



diritto & religioni

Semestrale
Anno XV - n. 1-2020
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

29



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni

Semestrale
Anno XV – n. 1-2020
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttori
Mario Tedeschi – Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dalla Torre del Tempio di Sanguinetto, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, G.B. Varnier, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale

Diritto canonico

Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico

Diritto vaticano

Sociologia delle religioni e teologia

Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

L. Caprara, V. Fronzoni,

A. Vincenzo

M. Jasonni

G.B. Varnier

G. Dalla Torre

M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa

Giurisprudenza e legislazione canonica e vaticana

Giurisprudenza e legislazione civile

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale
e comunitaria*

Giurisprudenza e legislazione internazionale

Giurisprudenza e legislazione penale

Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco, R. Rolli,

F. Balsamo, C. Gagliardi

M. Carni, M. Ferrante, P. Stefani

L. Barbieri, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali, C.M. Pettinato

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

Parte III

SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. Tedeschi

AREA DIGITALE

F. Balsamo, A. Borghi, C. Gagliardi

Comitato dei referees

Prof. Angelo Abignente – Prof. Andrea Bettetini – Prof.ssa Geraldina Boni – Prof. Salvatore Bordonali – Prof. Mario Caterini – Prof. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti – Prof. Orazio Condorelli – Prof. Pierluigi Consorti – Prof. Raffaele Coppola – Prof. Giuseppe D’Angelo – Prof. Carlo De Angelo – Prof. Pasquale De Sena – Prof. Saverio Di Bella – Prof. Francesco Di Donato – Prof. Olivier Echappè – Prof. Nicola Fiorita – Prof. Antonio Fuccillo – Prof.ssa Chiara Ghedini – Prof. Federico Aznar Gil – Prof. Ivàn Ibàn – Prof. Pietro Lo Iacono – Prof. Carlo Longobardo – Prof. Dario Luongo – Prof. Ferdinando Menga – Prof.ssa Chiara Minelli – Prof. Agustín Motilla – Prof. Vincenzo Pacillo – Prof. Salvatore Prisco – Prof. Federico Maria Putaturo Donati – Prof. Francesco Rossi – Prof.ssa Annamaria Salomone – Prof. Pier Francesco Savona – Prof. Lorenzo Sinisi – Prof. Patrick Valdrini – Prof. Gian Battista Varnier – Prof.ssa Carmela Ventrella – Prof. Marco Ventura – Prof.ssa Ilaria Zuanazzi.

Direzione:

Cosenza 87100 – Luigi Pellegrini Editore
Via Camposano, 41 (ex via De Rada)
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrinieditore.it

Napoli 80133- Piazza Municipio, 4
Tel. 081 5510187 – 80133 Napoli
E-mail: dirittoereligioni@libero.it

Redazione:

Cosenza 87100 – Via Camposano, 41
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrinieditore.it

Napoli 80134 – Dipartimento di Giurisprudenza Università degli studi di Napoli Federico II
I Cattedra di diritto ecclesiastico
Via Porta di Massa, 32
Tel. 081 2534216/18

Abbonamento annuo 2 numeri:

per l'Italia, € 75,00

per l'estero, € 120,00

un fascicolo costa € 40,00

i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00

È possibile acquistare singoli articoli in formato pdf al costo di € 10,00 al seguente

link: www.pellegrinieditore.com/node/360

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:

Luigi Pellegrini Editore

Via De Rada, 67/c – 87100 Cosenza

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: info@pellegrinieditore.it

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:

– versamento su conto corrente postale n. 11747870

– bonifico bancario Iban IT 88R010308880000000381403 Monte dei Paschi di Siena

– assegno bancario non trasferibile intestato a Luigi Pellegrini Editore.

– carta di credito sul sito www.pellegrinieditore.com/node/361

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.

Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.

Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Possono ordinare estratti a pagamento.

Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

Per ulteriori informazioni si consulti il link: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01

ISSN 1970-5301

Garantire la libertà di religione nelle relazioni internazionali tra condizionalità dei trattati e misure coercitive unilaterali

Guaranteeing freedom of religion in international relations between conditionality of treaties and unilateral coercive measures

RITA MAZZA

RIASSUNTO

Organizzazioni internazionali e Stati, in un'ottica di protezione globale del diritto alla libertà di religione, non si limitano a garantire il diritto di professare liberamente la propria religione all'interno dei propri ordinamenti ma estendono la loro azione di tutela anche alle relazioni esterne nel convincimento, sempre più diffuso, che la religione vada ad incidere in modo significativo su interessi fondamentali degli Stati e della comunità internazionale, quali la democrazia, lo sviluppo, lo stato di diritto, la pace e la sicurezza. Tale collegamento è tanto più evidente nelle attuali dinamiche internazionali, dove l'aumento dei flussi migratori fa crescere nei territori statali la presenza di persone appartenenti a religioni diverse, e la frequenza di attentati terroristici condotti in nome della religione pone spinosi problemi di sicurezza e stabilità.

I modelli più rappresentativi per analizzare l'inclusione del fattore religioso nell'azione esterna di organizzazioni internazionali e di Stati sono l'Unione europea e gli Stati Uniti che, pur perseguendo l'obiettivo comune di garantire a livello universale la libertà di religione, ricorrono a modalità di azione differenti. Nell'Unione europea prevale il ricorso al meccanismo della condizionalità dei trattati commerciali e di cooperazione conclusi con gli Stati terzi, subordinando la loro esecuzione al rispetto dei diritti umani. Negli Stati Uniti prevale il ricorso a misure coercitive unilaterali nel contesto di un meccanismo di sorveglianza che ha elevato la libertà di religione a misura specifica della politica estera USA.

L'indagine qui condotta evidenzia limiti nella portata delle misure poste in essere nei due modelli di riferimento e la tendenza nella prassi ad una loro applicazione discontinua, agevolata dalla mancanza di automaticità nell'attivazione delle misure.

PAROLE CHIAVE

Libertà di religione – azione esterna – clausole di condizionalità – misure coercitive unilaterali

Abstract

In a perspective of global protection of the right to freedom of religion, international organizations and States do not restrict themselves to ensuring the right to freely practice one's religion within their own legal systems but extend their protective action also to their external relations in the increasingly widespread belief that religion significantly affects fundamental interests of States and the international community, such as democracy, development, rule of law, peace and security.

This connection is all the more evident in the current international dynamics, where the increment in migration flows increases the presence of people belonging to different religions in the state territories, and the frequency of terrorist attacks conducted in the name of religion poses thorny problems of security and stability.

The most representative models for analysing the inclusion of the religious factor in the external action of international organizations and States are the European Union and the United States which, while pursuing the common goal of guaranteeing freedom of religion on a universal level, resort to different modes of action.

In the European Union, the use of the conditionality mechanism of commercial and cooperation treaties concluded with third States prevails, by subjecting their execution to the respect for human rights. In the United States, the use of unilateral coercive measures prevails in the context of a surveillance mechanism that raised freedom of religion to a specific measure of US foreign policy.

The survey conducted herein highlights limits in the scope of the measures implemented in the two reference models and the tendency in practice to their discontinuous application, facilitated by the lack of automaticity in the implementation of the measures.

KEY WORDS

Freedom of religion – external action – human rights conditionality clauses – unilateral coercive measures

SOMMARIO: *1. Premessa – 2. La libertà di religione nelle relazioni esterne dell'Unione europea: il ricorso a clausole di condizionalità nei trattati – 3. Segue: gli effetti sul trattato della clausola di inadempienza o di non esecuzione – 4. La libertà di religione nelle relazioni esterne degli Stati Uniti: il ricorso a misure coercitive unilaterali – 5. L'applicazione delle misure adottate per proteggere la libertà globale di religione nella prassi UE e USA*

Premessa

Il rinnovato ruolo della libertà di religione nei rapporti interstatali coincide con il peso assunto dalla religione nella vita di relazione internazionale. Il diritto alla libertà di religione entra progressivamente nelle azioni esterne di

Stati e organizzazioni internazionali che si impegnano a difenderne il rispetto, oltre che all'interno del proprio ordinamento, anche nelle relazioni con gli Stati terzi. Pur restando centrale la dimensione spirituale della religione, viene sempre più valorizzato il suo contributo alla salvaguardia di interessi fondamentali della comunità internazionale, affermandosi il convincimento che il libero esercizio della libertà di pensiero, coscienza, religione e credo «directly contributes to democracy, development, rule of law, peace and stability»¹.

I modelli più rappresentativi per analizzare l'inclusione del fattore religioso nell'azione esterna di organizzazioni internazionali e di Stati sono l'Unione europea e gli Stati Uniti che si attivano, sotto questo profilo, già sul finire del secolo scorso ma saranno gli eventi del nuovo Millennio a rafforzare tale processo di inclusione, ovvero da un canto la globalizzazione che, con l'aumento dei flussi migratori, fa crescere nei territori statali la presenza di persone appartenenti a religioni diverse, e dall'altro gli attentati terroristici condotti in nome della religione che pongono spinosi problemi di sicurezza e stabilità.

Siffatti modelli, originati in sistemi ordinamentali differenti, sono accomunati dall'intento di tutelare e promuovere la libertà di religione ma si distinguono nelle modalità di azione, essendo il modello UE incentrato prevalentemente sulla esecuzione dei trattati commerciali e di cooperazione conclusi con gli Stati terzi, laddove il modello USA è incentrato essenzialmente sulle misure coercitive unilaterali.

Le recenti dichiarazioni dell'Unione europea e del Segretario di Stato USA sulla responsabilità di prevenire e punire la violazione del diritto di ogni individuo di professare liberamente la propria religione o credo testimoniano l'attualità del tema e confermano l'intenzione di rafforzare l'azione in tale direzione.

Indicativa la risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2019² che, dopo aver ricordato i più recenti fatti di violenza per motivi religiosi – la difficile condizione dei cristiani in molte parti del mondo, lo sterminio siste-

¹ V. *EU Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief*, 24 giugno 2013, punto 1. V. anche EUROPEAN PARLIAMENT, *Religion and EU's external policies. Increasing engagement*, 2017, p. 8 s. («It has been predicted that world population will continue to grow over the coming decades and that growth will occur mainly in regions in which religion is an important part of social and political life.»); OSCE, ODIHR, *Freedom of Religion or Belief and Security. Policy Guidance*, 2019, p. 5 («The potential challenges of diversity of religions and beliefs throughout the OSCE region, as well as the threat posed by violent extremism and radicalization that lead to terrorism, have brought the relationship between freedom of thought, conscience, religion or belief and the need to provide security into sharp focus»).

² V. Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2019 sugli orientamenti dell'UE e il mandato dell'inviato speciale dell'UE per la promozione della libertà di religione o di credo al di fuori dell'Unione europea, P8_TA(2019)0013.

matico delle minoranze religiose da parte dell'ISIS, la grave situazione dei musulmani Rohingya e anche le persecuzioni nei confronti dei non credenti³-perpetrati da attori statali e non⁴, e dopo aver richiamato la tradizione di una politica estera UE «orientata» da principi quale l'universalità e l'indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed il rispetto della dignità umana⁵, sottolinea il ruolo determinante del fattore religioso in alcuni conflitti⁶ e chiede di «rafforzare ulteriormente» l'attuazione delle linee guida adottate dal Consiglio sulla protezione e promozione della libertà di religione o di credo⁷; e di aumentare la pressione sugli Stati autori di violazioni per indurli ad abrogare leggi discriminatorie e porre termine alla repressione dei diritti universalmente garantiti⁸.

Sul fronte degli Stati Uniti vale citare un comunicato stampa del Segretario di Stato Pompeo del dicembre 2019 in cui afferma che la protezione della libertà di religione «is a top Trump Administration foreign policy priority» nella convinzione che «everyone, everywhere, at all times, should have the right to live according to the dictates of their conscience»⁹; e la dichiarazione dell'ambasciatore USA per la libertà internazionale di religione secondo cui «[r]eligious freedom is a key foreign policy initiative and issues for the Trump administration»¹⁰. Fa da sfondo a tali dichiarazioni la Potomac Declaration del 2018, dove emerge chiaramente l'idea che la difesa della libertà di religione o di credo sia una responsabilità collettiva a livello globale e dove pure viene sottolineato il contributo diretto del libero esercizio di tale libertà «to political freedom, economic development, and the rule of law»¹¹.

Vale la pena sottolineare che, in entrambi i modelli, in primo piano non è tanto la religione in sé, intesa in senso ampio, nel significato ordinario del

³ V. Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2019, cit., punti 1 e 2.

⁴ V. Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2019, cit., lettera J.

⁵ V. Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2019, cit., lettera I e punto 3.

⁶ V. Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2019, cit., punti 2 e 11.

⁷ V. Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2019, cit., punto 3. Per le linee guida richiamate v. *EU Guidelines*, 2013, cit.

⁸ V. Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2019, cit., punto 11.

⁹ V. *United States Takes Action Against Violators of Religious Freedom*, Press Statement Michael R. Pompeo, 20 December 2019, in www.state.gov/united-states-takes-action-against-violators-of-religious-freedom/

¹⁰ Cfr. SAMUEL D. BROWNBACK, *Briefing on Religious Freedom Designations*, 2018, in www.state.gov/briefing-on-religious-freedom-designations/

¹¹ V. Ministerial to Advance Religious Freedom, *Potomac Declaration*, July 24-26, 2018, capoverso 3.

termine, come rapporto tra uomo e sacro¹², ma piuttosto il collegamento della libertà di religione con aspetti di particolare interesse per la stabilità e la pacifica convivenza tra i consociati della comunità internazionale e tale circostanza espone l'azione a tutela della libertà di religione al rischio di essere fortemente influenzata da fattori di natura politica.

È in tale prospettiva che la presente indagine, nell'esaminare i due modelli di riferimento, pone interrogativi sulla efficacia delle misure contemplate e sul loro impatto nelle realtà statali interessate. In considerazione delle criticità che caratterizzano l'applicazione degli strumenti utilizzati, si intende in questa sede indagare la portata delle misure poste in essere dall'Unione europea e dagli Stati Uniti al fine di valutarne l'efficacia nella prassi che si presenta piuttosto discontinua e condizionata, talvolta, da elementi estranei, in contraddizione con il rafforzamento sul piano formale degli obiettivi di garanzia universale della libertà di religione.

2. La libertà di religione nelle relazioni esterne dell'Unione europea: il ricorso a clausole di condizionalità nei trattati

Il diritto alla libertà di religione ha maturato, negli ultimi due lustri, un posto di primo piano tra i diritti umani che l'Unione europea si impegna a tutelare nelle relazioni esterne attraverso la sua politica commerciale e di cooperazione, inserendo negli accordi conclusi con gli Stati terzi le cosiddette "clausole di condizionalità"¹³ che subordinano l'esecuzione dell'accordo al rispetto dei diritti umani. Hanno influito su tale circostanza vari fattori tra cui il diffondersi degli atti di terrorismo su base religiosa e l'aumento degli atti di persecuzione sulle minoranze per motivi religiosi, con il forte coinvolgimento delle comunità cristiane¹⁴, anche se va precisato che l'approccio dell'Unione europea in tema è di restare neutra rispetto alle specifiche confessioni religiose e di ricomprendere nell'azione di garanzia non solo i credenti ma anche i non credenti¹⁵. E senza dubbio ha inciso in modo significativo la presa di

¹² Sulla difficoltà di una definizione di religione generalmente accettata in diritto internazionale v. OSCE ODIHR, *Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief*, 2004, par. 2.

¹³ Sebbene in dottrina l'espressione "clausola di condizionalità" venga, generalmente, corredata di aggettivi come "democratica", o di attributi come "dei diritti dell'uomo" o "dell'aiuto", nell'analisi che segue si fa riferimento all'espressione più generica, anche se forse meno puntuale, di "clausola di condizionalità", senza attribuire particolare enfasi ad alcuna delle indicate qualifiche.

¹⁴ V. Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2019, cit., Preambolo capoverso 9. Cfr. altresì PASQUALE ANNICCHINO, *Esportare la libertà religiosa*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 83.

¹⁵ Cfr. EUROPEAN PARLIAMENT, *Religion and EU's external policies*, cit., p. 6.

coscienza del ruolo del fattore religioso nelle dinamiche di relazione internazionale, appena sopra evidenziato, come si evince chiaramente dalle Guidelines adottate nel 2013 per fornire orientamenti circa l'azione di promozione e protezione della libertà di religione o di credo nella politica esterna UE sui diritti umani¹⁶. Oltre a fornire indicazioni sui principi di base dell'azione¹⁷, ripresi dalle norme internazionali vigenti in materia, e ad individuare le aree prioritarie¹⁸, le Guidelines indicano gli strumenti di implementazione dell'azione perseguita; tra di essi va qui sottolineata, per l'importanza che assume ai fini della presente indagine, l'inclusione delle violazioni della libertà religione o di credo nei parametri di riferimento per decidere in merito alle «misure appropriate» da assumere ai sensi delle clausole sui diritti umani inserite negli accordi conclusi con gli Stati terzi¹⁹. Pertanto, l'Unione europea può reagire alle violazioni della libertà di religione da parte degli Stati terzi utilizzando gli strumenti previsti per la protezione dei diritti umani nel quadro degli accordi commerciali, di aiuto allo sviluppo e di cooperazione, destinati ad incidere sulla esecuzione dell'accordo.

La formulazione attuale della clausola di condizionalità è il risultato di un processo evolutivo lungo ed articolato che inizia alla fine degli anni '80 del secolo scorso²⁰ con l'introduzione nella IV Convenzione di Lomè del 1989²¹

¹⁶ V. *supra* nota 1.

¹⁷ I principi di riferimento sono: natura universale della libertà di religione, dimensione individuale e collettiva della libertà di religione, responsabilità primaria degli Stati, intersezione tra diritti collegati, v. *EU Guidelines* 2013, cit., punti 16-27.

¹⁸ Le aree prioritarie individuate sono: violenza, libertà di espressione, promozione del rispetto per la diversità e la tolleranza, discriminazione, cambio della religione e sua manifestazione, v. *EU Guidelines* 2013, cit., punti 29-46.

¹⁹ V. *EU Guidelines* 2013, cit., punto 57.

²⁰ La prima manifestazione di una "politica di condizionalità" risale alla sospensione *de facto*, nel 1977, di parte degli aiuti concessi dalla Comunità europea all'Uganda nel quadro della I Convenzione di Lomè, dove nessun riferimento al rispetto dei diritti umani era previsto. Tuttavia, il Consiglio CEE ritenne che l'assistenza fornita non doveva in alcun modo avere l'effetto di "rafforzare o prolungare" la negazione dei diritti umani fondamentali ed applicò, negli anni immediatamente successivi, una politica equivalente anche ad altri Stati africani, quali la Guinea, la Guinea equatoriale e l'Impero centrale africano. V. Dichiarazione del Consiglio sulla situazione in Uganda adottata il 25 giugno 1977, in *Bollettino CEE*, n. 6/1977, par. 2.2.59. La posizione del Consiglio risulta confermata nel Memorandum della Commissione sul legame tra aiuti economici e diritti umani del 16 febbraio 1978, COM (78)47. Sulle origini della politica di condizionalità cfr. anche LORAND BARTELS, *Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements*, DGExPo/B/PolDep/Study/2005/06, 2005, p. 22; SILVIA ANGIOI, *Il principio di condizionalità e la politica mediterranea dell'Unione europea*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2006, p. 136.

²¹ La IV Convenzione di cooperazione tra la Comunità economica europea e i Paesi ACP è stata firmata a Lomè il 15 dicembre 1989 e conclusa con una decisione del Consiglio e della Commissione del 25 febbraio 1991 (*GUCE L* 229 del 17.8.1991, p. 3 ss.) ed è entrata in vigore il 1° settembre 1991.

di un esplicito riconoscimento del rispetto dei diritti dell'uomo, quale «fattore fondamentale di un reale sviluppo»²². Questa versione primitiva della clausola di condizionalità ha avviato la prassi dell'introduzione negli accordi con Stati terzi della cosiddetta “clausola fondamento”, presente nella sua formulazione di rito, per la prima volta, nell'accordo quadro di cooperazione commerciale ed economica con l'Argentina del 1990, dove si stabilisce, all'art. 1, che l'intero accordo «è basato» sul rispetto non solo dei diritti umani ma anche dei principi democratici²³.

La vera svolta è rappresentata dai trattati, conclusi qualche anno più tardi, che contengono la “clausola elementi essenziali”²⁴, secondo cui il rispetto dei diritti umani costituisce un elemento essenziale dell'accordo, integrata talvolta da una clausola complementare, ossia la “clausola di non esecuzione” o “di inadempienza”, secondo cui in caso di violazione grave di una disposizione essenziale dell'accordo le parti possono adottare “misure appropriate” fino alla sua sospensione, intesa come *extrema ratio*, essendo la misura che limita l'esecuzione dell'accordo in modo più incisivo delle altre²⁵. Sebbene

²² L'art. 5 della IV Convenzione di Lomè così prevede: «La cooperazione è intesa a uno sviluppo incentrato sull'uomo, suo principale protagonista e beneficiario, e presuppone pertanto il rispetto e la promozione dell'insieme dei diritti di quest'ultimo. Le azioni di cooperazione si iscrivono in questa prospettiva positiva in cui il rispetto dei diritti dell'uomo è riconosciuto come fattore fondamentale di un reale sviluppo e in cui la cooperazione stessa è concepita quale contributo alla promozione di tali diritti. In questa prospettiva la politica di sviluppo e la cooperazione sono strettamente connesse con il rispetto e il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo».

²³ La clausola contenuta nell'Accordo con l'Argentina (pubblicato in *GUCE L 295 del 26.10.1990*, p. 67 ss.) stabilisce che «la cooperazione tra Comunità ed Argentina e questo accordo nella sua integrità sono basati sul rispetto dei principi democratici e dei diritti umani che ispirano le politiche interne ed esterne della Comunità e dell'Argentina». La “clausola fondamento” è stata in seguito inserita anche in altri accordi, come quello con il Cile del 1990, l'Uruguay del 1991, il Paraguay del 1992. Clausole simili furono inserite negli accordi con Macao e Mongolia del 1992. Cfr. LORAND BARTELS, *Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements*, cit., p. 24.

²⁴ Così, per primi, gli accordi conclusi dalla Comunità europea nel 1992 con i Paesi baltici e l'Albania, rispettivamente in *GUCE L 403 del 31.12.1992*, pp. 2, 11, 20, e *GUCE L 343 del 25.11.1992*, p. 2.

²⁵ Vi sono due tipi di clausola complementare ossia la “clausola di sospensione” e la “clausola di non esecuzione”, note anche come “clausola baltica” e “clausola bulgara” in quanto comparse per la prima volta rispettivamente negli accordi con i Paesi baltici (*GUCE L 403 del 31.12.1992*, pp. 2, 11, 20) e negli accordi con Bulgaria (*GUCE L 358 del 31.12.1994*, p. 3 ss.) e Romania (*GUCE L 357 del 31.12.1994*, p. 2 ss.). Ai sensi della “clausola baltica” le parti si riservano il diritto di sospendere in tutto o in parte l'applicazione dell'accordo, con effetto immediato, in caso di violazione grave di una sua disposizione essenziale («Le Parti si riservano di sospendere, integralmente o parzialmente, il presente accordo, con effetto immediato, in caso di grave violazione di una delle sue disposizioni essenziali»). La “clausola bulgara”, invece, con una formulazione più elastica, permette alle parti di adottare “misure appropriate” nei confronti dell'altra parte inadempiente, solo dopo il fallimento di una preliminare procedura di consultazioni, ad eccezione dei casi di particolare urgenza, e stabilisce che, tra le misure adottabili, vanno privilegiate quelle che pregiudicano in misura minore il funzionamento dell'accordo stesso («Qualora una delle Parti ritenga che l'altra Parte non abbia ottemperato a un obbligo previsto dal presente accordo, essa può adottare le misure appropriate. Prima di procedere,

l'effetto restrittivo sull'esecuzione del trattato sia comune, diversa però è la base giuridica delle misure attivate ai sensi delle suddette clausole, in quanto in presenza della "clausola elementi essenziali" valgono le previsioni contenute nell'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati laddove in presenza della "clausola di non esecuzione" o "di inadempienza" la base giuridica delle eventuali misure restrittive adottate è rappresentata da una disposizione dell'accordo stesso.

La Convenzione di Vienna, pur non potendo essere considerata una fonte di diritto UE²⁶, è comunque applicabile anche agli accordi conclusi dall'Unione europea in quanto riproduttiva del diritto internazionale generale, come ha precisato la Corte di giustizia dell'Unione europea²⁷. Secondo il giudice UE il diritto internazionale generale è parametro di legittimità degli atti UE²⁸, compresi evidentemente, per quanto qui interessa, gli atti con cui si assumono

fatta eccezione per i casi particolarmente urgenti, essa fornisce al Consiglio di associazione tutte le informazioni pertinenti necessarie per un esauriente esame della situazione ai fini della ricerca di una soluzione accettabile per le Parti. Nella scelta delle misure, si privilegiano quelle meno lesive per il funzionamento del presente accordo. Le misure decise sono comunicate senza indugio al Consiglio di associazione e, qualora l'altra Parte ne faccia richiesta, sono oggetto di consultazioni in seno al Consiglio di associazione.»).

²⁶ Come è stato evidenziato (SIMONETTA FURLAN, *L'utilizzazione del mutamento di circostanze a fini sanzionatori da parte della Comunità: riflessioni in margine alla sentenza Racke*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1999, p. 324; ROBERTO MASTROLIANNI, *La rilevanza delle norme consuetudinarie sulla sospensione dei trattati nell'ordinamento comunitario: la sentenza Racke*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p. 90) la Convenzione di Vienna si applica solo agli accordi conclusi tra Stati (art. 1). Per una ampia trattazione sui rapporti tra l'ordinamento dell'Unione europea e il diritto internazionale consuetudinario v. ALESSANDRA GIANELLI, *Unione europea e diritto internazionale consuetudinario*, Giappichelli, Torino, 2004.

²⁷ In tal senso, già nella sentenza del 3 dicembre 1996, causa C-268/94, *Portogallo c. Consiglio* (*Raccolta*, 1996, p. I-6177 ss., in particolare, i punti 19 e 27); in maniera più esplicita nella sentenza del 16 giugno 1998, causa C-162/96, *Racke* (*Raccolta*, 1996, p. I-3655 ss.), dove è stato invocato il ricorso al mutamento fondamentale di circostanze. Invero, la Corte comunitaria riprende la posizione assunta dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza del 2 febbraio 1973 relativa alla controversia tra Regno Unito e Islanda in materia di pescherie islandesi, secondo cui la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati «may in many respects to be considered as a codification of existing customary law on the subject of the termination of a treaty relationship on account of change of circumstances»; negli stessi termini la Corte internazionale di giustizia si è espressa nella sentenza di pari data relativa alla controversia tra Germania e Islanda avente il medesimo oggetto (*ICJReport*, 1973, p.19). La CIG ha confermato la sua posizione nella sentenza del 25 novembre 1997, *Progetto Gabčíkovo Nagymaros, Ungheria c. Slovacchia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1998, p. 1092 ss. Sulla applicabilità agli atti delle istituzioni UE delle norme internazionali di codificazione rileva anche la sentenza del 21 giugno 2007, causa C-424/05, *Commissione c. Sonja Hosman-Chevalier*, punto 39.

²⁸ Nella sentenza *Racke*, cit., punti 45 e 46, la Corte di giustizia ritiene che la Comunità sia tenuta a rispettare «le norme del diritto consuetudinario internazionale allorché adotta un regolamento che sospende le concessioni conferite da un accordo o in forza di un accordo che essa ha stipulato con un Paese terzo» e che «le norme del diritto consuetudinario internazionale relative alla cessazione e alla sospensione delle relazioni convenzionali a motivo di un cambiamento fondamentale delle circostanze vincolano le istituzioni della Comunità e fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario».

misure restrittive dell'esecuzione di un accordo per violazione della clausola di condizionalità.

L'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, nel disciplinare l'estinzione o la sospensione di un trattato come conseguenza di una sua violazione ad opera delle parti, prevede come presupposto per il ricorso al diritto di risolvere o sospendere il trattato, integralmente o parzialmente, la violazione sostanziale del trattato²⁹, definita al paragrafo 3 come: «a) rigetto del trattato non autorizzato dalla presente Convenzione»; oppure «b) la violazione di una disposizione essenziale per la realizzazione dell'oggetto e dello scopo del trattato». È evidente che l'accertamento della violazione sostanziale contemplata nell'art. 60 lascia un margine di discrezionalità all'apprezzamento delle parti del trattato nello stabilire quali disposizioni siano da considerare essenziali per la realizzazione dell'oggetto e dello scopo del trattato³⁰, posto che, in via preliminare, siano stati chiaramente determinati l'oggetto e lo scopo del medesimo.

L'inserimento della “clausola elementi essenziali” negli accordi con gli Stati terzi consente il ricorso all'art. 60 della Convenzione di Vienna senza costringere le parti ad una difficile attività di interpretazione su quali siano le disposizioni “essenziali” del trattato, anche se non risolve del tutto altri problemi interpretativi, legati al grado che la violazione dei diritti umani deve assumere e all'identificazione dei diritti da rispettare per evitare limitazioni all'operatività dell'accordo. Invero, un chiarimento in merito al primo problema viene dalla risoluzione del Consiglio e degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio sui diritti dell'uomo, sulla democrazia e sullo sviluppo del

²⁹ La Commissione di diritto internazionale precisa che «some authorities have in the past seemed to assume that any breach of any provision would suffice to justify the denunciation of the treaty. The Commission, however, was unanimous that the right to terminate or suspend must be limited to cases where the breach is of a serious character». La stessa Commissione, inoltre, spiega la scelta dell'espressione “material breach” contenuta nella disposizione *de qua* piuttosto che “fundamental breach” in quanto «the word ‘fundamental’ might be understood as meaning that only the violation of a provision directly touching the central purposes of the treaty can ever justify the other party in terminating the treaty. But other provision considered by a party to be essential to the effective execution of the treaty may have been very material in inducing it to enter into the treaty at all, even although these provisions may be of an ancillary character» (Commentario, in ILC Report on the Work of its Eighteenth Session, 4.5-19.7.1966, Supplement No. 9 (A/6309/Rev. 1), p. 255, para. 9). In proposito, RICCARDO PISILLO MAZZESCHI (*Risoluzione e sospensione dei trattati per inadempimento*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 116), mette in evidenza le critiche della dottrina rispetto a tale soluzione, basate sulla considerazione che «l'applicabilità dell'art. 60 ai soli casi di violazione “sostanziale” può favorire, in pratica, per reazione, proprio ciò che la CDI aveva cercato di evitare; e cioè una estensione della nozione di violazione sostanziale ed un ampliamento del ricorso al diritto di risoluzione. Si è detto, pertanto, che sarebbe stato preferibile stabilire il diritto di risoluzione solo per le violazioni “sostanziali” del trattato e concedere il diritto di sospensione, almeno parziale, nei casi di violazioni meno gravi».

³⁰ Cfr. SERENA FORLATI, *Diritto dei trattati e responsabilità internazionale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 73.

28 novembre 1991³¹, condivisa anche dalla Commissione europea³², che, nel precisare la portata di eventuali reazioni della Comunità al comportamento inadempiente degli Stati terzi, evoca specificamente i casi di «violazione dei diritti dell'uomo gravi e persistenti», richiamandosi quindi soltanto alle forme aggravate di violazione.

In merito al secondo problema va notato che un importante contributo giunge proprio dalle succitate Guidelines del 2013 che, nell'indicare le violazioni della libertà di religione o credo come fattore da considerare nelle decisioni sulle misure appropriate «under human rights clauses» negli accordi con gli Stati terzi³³, non fa altro che riempire di contenuto l'espressione generica “rispetto dei diritti umani” che compare nei testi convenzionali.

Segue: gli effetti sul trattato della clausola di inadempienza o di non esecuzione

Nel quadro dei trattati che contengono la “clausola di inadempienza” o “di non esecuzione”, eventuali misure che inibiscono l'esecuzione completa dell'accordo trovano la base giuridica nell'accordo stesso, e la previsione di misure diverse da risoluzione o sospensione del trattato non determina un contrasto con la disciplina generale della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, riservando essa ampio spazio di autonomia alle parti, come risulta dal par. 4 dell'art. 60³⁴. Pertanto è in linea con il diritto dei trattati la “clausola di inadempienza” che introduce lo strumento delle “misure appropriate”, ossia una varietà di misure gradualmente che permette alle parti di reagire in modo proporzionato alla gravità della violazione, producendo sull'esecuzione dell'accordo effetti più o meno restrittivi, fino alla ipotesi estrema della sospensione.

Assumendo a modello della “clausola di inadempienza” quella contenuta nell'Accordo di Cotonou del 2000³⁵ va precisato che, ai sensi del suo art.

³¹ V. Risoluzione del Consiglio e degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sui diritti dell'uomo, sulla democrazia e sullo sviluppo del 28 novembre 1991, in *Bollettino CE*, n. 11/1991, p. 124 .

³² V. Comunicazione della Commissione del 23 maggio 1995 sul richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo negli accordi tra la Comunità e i Paesi terzi, COM (95) 216, def.

³³ Cfr. *supra* nota 19.

³⁴ L'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, al par. 4, prevede: «I paragrafi che precedono non pregiudicano in alcun modo le disposizioni del trattato applicabili in caso di violazione».

³⁵ V. Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, in *GUCE* L 317 del 15.12.2000, p. 3 ss. La versione consolidata al 2018 dell'Accordo (in [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:02000A1215\(01\)-20170101](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:02000A1215(01)-20170101)) non introduce

96³⁶, preliminare alla adozione delle «misure appropriate» è una fase caratterizzata da «un esame approfondito della situazione» mediante consultazioni finalizzate a «trovare una soluzione accettabile». Solo il fallimento delle consultazioni oppure casi di «**particolare urgenza**» giustificano il ricorso alle misure appropriate e, come «ultima risorsa», alla sospensione dell'applicazione dell'accordo.

L'art. 96, senza dubbio, va oltre la disciplina della Convenzione di Vienna sull'inadempimento dei trattati nel prevedere misure restrittive dell'esecuzione dell'accordo diverse dalla sospensione, ovvero le “misure appropriate”, che permettono di reagire non solo alle violazioni sostanziali ma anche a quelle violazioni ordinarie che attengono agli elementi essenziali del trattato. Nel definire tali misure, l'art. 96 si limita ad affermare che si tratta di «misure adottate in conformità al diritto internazionale e proporzionate alla violazione», si limita cioè ad individuare le condizioni di legittimità delle misure stesse, ovvero conformità al diritto internazionale e rispetto del principio di proporzionalità³⁷, senza procedere alla loro tipizzazione.

modifiche sostanziali per le parti che qui interessano.

³⁶ L'art. 96 dell'Accordo di Cotonou, così prevede: «2. a) Se, nonostante il dialogo politico che le parti intrattengono regolarmente, una parte reputa che l'altra parte non abbia soddisfatto un obbligo derivante dal rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici o dello Stato di diritto di cui all'articolo 9, paragrafo 2, essa fornisce all'altra parte e al Consiglio dei ministri, eccetto in casi particolarmente urgenti, le informazioni utili necessarie ad un esame approfondito della situazione, al fine di trovare una soluzione accettabile per entrambe le parti. A tal fine, essa invita l'altra parte a tenere consultazioni vertenti principalmente sulle misure adottate o da adottare dalla parte interessata per porre rimedio alla situazione. Le consultazioni sono condotte al livello e nella forma considerati più appropriati al raggiungimento di una soluzione. Le consultazioni iniziano entro 15 giorni dall'invito e continuano per un periodo stabilito di comune accordo in funzione del carattere e della gravità della violazione. In ogni caso, esse non superano 60 giorni. Se le consultazioni non portano ad una soluzione accettabile per entrambe le parti, se la consultazione è rifiutata o vi è un'urgenza particolare, possono essere adottate misure appropriate. Tali misure sono revocate non appena vengono meno le ragioni che hanno condotto alla loro adozione. b) Con l'espressione “urgenza particolare” si intendono casi eccezionali di violazioni particolarmente serie e flagranti di uno degli elementi essenziali di cui all'articolo 9, paragrafo 2, che richiedono una reazione immediata. La parte che ricorre alla procedura d'urgenza particolare ne informa separatamente l'altra parte e il Consiglio dei ministri, a meno che non le manchi il tempo di farlo. c) Con l'espressione “misure appropriate” utilizzata nel presente articolo si intendono le misure adottate in conformità del diritto internazionale e proporzionate alla violazione. Nella scelta di tali misure si privilegiano quelle che pregiudicano meno l'applicazione del presente accordo. Resta inteso che la sospensione costituisce l'ultima risorsa (...). Le disposizioni restano sostanzialmente invariate nella versione consolidata tranne che per i tempi relativi alle consultazioni che vengono estesi .

³⁷ In generale sul principio di proporzionalità, tra gli altri, cfr. ANDREA BURATTI, *The proportionality principle and global constitutionalism: reading Hiroshi Nishihara's works*, in LUIGI DANIELE, ANDREA BURATTI (a cura di) *Principi generali del diritto, diritti fondamentali e tutela giurisdizionale: nuove questioni*, Cedam, Padova, 2019, p. 53 ss; KATE SHAW, *The Court of Justice of European Union. Subsidiarity and Proportionality*, Brill Nijhoff, Leiden/Boston, 2018; MARÍA ALEJANDRA STICCA, *El rol del principio de proporcionalidad en el derecho internacional público*, in *Universidad Nacional de*

Nella applicazione pratica della “clausola di inadempienza”, al fine di individuare le misure concrete adottabili, l’Unione europea oggi, così come la Comunità europea allora, fa riferimento ad un elenco a carattere esemplificativo contenuto nella Comunicazione della Commissione sulla democrazia e lo sviluppo³⁸, che indica: la modifica del contenuto dei programmi di cooperazione oppure delle modalità di assegnazione degli aiuti; la riduzione dei programmi di cooperazione culturale, scientifica e tecnica; il rinvio delle riunioni della commissione mista; la sospensione dei contratti bilaterali ad alto livello; il rinvio di nuovi progetti; il rifiuto di dare seguito ad iniziative della controparte; gli embarghi commerciali; la sospensione della vendita di armi, l’interruzione della cooperazione militare; infine, la sospensione della cooperazione. È del tutto evidente che si tratta di misure con differente connotazione giuridica: a parte la misura estrema della sospensione che rientra nel diritto di estinguere o sospendere un trattato come conseguenza del suo inadempimento, le altre misure si configurano come semplice pressione politica, ritorsioni, contromisure pacifiche o sanzioni economiche³⁹, con conseguenze differenziate in quanto alcune incidono su semplici interessi, altre su veri e propri diritti degli Stati.

Córdoba / Facultad de Derecho y Ciencias Sociales: Revista de la Facultad, 2017, p. 151 ss.; ENZO CANNIZZARO, *Proportionality and margin of appreciation in the Whaling case*, in *European journal of international law*, 2016, p. 1061 ss.; PASQUALE DE SENA, *Proportionality and Human Rights in International Law: Some ... “Utilitarian” Reflections*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, p. 1009 ss.; ANNE PETERS, *Proportionality as a Global Constitutional Principle*, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2016-10; MICHAEL NEWTON, LARRY MAY, *Proportionality in international law*, Oxford University Press, Oxford, 2014; TOR-INGE HARBO, *The function of proportionality analysis in European law*, Brill Nijhoff, Leiden/Boston, 2015; PAOLO MENGOZZI, *The judicial protection of individual rights and the principle of proportionality after the Lisbon Treaty*, in *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 16(2013/14), p. 335 ss.; SAUTER, WOLF, *Proportionality in EU law*, in *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 15(2012/13), p. 439 ss.; ENZO CANNIZZARO, *The role of proportionality in the law of international countermeasures*, in *European journal of international law*, 2001, p. 889 ss.; ENZO CANNIZZARO, *Il principio di proporzionalità nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2000; MARIA CLELIA CICIRIELLO, *Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1999; NICHOLAS EMILIOU, *The Principle of Proportionality in European Law: a Comparative Study*, Kluwer Law International, London, 1996; JACQUES ZILLER, *Le principe de proportionnalité en droit administratif et droit communautaire*, in *Actualité juridique, droit administratif*, 1996, p. 185 ss.; MONICA LUGATO, *Principio di proporzionalità ed invalidità di atti comunitari nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1991, p. 67 ss.

³⁸ Comunicazione della Commissione, COM (95) 216, cit., Allegato 2.

³⁹ I due termini di “contromisura” e “sanzione”, nell’uso corrente utilizzati come sinonimi, specie quando si parla di sanzioni economiche, in realtà si distinguono non tanto in riferimento ai contenuti quanto in riferimento ai soggetti che adottano le misure restrittive. Infatti, seguendo il rilievo fatto dalla CDI nel rapporto sulla responsabilità degli Stati (Rapport de la Commission du droit international, cinquante-troisième session, 23.4-1-6 et 2.7-1.8.2001, Doc. A756/10, p. 350) il termine “sanzione” si riferisce a misure adottate nell’ambito di organizzazioni internazionali, mentre, il termine “contromisura” indica le misure adottate da singoli Stati o gruppi di Stati.

Mentre le prime non pongono particolari problemi di legittimità, le seconde, ovvero le contromisure, risultano soggette ai requisiti di legittimità previsti dal diritto internazionale generale, in quanto, come è noto, si concretano in atti in sé in contrasto con il diritto internazionale ma che trovano giustificazione nel comportamento di uno Stato responsabile di un illecito internazionale⁴⁰.

Nella materia che qui interessa, l'adozione di una misura appropriata a titolo di contromisura trae giustificazione dalla violazione di "un obbligo derivante dal rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello stato di diritto", secondo le disposizioni contenute nell'art. 96 dell'Accordo di Cotonou che risultano essenzialmente conformi alle conclusioni cui è giunta la Commissione di diritto internazionale nel Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati del 2001 (da ora Progetto) nell'opera di rilevazione e sistemazione del diritto internazionale generale in materia di contromisure.

In corrispondenza con la previsione dell'art. 49 del Progetto⁴¹, le misure appropriate previste dall'art. 96 dell'Accordo di Cotonou non hanno carattere afflittivo ma mirano, soprattutto, a far cessare l'illecito e a recuperare la piena esecuzione dell'accordo. Infatti, le restrizioni applicabili sono limitate nel tempo, essendo «revocate non appena vengono meno le ragioni che hanno condotto alla loro adozione», e risultano privilegiate «quelle che meno pregiudicano l'applicazione del presente accordo», tanto che la sospensione – che è la misura più pre-

⁴⁰ In generale sul tema delle contromisure, cfr. MARTIN DAWIDOWICZ, *Third-party countermeasures in international law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017; PIERRE-EMMANUEL DUPONT, *Countermeasures and Collective Security: The Case of the EU Sanctions Against Iran*, in *Journal of conflict and security law*, 2012, 301 ss.; THOMAS M. FRANCK, *On proportionality of countermeasures in international law*, in *The American journal of international law*, 2008, p. 715 ss.; MATH NOORTMANN, *Countermeasures in international law*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005; PEMMARAJU RAO SREENIVASA, *Countermeasures in International Law. The Contribution of the International Law Commission*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Editoriale scientifica, Napoli, 2004, p. 853 ss.; ENZO CANNIZZARO, *The role of proportionality in the law of international countermeasures*, in *European journal of international law*, 2001, p. 889 ss.; DANIS ALLAND, *Justice privé et ordre juridique international : Etude théorique des contre-mesures dans les relations internationales économiques*, Pedone, Parigi, 1994; CARLO FOCARELLI, *Le contromisure nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1994; FRANCESCO FRANCONI, *Sanzioni internazionali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVIII, Milano, 1992, p. 1 ss.; FLAVIA LATTANZI, voce *Sanzioni internazionali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLI, Milano, 1989, p. 536 ss.; ANDREA DE GUTTRY, *Le rappresaglie non comportanti la coercizione militare nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1985; PIERRE-MARIE DUPUY, *Observations sur la pratique récente des "sanctions" de l'illécite*, in *Revue générale de droit international public*, 1983, p. 505 ss.; LAURA FORLATI PICCHIO, *La sanzione nel diritto internazionale*, Cedam, Padova, 1974.

⁴¹ L'art. 49 del Progetto sulla responsabilità degli Stati statuisce che: «1. An injured State may only take countermeasures against a State which is responsible for an international wrongful act in order to induce that State to comply with its obligations under part two. 2. Countermeasures are limited to the non-performance for the time being of international obligations of the State taking the measures towards the responsible State. 3. Countermeasures shall, as far as possible, be taken in such a way as to permit the resumption of performance the obligations in question.».

giudizievole, anche se a carattere provvisorio essendo revisionabile – è applicata come «ultima risorsa»⁴². In linea con la funzione non punitiva delle contromisure, l'art. 52 del Progetto stabilisce in capo allo Stato leso l'obbligo di intimare allo Stato responsabile dell'illecito di porre termine all'illecito stesso e di aprire negoziati con esso per la soluzione del caso, nonché l'obbligo di notificargli la decisione di adottare contromisure. Allo stesso modo l'art. 96 dell'Accordo di Cotonou impone in via preliminare «l'esame approfondito della situazione, al fine di trovare una soluzione accettabile» e «consultazioni vertenti principalmente sulle misure adottate o da adottare dalla parte interessata per porre rimedio alla situazione». Sono esenti dal rispetto delle condizioni procedurali appena riferite i casi di «particolare urgenza», previsti d'altronde come eccezione anche dallo stesso art. 52 del Progetto. La Commissione di diritto internazionale ha individuato come limite generale al ricorso a contromisure il rispetto del principio di proporzionalità (art. 51), espressamente recepito nell'art. 96 dell'Accordo di Cotonou e intrinseco al carattere graduale delle misure appropriate ivi previste, nel senso che la loro progressione tiene conto della «gravity of the international wrongful act and the rights in question». In altri termini, l'appropriatezza che qualifica la misura restrittiva applicabile si riferisce proprio alle violazioni contro cui si reagisce, nel senso che la misura risulta «appropriata» se commisurata al tipo di violazione commessa, e sarà tanto più restrittiva quanto più elevato è il grado di lesione prodotto sul rispetto dei diritti umani e dei principi fondamentali.

Il sistema della condizionalità nei trattati commerciali e di cooperazione, centrale nell'azione esterna dell'Unione europea a difesa dei diritti umani come il diritto di godere della libertà di religione, viene affiancato dal ricorso, più frequente negli ultimi anni, alle cosiddette «targeted sanctions», ovvero sanzioni mirate che colpiscono singoli organi o attori non statali ritenuti responsabili di atti contrari al diritto internazionale, nel tentativo di minimizzare il loro impatto sulla generalità della popolazione, che rappresenta il lato oscuro delle misure poste in essere.

Tale strumento, che nel modello europeo si è affermato accanto al meccanismo che subordina l'esecuzione dell'accordo al rispetto dei diritti umani, connota in modo preponderante il modello americano di protezione della libertà di religione nelle relazioni esterne.

⁴² La natura temporanea delle contromisure è espressamente prevista dagli artt. 49, par. 2, 52, par. 3, lett. a) e 53 del Progetto, che rispettivamente prevedono: «Countermeasures are limited to the non-performance for the time being of international obligations of the State taking the measures towards the responsible State»; «Countermeasures may not be taken, and if already taken must be suspended without undue delay if: (a) The international wrongful act has ceased»; «Countermeasures shall be terminated as soon as the responsible State has complied with its obligations under part two in relation to the internationally wrongful act».

4. La libertà di religione nelle relazioni esterne degli Stati Uniti: il ricorso a misure coercitive unilaterali

Quando nell'Unione europea prendeva corpo la pratica di condizionare l'esecuzione di taluni accordi al rispetto dei diritti umani, in cui si inserisce in modo importante anche la tutela del diritto alla libertà di religione, negli Stati Uniti l'idea che la libertà di religione dovesse essere garantita non solo nell'ordinamento nazionale ma anche all'esterno – con radici che affondano nel passato⁴³ – sfocia nell'adozione dell'International Religious Freedom Act del 1998 (da ora IRFA)⁴⁴ che crea un complesso di strumenti per dare attuazione all'azione di contrasto alle violazioni della libertà di religione e di promozione del diritto di professare liberamente il proprio credo nel mondo, elevando tale libertà ad azione specifica della politica estera USA⁴⁵.

Il sistema IRFA è basato su una intensa attività di monitoraggio della condizione globale della libertà di religione, affidata ad una pluralità di istituzioni governative, da cui discende la formazione di una lista di Stati responsabili di violazioni della libertà in parola nei cui confronti il Presidente USA può adottare misure sanzionatorie.

Intervengono nell'azione di monitoraggio una figura diplomatica – Ambassador-at-Large for International Religious Freedom – con funzione consultiva; un organo indipendente – U.S. Commission on International Religious Freedom (da ora USCIRF) – che fa raccomandazioni destinate al Presidente, al Segretario di Stato e al Congresso; e uno Special Adviser che formalmente

⁴³ Per una ricostruzione del ruolo del fattore religioso nella politica statunitense cfr. PASQUALE ANNICCHINO, *op. cit.*, p. 29 ss.

⁴⁴ V. International Religious Freedom Act [Public Law 105–292, Approved on October 27, 1998] nella versione emendata del 2019, disponibile in www.congress.gov/105/plaws/publ292/PLAW-105publ292.pdf.

⁴⁵ Vale riprendere un passo del discorso del Presidente Bill Clinton in occasione dell'approvazione della proposta di legge da parte del Congresso, riportato in PASQUALE ANNICCHINO, *op. cit.*, p. 47 ss., in cui si legge: «The United States was founded on the right to worship freely and on respect for the right of others to worship as they believe. My Administration has made religious freedom a central element of U.S. foreign policy. When we promote religious freedom we also promote freedom of expression, conscience, and association, and other human rights. This Act is not directed against any other country or religious faith. Indeed this Act will serve to promote the religious freedom of people of all backgrounds, whether Muslim, Christian, Jewish, Buddhist, Hindu, Taoist or any other faith». Va notato che la centralità della libertà di religione negli Stati Uniti è ben evidenziata anche nel Preambolo dell'IRFA, *cit.*, dove alla sezione 2.(a).(1) si legge: «The right to freedom of religion undergirds the very origin and existence of the United States. Many of our Nation's founders fled religious persecution abroad, cherishing in their hearts and minds the ideal of religious freedom. They established in law, as a fundamental right and as a pillar of our Nation, the right to freedom of religion. From its birth to this day, the United States has prized this legacy of religious freedom and honored this heritage by standing for religious freedom and offering refuge to those suffering religious persecution».

funge da collegamento tra le istituzioni coinvolte ma, nella pratica, non è mai stato nominato⁴⁶. Anche il Dipartimento di Stato è coinvolto nell'attività di controllo con una azione ad ampio raggio su ogni Stato straniero a differenza dell'USCIRF il cui rapporto annuale si focalizza su specifici Stati più problematici.

È il Segretario di Stato, su delega del Presidente, che compila la lista dei "countries of particular concern" (da ora CPCs), ovvero gli Stati che «engage in or tolerate» violazioni particolarmente gravi della libertà di religione definite come «systematic, ongoing, egregious violations of religious freedom [...]»⁴⁷.

Gli Stati che non rientrano nella lista CPCs ma che pongono in essere o tollerano «severe violations» della libertà di religione possono essere inclusi, sempre dal Segretario di Stato, nella Special Watch List (da ora SWL), introdotta dal Frank Wolf International Religious Freedom Act del 2016 (da ora Frank Wolf Act)⁴⁸. Va notato che mentre è fornita una definizione di "particularly severe violations", appena sopra riportata, e di "violations"⁴⁹, manca nei testi normativi in esame una definizione di "severe violations"⁵⁰.

Il ventaglio di misure a disposizione del Presidente degli Stati Uniti per reagire alle violazioni dei CPCs è ampio e ricomprende la conclusione di un accordo per la cessazione della violazione⁵¹; l'adozione di misure sanzionate-

⁴⁶ Cfr. KIRSTEN LAVERY, ELIZABETH K. CASSIDY, *International Religious Freedom Act – Legislation Factsheet* – maggio 2019, p. 2. in www.uscirf.gov/sites/default/files/IRFA%20Factsheet.pdf.

⁴⁷ V. IRFA, cit., SEC. 3. [22 U.S.C. 6402] (13). La stessa disposizione fornisce poi un elenco di tipi di violazione che rientrano nella definizione di "particularly severe violations", ovvero «(A) torture or cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment; (B) prolonged detention without charges; (C) causing the disappearance of persons by the abduction or clandestine detention of those persons; or (D) other flagrant denial of the right to life, liberty, or the security of persons»,

⁴⁸ V. Public Law 114–281 – DEC. 16, 2016, Frank R. Wolf International Religious Freedom Act.

⁴⁹ V. SEC. 3. [22 U.S.C. 6402] (16) dove si legge: «The term "violations of religious freedom" means violations of the internationally recognized right to freedom of religion and religious belief and practice, as set forth in the international instruments referred to in section 2(a)(2) and as described in section 2(a)(3), including violations such as— (A) arbitrary prohibitions on, restrictions of, or punishment for— (i) assembling for peaceful religious activities such as worship, preaching, and prayer, including arbitrary registration requirements; (ii) speaking freely about one's religious beliefs; (iii) changing one's religious beliefs and affiliation; (iv) not professing a particular religion, or any religion; (v) possession and distribution of religious literature, including Bibles; or (vi) raising one's children in the religious teachings and practices of one's choice; or (B) any of the following acts if committed on account of an individual's conscience, non-theistic views, or religious belief or practice: detention, interrogation, imposition of an onerous financial penalty, forced labor, forced mass resettlement, imprisonment, forced religious conversion, forcibly compelling non-believers or non-theists to recant their beliefs or to convert, beating, torture, mutilation, rape, enslavement, murder, and execution.»

⁵⁰ Cfr. KIRSTEN LAVERY, ELIZABETH K. CASSIDY, *op.cit.*, p. 3.

⁵¹ V. IRFA, cit., SEC. 401. [22 U.S.C. 6441](c)(1)(C), ai sensi del quale il Presidente può «when

rie relative alla assistenza nel settore della sicurezza e dello sviluppo, ai flussi finanziari, alle esportazioni⁵²; il ricorso a sanzioni preesistenti ritenute adeguate ai fini dell'IRFA⁵³, cosiddette “double-hatted sanctions”. Va sottolineata, in tale contesto, l'ampia discrezionalità attribuita al Presidente, e anche al Segretario di Stato come organo delegato, nel decidere le misure da adottare; a maggior ragione se si considera la previsione della possibilità da parte del Presidente di rinunciare ad agire contro uno Stato, sebbene inserito nella lista dei CPCs, in nome di un «important national interest»⁵⁴.

Meno severe sono le misure contro gli Stati responsabili di violazioni e non presenti nella lista dei CPCs, inclusi quelli inseriti nella SWL, trattandosi dei tradizionali strumenti diplomatici, come la condanna pubblica, la cancellazione di scambi scientifici e culturali o di visite di Stato⁵⁵.

Ricadono nell'attività di protezione della libertà di religione anche le azioni, in costante aumento, poste in essere da attori non statali⁵⁶, grazie al Frank Wolf Act che ha introdotto una terza lista formata da «entities of particular

appropriate, make every reasonable effort to conclude a binding agreement concerning the cessation of such violations in countries with which the United States has diplomatic relations».

⁵² V. IRFA, cit., SEC. 405. [22 U.S.C. 6445](a) che, tra le misure presidenziali, prevede: «(9) The withdrawal, limitation, or suspension of United States development assistance [...] (11) The withdrawal, limitation, or suspension of United States security assistance[...] (12)[...]directing the United States executive directors of international financial institutions to oppose and vote against loans primarily benefiting the specific foreign government, agency, instrumentality, or official found or determined by the President to be responsible for violations [...] (15) Prohibiting the United States Government from procuring, or entering into any contract for the procurement of, any goods or services from the foreign government, entities, or officials found or determined by the President to be responsible for violations [...]».

⁵³ V. IRFA, cit., SEC. 405. [22 U.S.C. 6445](b) secondo cui «the President may substitute any other action authorized by law for any action described in paragraphs (1) through (15) of subsection (a) if such action is commensurate in effect to the action substituted and if the action would further the policy of the United States [on religious freedom]».

⁵⁴ V. IRFA, cit., SEC. 407. [22 U.S.C. 6447](a) secondo cui «the President may waive, for a single, 180-day period, the application of any of the actions described in paragraphs (9) through (15) of section 405(a) (or commensurate action in substitution thereto) with respect to a country, if the President determines and so reports to the appropriate congressional committees that [...] (2) the important national interest of the United States requires the exercise of such waiver authority».

⁵⁵ V. IRFA, cit., SEC. 405. [22 U.S.C. 6445](a) che, tra le misure, prevede: «(1) **A private demarche.** (2) An official public demarche. (3) A public condemnation. (4) A public condemnation within one or more multilateral fora. (5) The delay or cancellation of one or more scientific exchanges. (6) The delay or cancellation of one or more cultural exchanges. (7) The denial of one or more working, official, or state visits. (8) The delay or cancellation of one or more working, official, or state visits».

⁵⁶ L'IRFA fornisce la seguente definizione di “attore non statale”: «The term “non-state actor” means a non-sovereign entity that— (A) exercises significant political power and territorial control; (B) is outside the control of a sovereign government; and (C) often employs violence in pursuit of its objectives.» (SEC. 3. [22 U.S.C. 6402] (11)).

concerns»⁵⁷ (da ora EPCs) che commettono violazioni «particularly severe» della libertà di religione. Va osservato, però, che in questo caso il ricorso a misure restrittive appare affievolito nella misura in cui se ne prevede l'adozione «when practicable»⁵⁸, concretizzandosi in sanzioni mirate quali il divieto di ingresso in territorio statunitense o il congelamento di beni e risorse.

Rileva, altresì, l'adozione del Global Magnitsky Act nel 2016 e del connesso Executive Order 13818 nel 2017 con cui si estende la portata di eventuali “targeted sanctions” ai responsabili di violazioni gravi dei diritti umani in generale⁵⁹. Sotto tale profilo, si può dire che gli Stati Uniti hanno fatto il percorso inverso dell'Unione europea nella azione di protezione dei diritti dell'individuo, nel senso che sono partiti da una azione mirata su un diritto specifico, il diritto alla libertà di religione, per giungere alla protezione ampia dei diritti umani laddove l'Unione europea ha attribuito un ruolo specifico al diritto di libertà di religione nell'ambito di una consolidata prassi di protezione dei diritti umani nelle relazioni esterne.

5. L'applicazione delle misure adottate per proteggere la libertà globale di religione nella prassi UE e USA

Nella prassi dell'Unione europea il ricorso alle “misure appropriate” conseguenti alla violazione delle clausole a protezione dei diritti umani, compreso il diritto alla libertà di religione, contenute in accordi commerciali, di cooperazione o di aiuto allo sviluppo conclusi con Stati terzi, appare piuttosto frenato. Infatti, dette misure sono state adottate solo nel quadro dell'Accordo di Cotonou, secondo i dati riportati dal Parlamento europeo in un suo recente briefing⁶⁰, e sono sfociate nella sospensione da parte dell'Unione europea degli aiuti allo sviluppo e della cooperazione ma non delle preferenze commerciali, e poco frequenti sono i casi in cui le misure sono state attivate per ragioni legate alla violazione dei diritti umani, evidenziando una certa connotazione

⁵⁷ V. Frank Wolf Act, cit., SEC. 301.(a)(2).

⁵⁸ V. Frank Wolf Act, cit., SEC. 301(c).

⁵⁹ V. Global Magnitsky Human Rights Accountability Act, April 18, 2016 (www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/284/text) che estende le misure a ogni straniero responsabile di «extrajudicial killings, torture, or other gross violations of internationally recognized human rights» (SEC. 3(a)(1)); ed Executive Order 13818 of December 20, 2017, in Federal Register, Vol. 82, No. 246, December 26, 2017 che prevede la possibilità di bloccare il patrimonio nei confronti di stranieri responsabili di «serious human rights abuse» (SEC.1(a)(A)).

⁶⁰ V. EUROPEAN PARLIAMENT, *Human rights in EU trade agreements. The human rights clauses and its application*, July 2019, p. 9.

politica del ricorso alle clausole in parola.

D'altronde, va evidenziato che le ripercussioni sull'Unione stessa delle misure di sospensione degli accordi nel caso dei rapporti commerciali preferenziali sono alquanto negative considerato che viene meno un partner commerciale, mentre possono essere cinicamente positive se si guarda esclusivamente al mancato esborso di fondi conseguente alla sospensione di accordi sugli aiuti allo sviluppo.

In verità, sotto il profilo giuridico, il mancato ricorso a “misure appropriate” di fronte alla violazione delle clausole sui diritti umani non comporta responsabilità da parte dell'Unione europea che, come precisato dal giudice UE⁶¹, ha il diritto di adottare le suddette misure ma non l'obbligo di farlo⁶². Per di più, gli accordi commerciali conclusi dall'UE dopo il 2008, espressamente escludono ogni effetto giuridico diretto delle disposizioni sulle “clausole diritti umani”, impedendo a singoli e organizzazioni di invocare tali clausole davanti alle Corti UE e degli Stati membri⁶³.

Vale qui notare che, ad ogni modo, la prassi UE più recente offre spunti interessanti con il caso della Cambogia che va in controtendenza visto che nel febbraio del 2019 la Commissione europea ha avviato la procedura per la sospensione temporanea delle preferenze commerciali con detto Stato che prevede prima una fase di intenso monitoraggio per valutare l'evoluzione della condizione dei diritti umani nel territorio statale interessato⁶⁴; e con il caso

⁶¹ V. Order of the General Court, 6 September 2011, *Muhamad Mugraby v. Council of the European Union and European Commission*, case T-292/09; v. EUROPEAN PARLIAMENT, *Human rights in EU trade agreements*, cit., p. 10.

⁶² Al par. 59 dell'Ordinanza citata nella nota precedente, si legge: «Specifically, it is clear from the wording of the second paragraph of Article 86 of the Association Agreement and, in particular, from the use of the expression '[i]f either Party considers that the other Party has failed to fulfil an obligation under this Agreement', that each party to the agreement is free to decide whether there may be an infringement of the clause relating to the respect for fundamental human rights laid down in Article 2 by the Republic of Lebanon and, if so, of the nature and seriousness of such infringement. It is also clear from the use of the word 'may' that, in the event of an infringement of the provisions of the agreement, each party to the agreement is free to adopt the measure it regards as being the most appropriate. It is true that the suspension of the Association Agreement is a measure that the Community, through its competent institutions, may adopt. However, it is not obliged to adopt such a measure, nor does that measure represent the only measure available to deal with an infringement of the obligations in the Association Agreement».

⁶³ Cfr. LORAND BARTELS, *The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects*, in *European Journal of International Law*, 2014, p. 1089; ALIKI SEMERTZI, *The Preclusion of Direct Effect in the Recently Concluded EU Free Trade Agreements*, in *Common Market Law Review*, 51, 2014, pp. 1125-1158, in particolare p. 1126 ss.

⁶⁴ V. Decisione di esecuzione della Commissione dell'11 febbraio 2019 relativa all'apertura della procedura di revoca temporanea delle preferenze tariffarie concesse al Regno di Cambogia a norma dell'articolo 19 del regolamento (UE) n. 978/2012 (2019/C 55/07), in *GUUE* C 55 del 12 febbraio 2019, p. 11 ss..

Eritrea dove si registra una attenzione più marcata da parte delle istituzioni dell'Unione europea proprio per i fatti di violenza o discriminazione fondata sulla religione nel quadro di condanna della situazione dei diritti umani nel paese, come fa il Parlamento europeo nella risoluzione del 2016⁶⁵, dove esorta la UE «a garantire la condizionalità degli aiuti convenuti di recente»⁶⁶.

Sul fronte delle “targeted sanctions”, tra le misure unilaterali autonome, non collegate ad iniziative delle Nazioni Unite, adottate dall'Unione europea come reazione alla violazione grave di diritti umani⁶⁷, si segnalano, nel settore di interesse in questa sede, in particolare quelle relative al Myanmar, rinnovate fino al 2020, dove molto forte è la repressione della popolazione Rohingya, comunità musulmana presente nel territorio⁶⁸ ad opera delle forze militari e di sicurezza nazionali, i cui membri responsabili di «atrocità e [...] gravi violazioni dei diritti umani» sono destinatari di restrizioni all'ammissione negli Stati UE e di misure di congelamento di fondi e risorse economiche.

Sul versante statunitense, nel sottolineare il carattere essenzialmente punitivo delle misure previste nel sistema USA di garanzia della libertà di religione a livello globale, viene in rilievo che la loro applicazione risulta fortemente condizionata dalla previsione di “waiver” da parte del Presidente in nome dell'importante interesse nazionale. A guardare la designazione dei CPCs del 2018, risulta che tra i dieci Stati compresi nella lista⁶⁹ soltanto il Sudan è

⁶⁵ V. Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2016 sulla situazione in Eritrea (2016/2568(RSP)) (2018/C 050/09), in *GUUE* C 50 del 9 febbraio 2018, p. 57 ss.

⁶⁶ V. punto 6 della Risoluzione, cit.

⁶⁷ Si segnalano in particolare le misure nei confronti della Bielorussia (Regolamento (CE) N. 765/2006 del Consiglio del 18 maggio 2006; Decisione 2012/642/PESC del Consiglio, del 15 ottobre 2012; Decisione (PESC) 2020/214 del Consiglio del 17 febbraio 2020); del Burundi (Decisione (PESC) 2015/1763 del Consiglio, del 1° ottobre 2015; Regolamento (UE) 2015/1755 del Consiglio, del 1° ottobre 2015); dell'Egitto (Decisione (PESC) 2019/468 del Consiglio, del 21 marzo 2019; Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1163 della Commissione, del 5 luglio 2019; Regolamento di esecuzione (UE) 2020/416 del Consiglio del 19 marzo 2020; decisione (PESC) 2020/418 del Consiglio del 19 marzo 2020); della Guinea (Decisione (PESC) 2019/1790 del Consiglio del 24 ottobre 2019; Regolamento (UE) 2019/1778 del Consiglio del 24 ottobre 2019); dell'Iran (Decisione (PESC) 2019/562 del Consiglio, dell'8 aprile 2019; del Nicaragua (Regolamento (UE) del Consiglio 2019/1716 del 14 ottobre 2019; Decisione (PESC) 2019/1720 del Consiglio del 14 ottobre 2019); del Venezuela (Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1891 del Consiglio dell'11 novembre 2019; Decisione (PESC) 2019/1893 del Consiglio dell'11 novembre 2019); dello Zimbabwe (Decisione (PESC) 2019/284 del Consiglio, del 18 febbraio 2019; Decisione (PESC) 2020/213 del Consiglio del 17 febbraio 2020; Decisione (PESC) 2020/215 del Consiglio del 17 febbraio 2020; Regolamento di esecuzione (EU) 2020/219 del 17 febbraio 2020).

⁶⁸ L'ultima decisione in ordine di tempo è la Decisione (PESC) 2019/678 del Consiglio del 29 aprile 2019, in *GUUE* L 114 del 30 aprile 2019, p. 18 ss., che estende fino al 30 aprile 2020 le misure restrittive previste dalla Decisione (PESC) 2013/184 del Consiglio del 22 aprile 2013, in *GUUE* L 111 del 23 aprile 2013, p. 75 ss.

⁶⁹ Gli Stati ricompresi tra i CPCs al 2018 sono: Myanmar, Cina, Eritrea, Iran, Repubblica Popolare

destinatario di restrizioni *ad hoc*, mentre per gli altri o si invoca la suddetta rinuncia⁷⁰ oppure si richiamano restrizioni preesistenti⁷¹ secondo una prassi continuativa. Gli effetti sugli Stati violatori sono negativi in entrambi i casi in quanto nel caso di rinuncia da parte del Presidente tutto si risolve nella mera compilazione di una lista di violatori, e nel caso di *double-hatted restriction* lo Stato destinatario si trova di fronte ad una restrizione che continuerebbe ad esistere sotto un altro cappello appunto, determinando lo scarso interesse a sanare la propria situazione, come peraltro evidenziato dall'USCIRF⁷².

Il limitato effetto deterrente delle misure unilaterali USA è testimoniato, altresì, dall'andamento delle designazioni nel corso del tempo che dal 1999 al 2018 ha visto uscire dai CPCs solo tre Stati – Iraq, Vietnam, Uzbekistan – la cui conformità agli standard internazionali di protezione della libertà di religione solleva molte perplessità.

Ai fini della presente indagine, un dato senz'altro positivo nella prassi statunitense riguarda le ultime sanzioni contro singoli organi statali ed attori non statali, considerato che, come annunciato dal Dipartimento di Stato⁷³, tra le designazioni del 2019 ai sensi del Global Magnitsky Act, vi sono quattro capi militari del Myanmar per le gravi violazioni contro i musulmani Rohingya ed altre minoranze religiose ed etniche; e restrizioni di ingresso negli USA sono state previste per il governo cinese e i funzionari del Partito comunista cinese ritenuti responsabili delle violenze su alcuni membri della minoranza musulmana a Xinjiang.

Vale la pena sottolineare, infine, che in generale la pratica delle misure coercitive unilaterali, nel significato più comune di «economic measures taken by one State to compel a change of policy of another State»⁷⁴ mostra un loro uso discontinuo, condizionato evidentemente da una varietà di fattori, che fa sorgere dubbi sul reale obiettivo che con esse si intende raggiungere tanto che

Democratica di Corea, Pakistan, Arabia Saudita, Suda, Tajikistan, Turkmenistan, v. Public Notice 10635, in Federal Register, Vol. 83, No. 245, December 21, 2018.

⁷⁰ Così è per Pakistan, Arabia Saudita, Tajikistan, Turkmenistan.

⁷¹ Così è per Myanmar, Cina, Eritrea, Iran, Corea del Nord.

⁷² Cfr. KIRSTEN LAVERY, ELIZABETH K. CASSIDY, *op.cit.*

⁷³ Cfr. *United States Takes Action Against Violators of Religious Freedom*, Press Statement Michael R. Pompeo, Secretary of State, December 20, 2019.

⁷⁴ Così HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Research-based progress report of the Human Rights Council Advisory Committee containing recommendations on mechanisms to assess the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights and to promote accountability*, A/HRC/28/74, 10 febbraio 2015, par. 8. Il Consiglio dei diritti umani mette in evidenza la difficoltà di definire il termine “unilateral coercive measures” (A/HRC/19/33 del 11 gennaio 2012, par. 2) e la circostanza che, nell'uso ampio, esso ricomprende anche le espressioni “unilateral economic sanctions”, “unilateral economic measures”, “coercive economic measures” (A/HRC/28/74, cit. par.7).

il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite non esita a parlare di uso di tali misure «as geopolitical weapons»⁷⁵, come d'altronde lascia presagire la scelta, operata sia in sede UE sia dal governo statunitense, di rinunciare solo in determinati casi. Va osservato che la questione ha maggiore risonanza nell'ipotesi di misure unilaterali con effetti extraterritoriali⁷⁶, adottate in particolare dagli Stati Uniti, in considerazione del fatto che esse coinvolgono indirettamente Stati diversi da quello che ha adottato la misura e da quello che ne è colpito, producendo un effetto moltiplicatore sull'impatto negativo delle misure sulle popolazioni coinvolte⁷⁷, tanto che Nazioni Unite ed Unione europea le considerano in contrasto con il diritto internazionale⁷⁸.

Sotto tale profilo, bisogna notare che gli effetti delle misure restrittive basate sulla non esecuzione di un trattato commerciale o di cooperazione alla luce delle clausole di condizionalità appaiono meno estesi in quanto, pur lasciando inalterata la questione dell'impatto su molti diritti fondamentali delle popolazioni nei territori colpiti, restringono i loro effetti tra le parti contraenti e trovano legittimità nei limiti previsti dal regime generale sul diritto dei trattati, da cui sono sottratte invece le misure coercitive unilaterali.

⁷⁵ V. A/HRC/28/74, cit., par. 11.

⁷⁶ Per un approfondimento sulle questioni che pongono le sanzioni con effetti extraterritoriali vedasi recenti report dello Special Rapporteur sull'impatto negativo delle misure coercitive unilaterali sul godimento dei diritti umani, A/HRC/36/44 del 26 luglio 2017 e A/HRC/39/54 del 30 agosto 2018.

⁷⁷ Il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite da tempo si occupa dell'impatto delle misure coercitive unilaterali sul godimento dei diritti umani, che risulta fortemente limitato dall'applicazione di dette misure con particolare attenzione per alcuni diritti come «the right to life, the right to an adequate standard of living, including food, clothing, housing and medical care, the right to freedom from hunger, and the right to health» (v. *Thematic study of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, including recommendations on actions aimed at ending such measures*, A/HRC/19/33 dell'11 gennaio 2012, par.9 e 28-38; A/HRC/28/74, cit., par. 12) e per alcune categorie ritenute più deboli come bambini e donne (A/HRC/19/33, cit., par. 32 e 36; A/HRC/28/74, cit., par. 2, 12, 14, 17, 18, 19, 24, 57, 59) tanto è vero che nel 2018 ha proposto una bozza di Dichiarazione dell'Assemblea generale per indicare agli Stati regole di comportamento da applicare nella fase transitoria prima dell'abolizione delle misure unilaterali “with a view to mitigating their adverse human rights consequences” (A/HRC/39/54, cit., par. 13). Le ultime risoluzioni dell'Assemblea generale, *inter alia*, affermano che beni essenziali come cibo e medicine «should not be used as tools for political coercion» e che in nessuna circostanza la popolazione «should [...] be deprived of their own means of subsistence and development» (A/RES/73/167 del 18 gennaio 2019, par. 8 e A/HRC/RES/40/3 del 5 aprile 2019, par. 12).

⁷⁸ V. General Assembly Resolution A/RES/73/167, cit., p. 2 e A/HRC/RES/40/3 del 5 aprile 2019, p. 1; *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights on his mission to the European Union*, A/HRC/39/54/Add. 1, 17 luglio 2018, par. 33 e 34.