali vengono indicate come ostacoli allo sviluppo sostenibile, alla crescita equa e alla pace, occasionando fenomeni quali l'instabilità regionale, i rischi per la sicurezza a livello mondiale, i flussi migratori incontrollati<sup>73</sup>.

Per quanto riguarda il quadro istituzionale di riferimento, prima della riforma introdotta con il Trattato di Lisbona, si deve sottolineare come il sistema di prevenzione dei conflitti rispecchiasse l'articolazione in pilastri dell'UE. Così, in ambito del primo pilastro, era la Commissione europea che, attingendo alla sua vasta rete di delegazioni e ad una *check-list* delle cause all'origine dei conflitti, assicurava l'allarme rapido necessario ad attivare il processo di "valutazione congiunta delle necessità" che la vedeva coinvolta insieme al Consiglio. L'analisi congiunta delle situazioni di conflitto era la base per l'individuazione delle misure di risposta più appropriate da parte delle due istituzioni, in particolare, questo meccanismo poteva portare, da un lato, ad influenzare il *dialogo politico* con gli Stati terzi e, dall'altro, ad innescare una risposta diplomatica come l'invio, ad esempio, di *Rappresentanti speciali* nelle aree di crisi o anche decidere il dispiegamento di *missioni civili* o di *operazioni militari*. A questa attività si affiancava quella del Segretario Generale/Alto rappresentante per la PESC dal quale dipendeva la cellula di programmazione politica e tempestivo allarme<sup>74</sup>, incaricata di analizzare gli scenari internazionali, individuare e studiare le situazioni di crisi, dare un allarme tempestivo in casi di situazioni di particolare urgenza con conseguenze rilevanti in ambito PESC. Queste informazioni servivano a far sì che il Consiglio potesse elaborare al meglio le sue decisioni, alle quale la Commissione in questo caso era semplicemente associata<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Una risposta dell'UE alle situazioni di fragilità* – Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, doc. 15118/07 del 20 novembre 2007. Le situazioni di fragilità sono state qualificate come quelle situazioni in cui nell'ambito di Stati terzi le strutture risultano deboli o carenti e il contratto sociale è minato alla base dall'incapacità o dalla mancata volontà delle istituzioni di assolvere alle funzioni di base e di assumere i doveri e le responsabilità connesse allo stato di diritto, alla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, alla sicurezza e all'incolumità della popolazione, alla riduzione della povertà, alla fornitura di servizi, alla gestione trasparente ed equa delle risorse e all'accesso al potere.

<sup>73</sup> Si veda, a tal proposito, anche la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Verso una risposta dell'Unione alle situazioni di fragilità: l'intervento in circostanze difficili per lo sviluppo sostenibile, la stabilità e la pace*, COM/2007/0643 def. del 25 ottobre 2007.

<sup>74</sup> Si veda Dichiarazione n. 6 allegata all'Atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Amsterdam.

<sup>75</sup> Art. 27 TUE (versione pre-Lisbona).

Le riforme introdotte dal Trattato di Lisbona relative all'azione esterna dell'UE hanno reso più coerente il processo decisionale per l'attivazione dei differenti strumenti di prevenzione dei conflitti. In particolare, com'è noto, oggi è l'Alto rappresentante per la PESC, al contempo vice presidente della Commissione e presidente del Consiglio "Affari esteri", ad assicurare la maggiore coerenza nei processi decisionali delle istituzioni. Tuttavia, ciò non ha prodotto come risultato logico una semplificazione delle strutture organizzative; infatti, l'Alto rappresentante esercita le sue funzioni con il supporto del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)<sup>76</sup>, dotato al suo interno di una *Division for Peacebuilding, Conflict Prevention and Mediation*, e, in qualità di vice presidente della Commissione con il supporto del *Service for Foreign Policy Instruments* (FPI), dipartimento della Commissione competente per tutte le funzioni inerenti l'azione esterna dell'UE non trasferite al SEAE<sup>77</sup>; inoltre, nell'ambito della Commissione europea in materia di prevenzione dei conflitti è competente anche la *Unit for Fragility and Crisis Management*, istituita nell'ambito della Direzione Generale sviluppo e cooperazione.

#### 4. Considerazioni conclusive

Il quadro illustrato evidenzia come, al di là dell'esistenza di taluni specifici obblighi, la prevenzione dei conflitti sia essenzialmente uno strumento il cui uso efficace è dettato dalle scelte di opportunità politica formulate dai diversi soggetti coinvolti, dalla predisposizione di un quadro normativo e istituzionale coerente, nonché da risorse finanziarie adeguate agli obiettivi da raggiungere.

Esprimere una valutazione sul successo dei diversi sistemi di prevenzione dei conflitti è operazione velleitaria; come ebbe modo di affermare il Segretario generale Perez de Cuellar, in relazione all'attività delle Nazioni Unite, "no one will ever know how many conflicts have been prevented or limited through contacts which have taken place in the famous glass mansion, which can become fairly opaque when necessary"<sup>78</sup>.

Tuttavia, non si può sottovalutare come, a volte, l'insuccesso della prevenzione risieda nella mancanza di volontà degli Stati interessati da potenziali crisi ad accettare l'aiuto dell'ONU o di altre organizzazioni impegnate nell'azione di prevenzione dei conflitti. A tale proposito, è significativo richiamare le parole di

<sup>76</sup> Decisione 2010/427/UE del Consiglio del 26 luglio 2010 che fissa l'organizzazione e il funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna, in GU L 201 del 3 agosto 2010.

<sup>77</sup> Nell'ambito del FPI è stata istituita la *Unit for Stability Instrument Operations*.

<sup>78</sup> J. PEREZ DE CUELLAR, *The Role of the UN Secretary-General*, in A. ROBERTS, B. KINGSBURY (eds.), *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*, Oxford, 1988, p. 134 ss.

un altro Segretario generale dell'ONU, Boutros-Ghali, il quale affermò in riferimento al ruolo dell'organizzazione:

“Experience has shown that the greatest obstacle to success in these endeavours is not, as is widely supposed, lack of information, analytical capacity or ideas for United Nations initiatives. Success is often blocked at the outset by the reluctance of one or other of the parties to accept United Nations help. This is as true of interstate conflicts as it is of internal ones, even though United Nations action on the former is fully within the Charter, whereas in the latter case it must be reconciled with Article 2, paragraph 7”<sup>79</sup>.

#### **ABSTRACT**

##### ***International Obligations and Institutional Mechanisms for Conflict Prevention***

This paper examines the phenomenon of “conflict prevention” from the perspective of international law. This evaluation focuses on two aspects: the identification of obligations of conflict prevention of the subjects of the international system as part of general international law and the analysis of the main tools of conflict prevention available in the UN system. In addition, some references are made to the role of regional organizations in conflict prevention, with particular attention to the EU position.

The framework set shows that, beyond some international obligations, conflict prevention is essentially an instrument whose effective use depends on the choices of political opportunity of the various stakeholders involved and on the definition of a coherent legal and institutional structure.

<sup>79</sup> Vedi *Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, cit., par. 27.





Finito di stampare presso la Litografia Celebrano – Pozzuoli (NA)  
nel mese di maggio 2013





Il presente volume raccoglie una serie di studi sul tema della “Gestione internazionale delle emergenze globali: regole e valori”, che sono stati elaborati sulla scorta delle relazioni presentate nell’ambito della IX edizione dell’*Incontro di studio fra i giovani cultori delle materie internazionalistiche* svoltosi, nei giorni 30 settembre e 1° ottobre 2011, presso la Scuola di Procida per l’Alta formazione dell’Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”.

La Parte prima del volume, dedicata alle *Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale: modelli di intervento per la prevenzione dei conflitti*, intende verificare se sia attualmente possibile ricostruire uno o più modelli di intervento idonei a prevenire l’insorgere di conflitti in aree di crisi o in situazioni che potrebbero degenerare in una minaccia alla pace o alla sicurezza internazionale.

La Parte seconda, rivolta all’*Inquinamento ambientale e disastri naturali: il ruolo della comunità internazionale e delle organizzazioni regionali*, mira a ricostruire ed analizzare criticamente il ruolo svolto dalla comunità internazionale nel suo complesso e, in special modo, dalle organizzazioni regionali nella gestione delle emergenze derivanti da gravi situazioni di inquinamento ambientale o da disastri di vaste proporzioni.

Infine, la Parte terza, avente ad oggetto la *Crisi economico-finanziaria globale e livelli minimi di tutela sociale*, si propone di analizzare l’impatto che la crisi economico-finanziaria globale di questi ultimi anni ha avuto sulla garanzia dei livelli minimi di tutela sociale, onde verificare, da un lato, se ed in quale misura tali livelli minimi siano stati effettivamente compromessi dalle politiche degli Stati e degli organi di governo della finanza mondiale e, dall’altro, se ed in quale misura le esigenze connesse alla gestione della crisi abbiano avuto l’effetto di modificare, in senso riduttivo, la portata degli obblighi internazionali concernenti la tutela dei diritti fondamentali della persona.

**Nicola Napoletano** è ricercatore e titolare dell’insegnamento di Diritto internazionale nell’Università Unitelma Sapienza di Roma, nonché docente di Tutela internazionale dei diritti umani presso la Seconda Università degli Studi di Napoli.

**Andrea Saccucci** è professore associato di Diritto internazionale nella Seconda Università degli Studi di Napoli, oltre ad essere titolare dell’insegnamento di Diritto dell’immigrazione presso la LUMSA di Roma e docente di Tutela internazionale dei diritti umani presso l’Alta Scuola di Economia e Relazioni Internazionali dell’Università Cattolica di Milano.

euro 14,00

ISBN 978-88-6342-495-9

