



Dipartimento di Scienze Politiche
Cattedra di Diritto dell'Unione europea

**Le sanzioni dell'Unione europea
nei confronti della Corea del Nord**

Relatore

Prof. Roberto Baratta

Candidato
Cecilia Valente
Matr. 079672

Anno accademico 2017/2018

Indice

Introduzione	3
Capitolo I	6
1.1 La Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC): evoluzione e specificità	6
1.2 Il ruolo delle istituzioni nel settore PESC	7
1.3 Gli strumenti della PESC	10
1.4 Il ruolo del Consiglio e del Consiglio europeo e la procedura di adozione degli atti	14
1.5 Le misure restrittive in ambito di PESC: base giuridica, prassi e modalità di adozione	16
Capitolo II	19
2.1 Le competenze dell'Unione Europea in materia di sanzioni	19
2.2 Diversi tipi di sanzioni	21
2.2.1 Sanzioni politiche, economiche e finanziarie nei confronti di uno stato terzo	21
2.2.2 Sanzioni "intelligenti" nei confronti di persone fisiche e entità non statali	23
2.2.3 Le sanzioni individuali come strumento di lotta al terrorismo	24
2.3 Le sanzioni mirate nei confronti di individui e il rispetto dei diritti umani	27
2.4 Rapporto UE – ONU: recepimento delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza	28
Capitolo III	31
3.1 La politica europea nel settore della non proliferazione delle armi di distruzione di massa	31
3.2 Il programma nucleare Nord Coreano dagli anni '50 ad oggi	34
3.3 Le relazioni diplomatiche tra Unione Europea e Corea del Nord	37
3.4 La crisi nucleare del 2016	39
3.4.1 L'intervento del Consiglio di Sicurezza dell'ONU	40
3.4.2 La posizione dell'Unione europea nella vicenda Nord coreana	41
3.5 Effettività delle misure restrittive nei confronti della Corea del Nord	43
3.5.1 Il dibattito sull'efficacia delle sanzioni	43
3.5.2 L'efficacia delle sanzioni nella crisi nucleare nord coreana	45
Conclusioni	47
Bibliografia	50
ABSTRACT	54

Introduzione

Nel contesto geopolitico odierno, una questione di particolare rilevanza internazionale è senza dubbio la crisi nucleare e diplomatica degli ultimi tre anni tra la Corea del Nord e gli Stati Uniti che, per la sua importanza e gravità, ha coinvolto gran parte degli attori internazionali. Già a partire dalla fine della guerra di Corea (1950-1953) il regime comunista di Pyongyang aveva reso chiara la sua ambizione di voler sviluppare le capacità militari in termini di energia nucleare, anche grazie al sostegno politico ed economico ricevuto da Mosca. Nel 1985 il leader Kim Il-Sung firmò il Trattato di non proliferazione nucleare (TNP), ma il timore di un eventuale attacco da parte degli Stati Uniti non distolse il regime dal perseguire il suo programma. La fine della guerra fredda e il crollo dell'Unione Sovietica crearono grossi squilibri nella penisola coreana e per la Corea del Nord la minaccia delle basi nucleari americane in Corea del Sud si fece sempre più concreta. Per cui, nei primi anni '90 ci fu una prima crisi nucleare, risolta nel 1994 con la visita non ufficiale dell'allora presidente statunitense Jimmy Carter a Pyongyang e la firma dell'Accordo Quadro con gli USA. La situazione precipitò di nuovo nei primi anni del nuovo millennio, quando, dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, G. W. Bush inserì la Corea del Nord nella cosiddetta "Asse del Male" degli Stati collegati al terrorismo. In risposta, Kim Jong-Il nel 2003 decise di ritirare la partecipazione del paese dal Trattato di non proliferazione, ribadendo la volontà di portare avanti il proprio programma nucleare. Chiusa ogni possibilità di dialogo con la comunità internazionale con il fallimento dei cosiddetti "colloqui a sei" portati avanti tra USA, Corea del Nord e del Sud, Cina, Giappone e Russia, quando Kim Jong-Il effettuò i primi test nucleari, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU rispose imponendo sanzioni economiche al regime, senza però ottenere collaborazione. La crisi attuale è esplosa nel 2016 a seguito del quarto e quinto test nucleare effettuato dal regime nordcoreano guidato dal nuovo leader Kim Jong-Un che la comunità internazionale ha condannato imponendo nuove sanzioni. Il riaccendersi dell'instabilità ha fatto sì che i riflettori del mondo intero tornassero sulla penisola coreana e sul suo leader che non sembrava affatto intenzionato a rinunciare al suo programma, nonostante le numerose condanne e le evidenti difficoltà della popolazione civile.

L'obiettivo di questo elaborato è quello di analizzare la posizione tenuta dall'Unione Europea nell'intera vicenda nord coreana e le azioni adottate per far fronte alla crisi. Dato il peso politico nei territori asiatici non particolarmente rilevante, l'UE ha fatto leva sulla sua capacità economica per risolvere la questione in Corea del Nord, adottando un complesso regime sanzionatorio come principale strumento di politica estera per indurre lo Stato terzo a modificare la sua condotta illegale.

Partendo da un quadro politico più ampio, nel primo capitolo verrà esaminata e approfondita la Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'Unione, ambito in cui le istituzioni europee si muovono per adottare gli atti contenenti sanzioni. Dopo un veloce excursus storico sull'evoluzione del settore PESC, particolare rilievo verrà dato ai cambiamenti avvenuti dopo il Trattato di Lisbona del 2009. Nonostante l'approccio intergovernativo rimanga una prerogativa del settore, la caduta della struttura a pilastri ha permesso all'Unione

di acquistare maggior peso nella politica estera degli Stati Membri tramite diverse riforme: il rafforzamento della figura dell'Alto rappresentante dell'Unione per la PESC¹ e l'introduzione di procedure per velocizzare il processo decisionale². Gli Stati Membri non sono comunque ancora pronti a cedere la loro sovranità in un ambito così importante come la politica estera, per cui il potere di cui dispone l'Unione è ancora limitato.

Le sanzioni nei confronti di uno Stato Terzo sono diventate negli ultimi anni uno dei principali strumenti con cui l'Unione persegue gli obiettivi della sua azione esterna³, dunque il secondo capitolo sarà dedicato all'analisi di tali misure e alla loro modalità di adozione. Si esamineranno dunque le competenze dell'Unione europea nell'adottare misure restrittive, con particolare riguardo al rapporto tra l'UE e le Nazioni Unite nel caso in cui il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, una volta accertata una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, adotti misure non implicanti l'uso della forza ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite⁴, ossia misure restrittive. Tali risoluzioni possono porre un obbligo in capo agli stati che dunque devono adempiere agli impegni singolarmente o tramite un'Organizzazione di cui fanno parte, come nel caso dell'Unione europea. Si distingueranno inoltre diversi tipi di sanzioni: quelle di carattere economico, finanziario e commerciale, messe in atto dai singoli Stati membri o dalle istituzioni comunitarie negli ambiti di loro competenza, e le sanzioni "intelligenti" mirate ai singoli individui. Queste ultime permettono di minimizzare i danni collaterali delle restrizioni economiche sulla popolazione civile, ma creano diversi problemi in fatto di violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali degli individui colpiti.

Infine, il terzo capitolo si soffermerà sul caso studio preso in esame, analizzando con particolare attenzione il regime sanzionatorio imposto dall'Unione europea nei confronti della Corea del Nord. Inizialmente verrà introdotta la politica adottata dall'UE nel settore della non proliferazione di armi di distruzione di massa e il suo ruolo come attore internazionale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, valore chiave dell'azione esterna dell'Unione europea. Con riferimento all'energia nucleare, si esamineranno gli eventi che hanno portato all'attuale crisi in Corea del Nord e i motivi per cui le ambizioni di Kim Jong-Un sono considerate dalla comunità internazionale una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Particolare rilievo verrà poi dato alla posizione tenuta dall'Unione nella vicenda: quale è stata la risposta dell'Unione alle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ONU sulla vicenda, quali sono gli obiettivi delle

¹ La figura dell'A.R. fu introdotta nel 1997 con il Trattato di Amsterdam con lo scopo di "dare un volto e una voce all'Unione" in materia di PESC e di assistere il Consiglio nell'elaborazione e attuazione della politica estera. Il Trattato di Lisbona ha poi rafforzato i poteri di questa figura nell'art. 27 TUE.

² Nel processo decisionale nel settore PESC vige di solito la regola dell'unanimità in seno al Consiglio e al Consiglio europeo, ma il Trattato di Lisbona prevede nell'art. 31 TUE delle procedure speciali per facilitare il raggiungimento di un accordo: l'astensione semplice e l'astensione costruttiva, il ricorso alla maggioranza qualificata in alcuni casi specifici.

³ Gli obiettivi della Politica Estera e di Sicurezza Comune sono elencati nell'art. 21 TUE: "L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale".

⁴ Ai sensi dell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite: "Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio e altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche".

misure restrittive. Per concludere, verrà data una valutazione dell'efficacia di tali restrizioni economiche, se esse abbiano raggiunto il loro obiettivo, ovvero indurre la Corea del Nord a modificare la sua condotta illegale.

Capitolo I

1.1 La Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC): evoluzione e specificità

Con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, l'Unione Europea ha soppresso la struttura a pilastri che a partire dal Trattato di Maastricht aveva caratterizzato il sistema. La divisione istituzionale avvenuta nel 1993 tra Comunità Europee (CE), Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e Giustizia e affari interni (GAI) è stata modificata a favore di maggiore unitarietà: “le due distinte soggettività, la CE e l'UE [sono state fuse] in un'unica entità”⁵ – l'Unione europea – che ingloba tutte le politiche. Il Trattato della Comunità Europea (TCE) è diventato il TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) che continua a regolare gli ambiti di stretta competenza dell'Unione.

Il Trattato di Lisbona si propone principalmente di adeguare la struttura istituzionale all'allargamento avvenuto nell'ultimo decennio dello scorso secolo verso gli stati dell'Est Europeo, democraticizzare il sistema dando più poteri al Parlamento e, per quanto riguarda la PESC, dare maggior rilevanza e coerenza all'azione esterna dell'Unione⁶. Infatti, la divisione istituzionale in due organizzazioni diverse, ma strettamente collegate, cominciava a far sentire i suoi limiti: i problemi sorgevano soprattutto nell'ambito delle relazioni esterne che l'Unione ha con altri soggetti internazionali, siano essi Stati terzi, organizzazioni o anche soggetti privati come le ONG⁷. Il settore della Politica Estera di Sicurezza Comune era regolato solamente dal TUE e si fondava su un approccio strettamente intergovernativo, ma anche molte delle politiche comunitarie regolate dal TCE avevano una proiezione esterna. I rischi erano quindi quelli di creare contrasti tra le decisioni prese ai due diversi livelli istituzionali e di avere poca efficacia e riconoscimento a livello internazionale.

Innanzitutto, il Trattato di Lisbona ha attribuito all'Unione Europea per la prima volta personalità giuridica internazionale⁸. Inoltre, per dare maggiore unitarietà e coerenza alle politiche esterne, la riforma di Lisbona, riprendendo gran parte delle innovazioni che erano state previste dal Trattato Costituzionale del 2004⁹, ha messo fine al dualismo tra Unione e Comunità: i confini tra le politiche sono ora meno definiti ed è stato introdotto un concetto unitario di azione esterna.

L'art 21 del Trattato sull'Unione Europea conferma i principi sulla quale l'azione esterna dell'Unione si è sempre fondata: “democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di eguaglianza e solidarietà e rispetto dei principi della

⁵ Jean-Claude Piris, *Il Trattato di Lisbona*, Giuffrè editore, Milano, 2013

⁶ M. Comelli, N. Pirozzi (a cura di), *La politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona* in *Osservatorio di politica internazionale*, n. 72, febbraio 2013, a cura di IAI (Istituto affari internazionali)

⁷ P. Mariani, Profili istituzionali della PESC, Capitolo 1 in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli editore, Torino, 2014

⁸ Ai sensi dell'art. 47 TUE: “L'Unione ha personalità giuridica.”

⁹ Il “Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa” fu firmato il 29 ottobre 2004 da 25 Capi di stato e di governo degli stati membri dell'Unione e dai loro ministri degli esteri, ma fu ratificato solamente da 18 paesi sui 27 membri: in particolare i referendum di ratifica tenutisi in Francia e nei Paesi Bassi ebbero esito negativo, mentre il Regno Unito decise di sospendere il processo di ratifica. Per cui, ne seguì la decisione del Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007 di abbandonare definitivamente il progetto di Trattato Costituzionale.

Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.”, ma tali principi sono ora accompagnati da un impegno di attuazione, in quanto si dice che l’Unione “si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi”. Nel comma 3, inoltre, viene definita con precisione l’area di riferimento della Politica Estera e di Sicurezza Comune, per distinguerla dalle politiche comunitarie che hanno una proiezione verso l’esterno. A dividersi le responsabilità in questi ambiti sono il Consiglio Europeo, il Consiglio dell’Unione Europea, in particolare nella sua formazione Affari Esteri, e la Commissione. Ad essi si affianca, in posizione subordinata, l’Alto Rappresentante dell’Unione per la PESC che assicura unanimità di intenti.

Nonostante comunque il Trattato di Lisbona abbia tentato di dare un carattere più coerente e inclusivo alla Politica estera dell’Unione e lasci le porte aperte per un’eventuale futura integrazione, “le specificità caratteristiche del secondo pilastro perdurano anche nel nuovo trattato”¹⁰. Innanzitutto, c’è una predominanza delle istituzioni e dei procedimenti intergovernativi a scapito di quelli sovranazionali, vige generalmente la regola dell’unanimità all’interno del Consiglio, non c’è la possibilità di adottare atti legislativi in materia ed è stata confermata l’esclusione della Corte di Giustizia dalla giurisdizione nell’ambito, a parte alcuni casi specifici¹¹.

1.2 Il ruolo delle istituzioni nel settore PESC

Le istituzioni maggiormente coinvolte nella definizione e conduzione della Politica estera sono, quindi, quelle a carattere intergovernativo, dove la sovranità degli Stati svolge un ruolo di primo piano nell’adozione delle decisioni¹²: il Consiglio Affari Esteri dell’Unione e il Consiglio Europeo. Quest’ultimo è stato per la prima volta annoverato ufficialmente tra le istituzioni dall’art. 13 TUE del Trattato di Lisbona ed è formato dai Capi di stato e di governo di tutti gli Stati membri. Negli anni precedenti, la prassi aveva comunque visto i vertici degli Stati Membri riunirsi periodicamente al di fuori dei meccanismi dell’Unione, ma con l’ufficiale istituzionalizzazione, i ruoli del Consiglio sono stati definiti con maggiore precisione e si è perso il carattere informale che lo contraddistingueva¹³. Ha innanzitutto assunto un ruolo fondamentale per quanto riguarda la Politica Estera e di Sicurezza Comune, in quanto i Trattati lo riconoscono come soggetto principale per l’individuazione degli interessi strategici, fissazione degli obiettivi e per la realizzazione dell’azione esterna dell’Unione nel suo complesso¹⁴. Il Consiglio Europeo delibera formalmente attraverso le Decisioni e opera prevalentemente all’unanimità o per consensus, modalità di votazione che rendono gli Stati protagonisti delle decisioni, con piena sovranità. La formazione è stata però modificata per far sì che si arrivi più facilmente ad

¹⁰ Jean-Claude Piris, *Il Trattato di Lisbona*, Giuffrè editore, Milano, 2013

¹¹ Ai sensi dell’art. 24.1 TUE: “La Corte di giustizia dell’Unione europea non è competente riguardo a tali disposizioni, ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell’articolo 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall’articolo 275, secondo comma del trattato sul funzionamento dell’Unione europea.”

¹² E. Gianfrancesco, *La politica estera e di Sicurezza Comune prima e dopo il Trattato di Lisbona in Forum di quaderni costituzionali*, 18 aprile 2011

¹³ U. Villani, *Istituzioni di Diritto dell’Unione europea*, Cacucci editore, Bari, 2016

¹⁴ Ai sensi degli articoli 22.1 e 26.1 TUE

una posizione condivisa: il Trattato di Lisbona ha istituito la figura del Presidente del Consiglio permanente, “organo individuale, che non può esercitare alcun mandato nazionale, eletto dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata”¹⁵ con lo scopo di guidare l’azione dei Capi di Stato. Al tavolo delle riunioni del Consiglio europeo siedono anche il Presidente della Commissione e l’Alto rappresentante per la PESC. L’inserimento di figure che rappresentano l’Unione, non collegate agli Stati membri, fa sì che la componente europea si faccia sempre più importante, nel quadro delle decisioni, rispetto a quella nazionale.

Il Consiglio dell’Unione Europea, nello specifico nella sua formazione Affari esteri, è l’istituzione incaricata di adottare atti in materia di Politica estera. L’Articolo 16.6 sancisce le sue prerogative: esso “elabora l’azione esterna dell’Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell’azione dell’Unione”. Presidente del Consiglio Affari esteri è l’Alto rappresentante dell’Unione per la PESC e non uno dei Ministri nazionali, come per le altre formazioni; quest’innovazione è stata apportata dal Trattato di Lisbona e tende a sottolineare l’emancipazione che la politica estera europea vorrebbe raggiungere rispetto a quella degli stati nazionali, nonostante le decisioni in materia vengano prese ancora con approccio intergovernativo¹⁶.

Quindi, protagonista della Politica estera è sicuramente l’Alto Rappresentante. Posizione creata nel 1999¹⁷ e rafforzata con la riforma di Lisbona, esso va a sostituire quello che nel Trattato costituzionale del 2004 avrebbe dovuto essere il Ministro degli affari esteri dell’Unione. È una figura ibrida in quanto presiede il Consiglio Affari Esteri e nel contempo è uno dei Vice Presidenti della Commissione; pertanto, è nominato dal Consiglio in quanto Alto Rappresentante dell’Unione, ma è anche soggetto all’approvazione da parte del Parlamento Europeo in quanto membro della Commissione¹⁸. Il cosiddetto “doppio cappello” pone l’Alto rappresentante tra le due anime dell’Unione, quella sovranazionale e quella intergovernativa, per cui una delle sue prerogative fondamentali è proprio quella di garantire quella coerenza che l’Unione si propone di perseguire nell’art. 21 TUE¹⁹. L’Alto rappresentante dovrebbe perciò fare da raccordo tra l’azione della Commissione e il Consiglio per coordinare le azioni delle due istituzioni e per impedire che adottino atti, rispettivamente nei settori dell’azione esterna e della PESC, in contrasto tra loro. Ma le funzioni dell’Alto Rappresentante non finiscono qui: esso è una figura essenziale per l’elaborazione e l’attuazione della Politica Estera dell’Unione²⁰. La prima prerogativa, datagli da diversi articoli del TUE²¹ e che spesso condivide con gli Stati membri, è quella di elaborare delle proposte da presentare al Consiglio che poi potrà tradurle in

¹⁵ U. Villani, *Istituzioni di Diritto dell’Unione europea*, Cacucci editore, Bari, 2016

¹⁶ P. Mariani, Profili istituzionali della PESC, Capitolo 1 in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell’Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli editore, Torino, 2014

¹⁷ La figura dell’A.R. fu introdotta nel 1997 con il Trattato di Amsterdam con lo scopo di “dare un volto e una voce all’Unione” in materia di PESC e di assistere il Consiglio nell’elaborazione e attuazione della politica estera. Il Trattato di Lisbona ha poi rafforzato i poteri di questa nuova figura.

¹⁸ M. Comelli, N. Pirozzi (a cura di), *La politica estera dell’Unione europea dopo Lisbona* in *Osservatorio di politica internazionale*, n. 72, febbraio 2013, a cura di IAI (Istituto affari internazionali)

¹⁹ E. Gianfrancesco, *La politica estera e di Sicurezza Comune prima e dopo il Trattato di Lisbona* in *Forum di quaderni costituzionali*, 18 aprile 2011

²⁰ P. Mariani, Profili istituzionali della PESC, Capitolo 1 in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell’Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli editore, Torino, 2014

²¹ Articoli 18, 22, 30 TUE

raccomandazioni al Consiglio europeo per l'adozione di Decisioni su obiettivi e linee strategiche. Come Presidente del Consiglio Affari esteri ha il potere di convocare il Consiglio in circostanze straordinarie per elaborare delle linee di azione comuni e per rispondere con la massima celerità a situazioni impreviste nell'ambito internazionale. Infine, ha l'importante compito di rappresentanza²², che divide con il Presidente del Consiglio europeo in ambito PESC e con il Presidente della Commissione per tutti gli altri settori dell'azione esterna: infatti, l'Alto rappresentante non solo è responsabile dell'attuazione delle politiche PESC a nome del Consiglio, ma rappresenta l'Unione in numerosi ambiti internazionali. L'art. 27.2 sancisce che egli "conduce, a nome dell'Unione, il dialogo politico con i terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle Organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali"; infatti tutte le delegazioni dell'Unione sia presso Stati terzi, sia presso Organizzazioni internazionali sono sottoposte alla sua autorità ed egli è incaricato di assicurare coerenza tra le azioni degli Stati membri e quelle dell'Unione in ambito internazionale²³.

Il Trattato di Lisbona ha inoltre confermato l'esclusione della Corte di Giustizia dalla giurisdizione in materia di PESC, almeno nei confronti degli Stati Membri. Essi, infatti, data la natura intergovernativa del settore non possono subire sanzioni se non ottemperano agli impegni presi, ma sono comunque tenuti a rispettare i principi di lealtà e solidarietà in ambito PESC²⁴. L'Alto Rappresentante svolge dunque l'importante funzione di vigilanza e mediazione tra l'Unione e gli Stati inadempienti: può infatti presentare una violazione di fronte al Consiglio e sollevare la questione della responsabilità politica tentando di trovare unitarietà tra tutti i membri²⁵.

Inoltre, per adempiere alle sue funzioni, esso si avvale di un Servizio Europeo per l'Azione Estera. Il SEAE è stato istituito dal Trattato di Lisbona²⁶ ed è ufficialmente entrato in funzione nel 2011: l'organizzazione e il funzionamento sono "fissati da una decisione del Consiglio²⁷, che delibera su proposta dell'Alto Rappresentante, previa consultazione del Parlamento e previa approvazione della Commissione"²⁸. È il primo tentativo di creazione di un corpo diplomatico dell'Unione il cui compito è quello di assistere l'Alto Rappresentante per la PESC nella gestione dell'azione esterna ed è sotto il suo controllo. Il Servizio è costituito per il 60% da funzionari del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione, per il 33% da membri dei servizi diplomatici nazionali, e per la restante parte da esperti nazionali, indipendenti dal loro Stato di appartenenza²⁹.

²² Art. 27 TUE

²³ P. Mariani, Profili istituzionali della PESC, Capitolo 1 in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli editore, Torino, 2014

²⁴ Ai sensi dell'art. 24.3 TUE: "Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca e rispettano l'azione dell'Unione in questo settore."

²⁵ P. Mariani, Profili istituzionali della PESC, Capitolo 1 in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli editore, Torino, 2014

²⁶ Art. 27.3 TUE: "Nell'esecuzione delle sue funzioni, l'alto rappresentante si avvale di un servizio europeo per l'azione esterna [...]"

²⁷ Il SEAE è stato istituito con una decisione del Consiglio del 26 luglio 2010

²⁸ M. Comelli, N. Pirozzi (a cura di), *La politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona* in *Osservatorio di politica internazionale*, n. 72, febbraio 2013, a cura di IAI (Istituto affari internazionali)

²⁹ ibidem

Per quanto riguarda le altre istituzioni dell'Unione, cioè quelle che rappresentano la componente "sovranazionale", esse hanno un ruolo marginale nella definizione della Politica Estera. La Commissione, che negli altri settori ha il potere esecutivo e di rappresentanza, per quanto riguarda la PESC continua ad avere competenze limitate: ha più che altro un potere di proposta al Consiglio solo tramite l'Alto Rappresentante, proprio come lo hanno gli Stati membri³⁰. Il Parlamento, invece, che nelle procedure ordinarie svolge il ruolo di co-legislatore, nel settore esterno vede la sua importanza essere messa da parte a favore dell'approccio intergovernativo. La sua funzione si riduce, praticamente, a quella informativa e consultiva: mantiene i rapporti con l'Alto Rappresentante a cui può rivolgere delle interrogazioni e da cui ha il diritto di essere informato sullo svolgimento dell'azione esterna³¹. Può, però, influenzare l'attuazione della Politica estera dell'Unione tramite l'approvazione del bilancio per il settore e inoltre ha "un potere di co-decisione e, quindi, di veto, sulle proposte di regolamenti (sul personale e finanziario)"³², nonché sul budget del SEAE. È però escluso dal processo di adozione degli atti in materia di PESC in quanto l'art. 24 esclude che l'Unione possa adottare atti legislativi nel settore.

Infine, altra istituzione in qualche modo messa da parte nelle procedure riguardanti la Politica Estera e di Sicurezza Comune è senza dubbio la Corte di giustizia. Come già detto in precedenza, la riforma di Lisbona ha confermato l'esclusione della Corte dalla giurisdizione in tale materia (art. 24 TUE), con pochissime eccezioni. Essa può infatti, secondo l'art. 40 TUE, "risolvere i conflitti di attribuzione che possono nascere nella conduzione dell'azione esterna nella ripartizione delle singole azioni tra PESC e altre politiche"³³, delimitando quindi gli ambiti delle competenze. La seconda eccezione al principio di esclusione dalla giurisdizione è costituita dall'articolo 275 TFUE in cui si dice che la Corte ha competenza a pronunciarsi "sui ricorsi [...] riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al Titolo V, Capo 2 del Trattato sull'Unione europea". Quest'eccezione è stata inserita per salvaguardare i diritti degli individui in modo da garantire alle persone colpite da sanzioni internazionali di avere le garanzie giurisdizionali di loro diritto. Infine, i Trattati non escludono la competenza della Corte a pronunciarsi sulla legittimità degli accordi che l'Unione vuole stipulare con soggetti terzi nell'ambito PESC, sia in via pregiudiziale, sia tramite il ricorso per annullamento³⁴.

1.3 Gli strumenti della PESC

Con il Trattato di Lisbona si è inoltre tentato di razionalizzare il quadro degli atti adottati in ambito PESC.

³⁰ P. Mariani, Profili istituzionali della PESC, Capitolo 1 in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli editore, Torino, 2014

³¹ Ibidem

³² M. Comelli, N. Pirozzi (a cura di), *La politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona* in *Osservatorio di politica internazionale*, n. 72, febbraio 2013, a cura di IAI (Istituto affari internazionali)

³³ P. Mariani, Profili istituzionali della PESC, Capitolo 1 in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli editore, Torino, 2014

³⁴ Ibidem

Confermando l'impossibilità di adottare atti legislativi in materia³⁵, il Trattato ha sostituito i precedenti strumenti (strategie comuni, posizioni comuni e azioni comuni) con altri due: Orientamenti generali e Decisioni. La similitudine terminologica tra le decisioni PESC e le decisioni riguardanti altri ambiti comunitari non deve però trarre in inganno³⁶. Le decisioni PESC posseggono, come spesso accade in tale settore, una loro precisa specificità: la procedura di adozione è definita da un approccio intergovernativo, dove il ruolo di Commissione e Parlamento è totalmente marginale. Non è possibile l'adozione di atti legislativi in quanto il settore rimane essenzialmente prerogativa degli Stati nazionali ed è quindi affidato completamente alla legislazione interna.

Dunque, per quanto riguarda gli strumenti PESC, l'art. 25 TUE elenca i modi in cui l'Unione conduce la Politica Estera e di Sicurezza Comune tramite:

- gli orientamenti generali, che sono definiti dal Consiglio europeo e poi attuati dal Consiglio,
- le decisioni
- la cooperazione sistematica tra gli stati.

Inoltre, la disposizione distingue tre diversi tipi di decisioni a seconda del loro contenuto, per cui abbiamo "decisioni che definiscono:

- le azioni che l'Unione deve intraprendere;
- le posizioni che l'Unione deve assumere;
- le modalità di attuazione di tali decisioni."³⁷

Ne consegue che il Trattato di Lisbona individua nelle decisioni la principale fonte normativa della Politica Estera dell'Unione e dà qualche indicazione sulla possibilità di creare una gerarchia tra le fonti: una decisione che "definisce le modalità di attuazione" di un'altra decisione volta a definire le azioni o le posizioni dell'Unione sarà chiaramente subordinata all'atto a cui si riferisce in quanto ne è solamente la sua attuazione. In caso di contrasto tra le due decisioni, dovrebbe quindi prevalere sempre la decisione di rango superiore, cioè quella che definisce azioni o posizioni e non quella che ne dà semplicemente esecuzione³⁸. Se invece l'antinomia si ha tra una decisione e una dichiarazione dell'Alto Rappresentante dell'Unione per la PESC, l'atto formale, cioè la decisione, prevale. Per tutti gli altri casi di antinomie in materia di PESC, si può ricorrere al criterio cronologico, ma non è chiaro se si possa utilizzare anche il criterio di specificità.³⁹

Le decisioni sono atti adottati dal Consiglio che danno esecuzione alle decisioni prese all'interno del Consiglio europeo che definiscono gli obiettivi e gli interessi strategici dell'Unione⁴⁰. Mentre le decisioni che definiscono le azioni hanno un carattere più operativo e si riferiscono a una situazione specifica a livello internazionale, quelle che definiscono le posizioni sono di più ampio respiro: specificano l'atteggiamento generale che l'Unione intende assumere nei confronti di una determinata situazione geopolitica oppure fissano

³⁵ U. Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Cacucci editore, Bari, 2016

³⁶ R. Baratta, *Lezioni di Diritto dell'Unione Europea*, Luiss University press, Roma, 2017

³⁷ Art. 25 TUE

³⁸ E. Cannizzaro, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Giappichelli editore, Torino, 2017

³⁹ Ibidem

⁴⁰ U. Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Cacucci editore, Bari, 2016

obiettivi e strategie da tenere verso uno Stato terzo⁴¹, tant'è che questo tipo di decisioni viene utilizzato anche quando si adottano misure restrittive nei confronti dello Stato in oggetto.

Non essendo atti legislativi, le decisioni PESC non producono alcun effetto diretto, non vanno quindi ad incidere sulla vita dei cittadini europei in quanto non entrano direttamente nell'ordinamento statale interno⁴². Sono però, in un certo senso, vincolanti per gli Stati membri. Infatti, il Trattato di Lisbona negli articoli 24, par. 3 e 29 sancisce l'obbligo per gli Stati di solidarietà e coerenza con la politica estera europea, per cui essi sono tenuti ad adeguarsi a quanto concordato a livello sovranazionale⁴³. Le decisioni in questo senso sono quindi delle norme di condotta che riducono il raggio di azione dei Governi nazionali in materia di politica estera in quanto essi devono allineare il loro comportamento e le loro politiche nazionali agli obiettivi fissati in sede europea.

Ma se l'atto formale per eccellenza rimane la decisione, il Trattato di Lisbona lascia comunque degli spazi aperti per l'utilizzo di strumenti e atti atipici, primi tra tutti le decisioni avente come base giuridica l'art. 31 TUE che sarebbero le delibere informali del Consiglio e del Consiglio europeo volte a definire la Politica Estera e di Sicurezza Comune⁴⁴. Nella prassi, infatti, il quadro degli atti PESC è ben più ampio di quello formalmente definito nei trattati e tutti questi strumenti, anche se non codificati, contribuiscono a definire con maggior precisione il panorama dell'azione esterna dell'Unione. “Tra questi si possono annoverare le Conclusioni del Consiglio dell'UE e le dichiarazioni dell'Alto Rappresentante o del Presidente del Consiglio a nome dell'Unione”⁴⁵ su particolari situazioni internazionali: atti largamente utilizzati, con un'importante connotazione politica e che entrano a pieno titolo nel quadro della PESC.

Per quanto riguarda il discorso dell'individuazione della base giuridica per gli atti PESC, il quadro non è molto chiaro. Infatti, la dissoluzione della struttura a pilastri e il principio di coerenza tra le politiche europee per quanto riguarda l'azione esterna rende difficili individuare sempre con precisione se un atto si possa riferire all'ambito PESC o meno. Prendendo prima in considerazione quegli atti che, senza molte ambiguità, fanno completamente parte della legislazione in ambito PESC e sono quindi regolati dal TUE, la loro base giuridica è individuabile principalmente negli articoli 26, 28 e 29 TUE.⁴⁶

- Si riferiscono all'art. 26 TUE tutte quelle decisioni del Consiglio che danno attuazione alla Politica Estera e di Sicurezza Comune in base agli orientamenti decisi in Consiglio europeo e le decisioni che dispongono il finanziamento di progetti in materia di non proliferazione;
- Rientra nell'art. 28 invece la serie di decisioni che definiscono “l'azione dell'Unione”. Nella disposizione infatti si parla di “interventi operativi”, per cui tali decisioni devono esplicitare il contenuto, “gli obiettivi e

⁴¹ M. E. Bartolini, *Politica estera e di sicurezza comune [dir. UE]* in *Diritto Online – sito web enciclopedia Treccani*, 2015: [http://www.treccani.it/enciclopedia/politica-europea-estera-e-di-sicurezza-comune-dir-ue_\(Diritto-on-line\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/politica-europea-estera-e-di-sicurezza-comune-dir-ue_(Diritto-on-line)/)

⁴² A. Lang, *Gli atti della PESC*, Capitolo 2 in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli editore, Torino, 2014

⁴³ R. Baratta, *Lezioni di Diritto dell'Unione Europea*, Luiss University press, Roma, 2017

⁴⁴ E. Cannizzaro, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Giappichelli editore, Torino, 2017

⁴⁵ M. E. Bartolini, *Politica estera e di sicurezza comune [dir. UE]* in *Diritto Online – sito web enciclopedia Treccani*, 2015: [http://www.treccani.it/enciclopedia/politica-europea-estera-e-di-sicurezza-comune-dir-ue_\(Diritto-on-line\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/politica-europea-estera-e-di-sicurezza-comune-dir-ue_(Diritto-on-line)/)

⁴⁶ Per ulteriori dettagli si veda A. Lang, *Gli atti della PESC*, Capitolo 2 in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli editore, Torino, 2014

i mezzi di cui l'Unione deve disporre, le condizioni di attuazione e, se necessario, la durata⁴⁷ di suddetti interventi operativi. Questo tipo di decisioni, come si precisa nei successivi commi dell'art. 28, sono vincolanti per gli Stati Membri che devono ad esse adeguare le loro politiche nazionali e hanno l'obbligo di informare il Consiglio dell'adozione delle misure di recepimento. L'art. 28 costituisce base di riferimento, insieme all'art. 33 TUE, anche per le decisioni in cui vengono nominati i rappresentanti speciali o viene prorogato il loro mandato e, insieme all'art. 43 TUE, per quelle decisioni che danno avvio, modificano o prorogano una missione dell'Unione di gestione di crisi all'estero.

- Per ultimo, fanno riferimento all'art. 29 TUE le decisioni di definizione delle posizioni comuni in merito ad una determinata questione di natura politica e geografica. Esse possono prevedere delle norme di condotta che gli stati devono tenere nelle conferenze di revisione di accordi internazionali, ma principalmente gli atti adottati con questa base giuridica sono quelli con cui l'Unione dispone le misure restrittive nei confronti di Stati terzi, individui o gruppi di individui.

I Trattati comunque sottolineano l'importanza della corretta individuazione della base giuridica per quanto riguarda tutti gli atti dell'Unione, compresi quelli in materia di PESC. La Corte di giustizia, a questo proposito, ha elaborato dei criteri oggettivi per farlo, quindi l'errata base giuridica rappresenta un vizio dell'atto che può essere impugnato facendo ricorso per annullamento. Per prima cosa, bisognerà interpretare l'atto e trovare un collegamento logico tra esso e la sua base giuridica riguardante "sia il contenuto dell'atto che le sue finalità"⁴⁸ e poi determinare "quale delle disposizioni del Trattati attribuisce alle istituzioni la competenza ad adottare quel determinato atto"⁴⁹. Secondo la giurisprudenza, inoltre, "un atto deve essere, di norma, adottato su una sola base giuridica"⁵⁰. Dunque, se lo scopo e i contenuti della disposizione non dovessero essere chiari e dovessero invece essere molteplici, l'istituzione dovrà individuare il cosiddetto "centro di gravità", cioè l'obiettivo o il contenuto che risulta più importante rispetto agli altri⁵¹. Per quanto riguarda i semplici atti comunitari, se non si riuscisse ad individuare neanche il "centro di gravità" si può adottare l'atto riferendosi a più basi giuridiche.

Discorso simile per gli atti PESC: intanto, è molto importante individuare con attenzione lo scopo della decisione per poi decidere se essa riguardi solo l'ambito PESC o no e quindi se la base giuridica si possa determinare nel TUE o nel TFUE. Determinare precisamente lo scopo dell'atto non è però sempre facile, in quanto "l'esistenza di una finalità politica potrebbe giustificare l'attrazione nell'ambito della politica estera di qualsiasi atto avente un contenuto materiale che rientri, quanto al suo contenuto, nelle competenze dell'Unione"⁵², per cui tutto potrebbe dipendere dall'interpretazione che il legislatore ne da. Dopo il Trattato di Lisbona, la questione si è complicata ulteriormente in quanto adesso tutta l'azione esterna dell'Unione, sia

⁴⁷ Ai sensi dell'art. 28 TUE

⁴⁸ E. Cannizzaro, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Giappichelli editore, Torino, 2017

⁴⁹ A. Lang, *Gli atti della PESC*, Capitolo 2 in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli editore, Torino, 2014

⁵⁰ E. Cannizzaro, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Giappichelli editore, Torino, 2017

⁵¹ A. Lang, *Gli atti della PESC*, Capitolo 2 in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli editore, Torino, 2014

⁵² E. Cannizzaro, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Giappichelli editore, Torino, 2017

quella PESC che quella comunitaria, persegue gli stessi obiettivi. Secondo la giurisprudenza precedente al Trattato di Lisbona⁵³, quando c'è ambiguità bisogna individuare gli obiettivi immediati dell'atto adottato, diversi da quelli di lungo periodo, e da quelli risalire alla base giuridica⁵⁴. Nel caso in cui tutte le ambiguità non fossero comunque risolvibili, non è chiara la posizione della Corte a riguardo. Nella sentenza della Corte si diceva che un atto PESC non poteva avere doppia base giuridica, concetto ribadito ora nell'art. 40 TUE che impedisce che gli atti PESC abbiano una doppia base giuridica in quanto le procedure di adozione utilizzate per la Politica estera e per le politiche comunitarie sono ben diverse. Inoltre, diverso sarebbe anche il ruolo che dovrebbe ricoprire la Corte di Giustizia che non ha potere di giurisdizione sulla PESC (a parte due eccezioni⁵⁵) in quanto non sono atti legislativi aventi effetti diretti su persone fisiche o giuridiche. La soluzione del problema sarebbe quindi l'adozione di un doppio atto: uno PESC e uno comunitario, ma nella prassi si hanno esempi di doppi atti solo quando essi riguardano misure restrittive, in quanto esse investono sia il campo politico che quello economico⁵⁶.

Ambiguità possono riscontrarsi anche sul fronte della stipulazione di accordi internazionali per individuare se essi siano accordi esclusivamente PESC o misti. Il trattato di Lisbona chiarisce su questo punto che gli accordi "principalmente o esclusivamente" PESC sono quelli riguardanti operazioni di gestione crisi, scambio di informazioni strategiche tra stati, rapporti sullo stato delle missioni e l'eventuale partecipazione di stati terzi ad una missione dell'Unione. Essi seguono la procedura di stipulazione normale, come definita dall'art. 216 TFUE, con poche differenze: sono negoziati direttamente dall'Alto Rappresentante e il Parlamento non è coinvolto nel processo⁵⁷.

1.4 Il ruolo del Consiglio e del Consiglio europeo e la procedura di adozione degli atti

Abbiamo visto che l'adozione degli atti PESC è affidata alle due istituzioni che, per antonomasia, sono considerate istituzioni a carattere intergovernativo. Il procedimento decisionale con cui i due organi adottano gli atti è quello dell'unanimità. Di solito questo metodo usato all'interno delle organizzazioni internazionali garantisce che il potere sovrano degli Stati non sia scalfito, ma rende l'organizzazione meno autonoma in quanto in ogni sua decisione deve rispondere alle esigenze di tutti gli Stati Membri. Gli Stati europei, soprattutto in materia di PESC, sono molto restii a trasferire la loro sovranità a livello europeo. La procedura decisionale in ambito PESC è disciplinata dall'art. 31 TUE che con il Trattato di Lisbona è stata estesa anche al Consiglio europeo, e prevede l'unanimità come metodo principale per l'adozione degli atti⁵⁸.

⁵³ Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 20 maggio 2008 per il ricorso di annullamento della Dec. 2004/0333/PESC sul caso ECOWAS.

⁵⁴ A. Lang, *Gli atti della PESC*, Capitolo 2 in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli editore, Torino, 2014

⁵⁵ Art. 24.1 TUE

⁵⁶ A. Lang, *Gli atti della PESC*, Capitolo 2 in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli editore, Torino, 2014

⁵⁷ *Ibidem*

⁵⁸ E. Cannizzaro, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Giappichelli editore, Torino, 2017

Il rischio che si arrivi ad uno stallo decisionale e che l'azione esterna dell'Unione non riesca ad essere tempestiva di fronte a determinate situazioni internazionali ha fatto sì che nel tempo venissero creati due correttivi per evitare l'impasse almeno in Consiglio (il Consiglio europeo continua a deliberare all'unanimità).

La prima attenuante della regola dell'unanimità è la possibilità di astensione da parte degli Stati, distinguendo tra astensione semplice e astensione costruttiva⁵⁹. Nel primo caso l'atto adottato dal Consiglio andrà a vincolare anche lo Stato che si è astenuto, quindi la decisione viene presa "per consensus", ovvero basta che non ci siano voti contrari: questo accade nei casi in cui uno Stato, nonostante non sia contrario all'atto in discussione, preferisce non prendere posizione sull'argomento, ma accetta comunque di essere vincolato alla decisione⁶⁰. Nel secondo caso, invece, lo Stato che decide di astenersi deve motivare la sua scelta tramite una dichiarazione formale. Esso "può precisare che la propria astensione non ostacola l'adozione della decisione la quale, tuttavia, non si applicherà ad esso; si stabilisce, in tal modo, un meccanismo di integrazione differenziata"⁶¹. Per evitare il rischio che ci siano troppe astensioni in seno al Consiglio e che quindi le decisioni vengano adottate solo con il consenso di pochi stati, l'art 31.1 del TUE prevede una soglia massima di astensioni costruttive: l'atto non viene adottato se gli Stati che si avvalgono di questi istituto "rappresentino almeno un terzo degli Stati membri che totalizzano almeno un terzo della popolazione dell'Unione".

Il secondo correttivo introdotto per evitare che la regola dell'unanimità blocchi l'azione del Consiglio in materia di PESC è la previsione del voto a maggioranza qualificata in casi ben definiti⁶². Questa regola si attua solamente al Consiglio e non al Consiglio europeo e si attua in quattro casi, elencati dal Trattato: nel caso in cui il Consiglio "adotta una decisione che definisce un'azione o una posizione dell'Unione, sulla base di una decisione del Consiglio Europeo" o "in base a una proposta dell'Alto Rappresentante", ipotesi aggiunta con il Trattato di Lisbona che ha rafforzato a 360 gradi i poteri dell'Alto Rappresentante. Quando "adotta decisioni relative all'attuazione di una decisione che definisce un'azione o una posizione" e questo è il caso del terzo tipo di decisioni elencate nell'art. 25 del TUE, quelle cosiddette "operative" in quanto danno semplicemente attuazione agli atti a cui si riferiscono e ad essi sono vincolate, per cui non hanno bisogno di ulteriore consenso⁶³. Ultima ipotesi prevista dal trattato è il caso in cui esso nomini un rappresentante speciale secondo l'art. 33⁶⁴.

Riguardo all'utilizzo della maggioranza qualificata come regola di adozione degli atti, il Trattato di Lisbona ha inoltre introdotto un'importante disposizione in materia di PESC. L'art. 31 TUE al comma 3 prevede infatti la cosiddetta "clausola passerella" applicabile all'intero settore PESC tranne che alle decisioni che riguardano il settore militare e della difesa. Questa novità permette al Consiglio europeo di adottare

⁵⁹ P. Mariani, Profili istituzionali della PESC, Capitolo 1 in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli editore, Torino, 2014

⁶⁰ Ibidem

⁶¹ E. Cannizzaro, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Giappichelli editore, Torino, 2017

⁶² Ai sensi dell'art. 31.2 TUE

⁶³ P. Mariani, Profili istituzionali della PESC, Capitolo 1 in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli editore, Torino, 2014

⁶⁴ Ibidem

all'unanimità una decisione che comporti "l'ampliamento delle ipotesi di deliberazioni del Consiglio a maggioranza qualificata"⁶⁵. Ciò permettere, in presenza di pieno consenso in seno al Consiglio europeo, di rendere il processo decisionale in materia di PESC meno lungo e complesso.

Questi correttivi, insieme alle altre novità introdotte in ambito di PESC con il Trattato di Lisbona, sono volte a rendere l'azione esterna dell'Unione non solo coerente con il resto delle politiche comunitarie, ma anche più incisiva sul piano internazionale. Si è tentato di accrescere il potere e l'autonomia delle istituzioni dell'Unione rispetto agli Stati Membri introducendo figure indipendenti e processi decisionali il più possibile slegati dalle sovranità nazionali.

1.5 Le misure restrittive in ambito di PESC: base giuridica, prassi e modalità di adozione

Tuttavia, come già detto precedentemente, anche dopo le numerose riforme a cui è stato sottoposto il quadro istituzionale e giuridico dell'Unione Europea, l'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune è quello che ha subito i cambiamenti meno radicali. Non tutti gli Stati sono disposti a cedere la loro sovranità in materia e, quelli che lo sono, sarebbero pronti a cederne solo una parte. La politica estera è considerato uno dei pilastri della sovranità nazionale e quello che permette ad uno Stato di avere un ruolo nel panorama internazionale e di agirvi come meglio crede: lasciare un tale potere ad un'organizzazione sovranazionale non è mai stata intenzione dei Membri dell'Unione, che nell'ambito hanno sempre preferito un approccio intergovernativo. Per cui, almeno fino a Maastricht, l'Unione Europea disponeva di poche o nulle capacità di intervento esterno, mentre nei successivi trattati si è tentato di aumentarle su diversi fronti, fino ad arrivare, con il fallito progetto di Trattato costituzionale del 2004 all'elaborazione di una politica estera e di difesa comune, idea che sta rinascendo negli ultimi anni per far fronte all'instabilità dell'ambiente internazionale.

Per ora, comunque, l'Unione Europea rimane un'entità politica quasi completamente priva di capacità militare autonoma e, soprattutto, priva di capacità coercitiva nei confronti degli Stati Membri. Lo strumento essenziale con cui l'UE, negli ultimi anni, ha portato avanti la sua azione esterna è l'adozione di misure restrittive nei confronti di Stati terzi o entità non statali⁶⁶. Esse vengono adottate dalle istituzioni per realizzare gli obiettivi della Politica Estera e di Sicurezza Comune, cioè democrazia, stato di diritto, rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e del diritto internazionale.⁶⁷ Tali misure sono di solito adottate dall'UE in attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ONU che prevedono sanzioni, ma possono essere anche adottate autonomamente dall'Unione per inasprire le sanzioni ONU o per avere una posizione indipendente. Esse sono uno strumento economico e diplomatico con il fine di indurre uno Stato terzo a modificare il proprio comportamento contrario al diritto internazionale. Aumentando nella prassi i casi di adozione di sanzioni, anche il quadro giuridico in materia è stato specificato.

⁶⁵ E. Gianfrancesco, *La politica estera e di Sicurezza Comune prima e dopo il Trattato di Lisbona* in *Forum di quaderni costituzionali*, 18 aprile 2011

⁶⁶ L. Paladini, *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza* in *Il Diritto dell'Unione Europea* 2/2009

⁶⁷ Ai sensi dell'art. 21 TUE

Le misure restrittive possono innanzitutto essere adottate nei confronti di Stati terzi, di persone fisiche o giuridiche o di entità non statali (quali ad esempio gruppi terroristici). Possono inoltre essere di natura diversa: sanzioni economiche, diplomatiche, riduzione o interruzione dei rapporti commerciali, embargo di armi, restrizioni all'ammissione o finanziarie mirate ai singoli individui (divieti di visto o di viaggio, blocco dei conti corrente). Prima del Trattato di Lisbona e della conseguente unificazione dell'Unione europea e della Comunità europea in un'unica organizzazione, gli atti che prevedevano misure restrittive avevano una diversa base giuridica a seconda della loro natura:

- Il Consiglio adottava all'unanimità una Posizione comune ai sensi dell'ex art. 15 TUE e agli Stati membri, secondo il principio di leale cooperazione, spettava il compito esecutivo⁶⁸;
- Se la misura restrittiva comprendeva "misure comportanti l'esercizio di competenze comunitarie, come accade nel congelamento di fondi, allora all'atto PESC doveva seguire l'adozione di un regolamento comunitario"⁶⁹ di attuazione, adottato dal Consiglio con riferimento alla Posizione comune. Gli articoli 301 e 60 del Trattato CE attribuivano "alla Comunità il potere di adottare misure restrittive di natura economica"⁷⁰ e quindi fungevano da base giuridica per i regolamenti in materia economico finanziaria. Negli anni la prassi ha evidenziato la tendenza ad adottare misure dirette a specifici individui o gruppi di individui: alla base giuridica si aggiungeva quindi un altro art. del TCE, il 308⁷¹. In questo caso, quindi, la procedura contemplava l'adozione del regolamento all'unanimità da parte del Consiglio, con preventivo parere del Parlamento europeo che entrava a far parte del processo decisionale⁷².

La riforma di Lisbona ha tentato di semplificare il quadro giuridico e le modalità di adozione di tali atti. Ai sensi dell'art. 29 TUE, il Consiglio, su proposta dell'Alto rappresentante che viene esaminata e discussa dagli organi competenti⁷³, "adotta decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica". Per tali atti vale la regola dell'unanimità, a meno che il Consiglio non adotti decisioni in attuazione di precedenti decisioni del Consiglio Europeo adottate ai sensi degli articoli 22 e 26 TUE⁷⁴ che quindi gli permettono di deliberare a maggioranza qualificata (art. 31.3 TUE)⁷⁵. L'attuazione pratica delle misure restrittive di natura diplomatica o che impongono un *travel ban* o l'embargo

⁶⁸L. Paladini, *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza in Il Diritto dell'Unione Europea* 2/2009

⁶⁹ Ibidem

⁷⁰ M. E. Bartolini, Sulla natura delle competenze della Comunità ad adottare misure restrittive nei confronti di Stati Terzi in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2/2007

⁷¹L. Paladini, *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza in Il Diritto dell'Unione Europea* 2/2009

⁷² A. Lang, *Gli atti della PESC*, Capitolo 2 in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli editore, Torino, 2014

⁷³ Le proposte dell'A.R. sono discusse da diversi organi del Consiglio: dal gruppo responsabile per la regione geografica in cui si trova il paese in questione, dal RELEX (gruppo dei Consiglieri per le relazioni esterne), dal Comitato Politico e di Sicurezza (CPS) e dal Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER II).

⁷⁴ Per cui il Consiglio Europeo individua gli interessi e obiettivi strategici dell'Unione e adotta le decisioni necessarie.

⁷⁵ P. Mariani, *Profili istituzionali della PESC*, Capitolo 1 in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli editore, Torino, 2014

di armi, rimane in capo agli Stati membri che, secondo il principio di leale cooperazione⁷⁶, sono tenuti ad attuare disposizioni che rispettino le decisioni del Consiglio.

Per quanto riguarda invece le misure che per essere rese operative richiedono azioni dell'Unione (principalmente quelle economiche e finanziarie), l'atto PESC deve essere seguito da un regolamento adottato sulla base del TFUE, come accadeva prima della riforma di Lisbona⁷⁷. Tale regolamento è vincolante per qualsiasi Stato, persona o entità dell'UE e in esso devono essere definiti l'esatta modalità e campo di applicazione delle sanzioni. La riforma del 2009 ha cercato poi di semplificare il quadro giuridico, raggruppando le tre basi giuridiche su cui si fondavano questo tipo di regolamenti in precedenza in un solo articolo: infatti, ora l'art. 215 TFUE "offre una base giuridica ad hoc [per i regolamenti che prevedono] sanzioni economiche e finanziarie"⁷⁸ e l'interruzione o riduzione delle relazioni economiche con uno Stato terzo. Inoltre, "esso attribuisce una specifica competenza all'Unione di adottare sanzioni nei confronti di persone fisiche o giuridiche o gruppi o enti non statali"⁷⁹. L'accorpamento in una sola base giuridica ha fatto sì che anche la procedura di adozione di questi atti sia unica e non differenziata: l'Alto Rappresentante e la Commissione fanno una proposta di regolamento che viene esaminata dai comitati addetti del Consiglio (in particolare da COREPR e CPS) e poi il Consiglio delibera all'unanimità, informando preventivamente il Parlamento dell'adozione dell'atto⁸⁰. L'assemblea parlamentare è perciò esclusa in tutti i casi⁸¹ dal processo decisionale, mentre prima della riforma di Lisbona esso era coinvolto almeno per quanto riguardava i regolamenti con base giuridica l'ex art. 308 TCE (sanzioni verso singoli individui). Il potere decisionale in materia è perciò nelle mani delle istituzioni intergovernative e quindi degli Stati membri, nonostante il ruolo sempre più importante di istituzioni indipendenti come l'Alto Rappresentante.

⁷⁶ Ai sensi dell'art. 29 TUE: "Gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni dell'Unione."

⁷⁷ A. Lang, *Gli atti della PESC*, Capitolo 2 in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli editore, Torino, 2014

⁷⁸ U. Draetta, *Elementi di diritto dell'Unione. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione europea*, Giuffrè editore, Milano, 2009

⁷⁹ C. Di Stasio, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Giuffrè editore, Milano, 2010

⁸⁰ R. Adam, A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, pp.471-472, Giappichelli editore, Torino, 2014

⁸¹ L'esclusione del Parlamento vale anche per le modifiche degli atti adottati prima della riforma di Lisbona. Il Parlamento impugnò davanti alla Corte di giustizia dell'UE il regolamento 1286/2009 in modifica dell'881/2002, che prevedeva misure restrittive contro persone collegate ad Osama Bin Laden, per errata base giuridica in quanto doveva fondarsi sull'art. 75 TFUE, ma la Corte respinse il ricorso dicendo che le sanzioni possono essere adottate solo ai sensi dell'art. 215 TFUE con la sentenza C-130/10 Parlamento c. Consiglio del 19 luglio, ECLI:EU:C:2012:472, punti 54, 58, 61

Capitolo II

2.1 Le competenze dell'Unione Europea in materia di sanzioni

Prima del trattato di Maastricht, la situazione internazionale faceva sì che l'Unione europea fosse soggetta alle dinamiche della Guerra Fredda e sotto l'ala protettiva degli Stati Uniti, per cui il bisogno di avere una politica estera autonoma e ben definita rimaneva in secondo piano. Con il crollo del muro di Berlino e il conseguente calo di interesse degli USA per il Vecchio continente si sono rese chiare due necessità: riformare il quadro istituzionale dell'Unione per adeguarne la struttura all'allargamento avvenuto verso i paesi ex comunisti dell'Est Europeo; e rafforzare la posizione dell'UE a livello internazionale. Le atrocità a cui portò la dissoluzione dei regimi comunisti, soprattutto quello di Tito nell'ex Jugoslavia, ebbero un grande effetto emotivo sui cittadini dell'Unione che vedevano la guerra svolgersi ai loro confini. L'opinione pubblica dunque cominciò a chiedere un'azione realmente efficace, capace di smorzare gli orrori che stavano avvenendo nei territori confinanti. Da quella richiesta, si decise di avviare, nel caso specifico, dei programmi che comprendessero forze armate per sorvegliare la situazione nei Balcani e, più in generale, di aumentare le capacità di azione estera dell'Unione.

Tuttavia l'UE, nonostante l'allargamento delle competenze nelle recenti riforme, continua ad avere poca o nulla capacità di intervento esterno, soprattutto in materia militare. Essa ha sempre esercitato, e continua a farlo, una sorta di *soft power*, soprattutto in ambito culturale, promuovendosi come “forza civile”. Negli ultimi anni, l'intensificarsi dei conflitti che coinvolgono diversi attori internazionali e il ritorno prepotente del fenomeno terroristico hanno reso questo potere d'influenza culturale uno strumento troppo poco efficace. Per cui, l'UE si è vista costretta ad affiancare al *soft power* il cosiddetto *hard power* e ad assumere un ruolo più incisivo in campo internazionale. Lo strumento prediletto per esercitare la sua azione esterna è stato, senza dubbio, l'adozione di misure restrittive nei confronti di Stati terzi o di entità non statali che può essere considerato uno strumento a mezza strada tra *soft* e *hard power*: non si tratta di azioni militari, ma neanche di mera influenza culturale. Anche il resto della comunità internazionale, resosi conto dei costi troppo elevati delle azioni militari, soprattutto in fatto di vite umane, ha cominciato ad usare le sanzioni come principale strumento di pressione esterna.

Le misure restrittive sono dunque uno strumento della Politica Estera e di Sicurezza Comune che le istituzioni utilizzano per raggiungere i principali scopi dell'Unione in materia di PESC: salvaguardare i valori, gli interessi fondamentali e la sicurezza dell'UE, preservare la pace, consolidare e sostenere la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e i principi del diritto internazionale, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale⁸². Lo scopo principale di tali misure è quindi quello di esercitare pressione e/o sanzionare Stati Terzi o individui che portano avanti comportamenti contrari al diritto internazionale, con particolare riguardo

⁸² Pagina web del Consiglio europeo e del Consiglio dell'UE, *Sanzioni: quando e in che modo l'UE adotta misure restrittive*: <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/>

al rispetto dei diritti umani e al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale⁸³. Dato l'abbondante ricorso negli ultimi anni a questo tipo di misure da parte sia del Consiglio di Sicurezza ONU sia, conseguentemente, dell'Unione Europea, nel 2004 il Consiglio ha elaborato dei *Principi di base per il ricorso alle misure restrittive (sanzioni)*. Nel documento, si afferma che "Il Consiglio intende avvalersi delle sanzioni come elemento di un'impostazione politica integrata e globale, che includerà dialogo politico, incentivi e condizionalità e che potrebbe altresì comportare, come ultima istanza, il ricorso a misure coercitive conformemente alla Carta dell'ONU"⁸⁴.

L'Unione adotta sanzioni sia in attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, sia autonomamente. Nel primo caso, il Consiglio di Sicurezza, qualora accerti l'esistenza di una violazione o di una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale o di un atto di aggressione, può agire nel quadro del capitolo VII della Carta ONU, specificatamente secondo l'art. 41 che riguarda misure coercitive non implicanti l'uso della forza. Tali risoluzioni possono essere vincolanti per gli Stati Membri delle Nazioni Unite e la loro ricezione da parte dell'UE è giustificata dal fatto che esse pongono un obbligo in capo ai singoli Stati e all'Unione nelle materie di sua competenza⁸⁵. L'UE è tenuta ad attuarle nel più breve tempo possibile, attenendosi ai loro termini, ma può anche decidere di "rafforzare tali sanzioni applicando misure supplementari e più rigorose"⁸⁶ (i cosiddetti regimi sanzionatori misti). L'UE poi, può decidere anche di adottare sanzioni autonome come contromisure nei confronti di uno Stato Terzo che ha violato un accordo stipulato direttamente con l'Unione. Nel caso invece lo stato in questione abbia violato un obbligo *erga omnes*, l'UE di solito si allinea alle azioni dell'ONU⁸⁷ o ricorre a sanzioni autonome "per sostenere gli sforzi nella lotta al terrorismo e alla proliferazione delle armi di distruzione di massa e quali misure restrittive in difesa del rispetto dei diritti umani, della democrazia, dello stato di diritto e del buon governo"⁸⁸.

Le sanzioni non hanno soltanto carattere punitivo, ma sono volte anche a generare un cambiamento e a ridurre a zero le conseguenze negative su chi non è responsabile del comportamento contrario al diritto internazionale, come la popolazione civile dello Stato sanzionato. Inoltre, nonostante le restrizioni dell'UE, per loro stessa natura, abbiano effetto su uno Stato terzo e quindi a livello internazionale, esse esercitano la loro capacità coercitiva solo nello spazio giurisdizionale e di azione dell'Unione stessa, ovvero: nel territorio UE, ai cittadini o alle imprese registrate in un paese membro dell'Unione, alle attività economiche che hanno luogo sul territorio dell'UE e su tutti gli aeromobili o navi che battono bandiera di uno Stato membro⁸⁹. Infine, l'Unione si impegna a revisionare costantemente le misure restrittive adottate autonomamente in modo tale che

⁸³ L. Paladini, *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2/2009

⁸⁴ Documento del Consiglio dell'UE, *Principi di base per il ricorso alle misure restrittive (sanzioni)*, Bruxelles, 7 giugno 2004

⁸⁵ U. Draetta, *Elementi di diritto dell'Unione. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione europea*, Milano, 2009

⁸⁶ Scheda informativa del Consiglio dell'UE, *Misure restrittive dell'UE*, 29 aprile 2014

⁸⁷ U. Draetta, *Elementi di diritto dell'Unione. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione europea*, Milano, 2009

⁸⁸ Documento del Consiglio dell'Unione europea, *Principi di base per il ricorso alle misure restrittive (sanzioni)*, Bruxelles, 7 giugno 2004

⁸⁹ Scheda informativa del Consiglio dell'UE, *Misure restrittive dell'UE*, 29 aprile 2014

esse continuino a perseguire l'obiettivo per cui sono state adottate e, nel caso la situazione internazionale subisca dei cambiamenti, vengono prontamente abrogate o modificate.

2.2 Diversi tipi di sanzioni

L'aumentare del ricorso all'adozione di misure restrittive ha fatto sì che le istituzioni comunitarie negli anni, anche imparando dalle esperienze reali, specificassero il campo di attuazione e i principi attuativi di tali politiche. Il quadro delle sanzioni è quindi diventato ormai molto ampio e differenziato. A seconda del preciso risultato a cui si intende arrivare, l'UE adotta un certo tipo di sanzioni o di pacchetto di sanzioni. La prima distinzione si può fare per quanto riguarda il tipo di condotta sanzionata: terrorismo, attività di proliferazione nucleare, violazione dei diritti umani, annessione di territori stranieri, destabilizzazione deliberata di un paese sovrano⁹⁰. Una seconda distinzione può essere fatta invece per quanto riguarda l'ambito su cui si decide di intervenire: le misure restrittive possono quindi essere di natura diplomatica, economica, finanziaria, commerciale nonché possono comprendere i cosiddetti *travel* e *visa ban*. Infine, la distinzione maggiormente importante da fare riguarda i destinatari delle misure: esse possono essere rivolte a governi di paesi terzi, a entità non statali collegate però ai governi, a organizzazioni o gruppi non statali (es: gruppi terroristici) o a individui singoli.

2.2.1 Sanzioni politiche, economiche e finanziarie nei confronti di uno stato terzo

La prima categoria di sanzioni è anche quella considerata meno efficace, ma funge da primo avvertimento per il paese sanzionato e ad un valore più che altro simbolico. Si tratta infatti di sanzioni di tipo diplomatico che comprendono l'interruzione di relazioni diplomatiche e quindi il ritiro (di solito congiunto) dei rappresentanti dell'Unione e di tutti gli Stati membri presso lo stato in questione, ma possono anche comprendere il boicottaggio di manifestazioni o eventi sportivi.

Le altre misure, quelle più utilizzate nella prassi, sono le cosiddette "sanzioni in senso stretto" e richiedono una base giuridica nei Trattati.⁹¹ Si tratta di restrizioni di natura economica, commerciale e finanziaria. Innanzitutto, esse comprendono:

- Embargo di armi. Messo in atto a livello dei singoli Stati membri, non avendo l'Unione alcuna competenza in materia, tali sanzioni vengono adottate tramite una decisione del Consiglio avente base giuridica l'art. 29 TUE. Sono stabilite con l'obiettivo principale di bloccare il flusso di armi verso i paesi in questione, teatro di conflitti esterni o interni. Gli embarghi comprendono⁹² il divieto di vendita, trasporto e fornitura di armi o di qualunque altro genere di "attrezzatura militare"⁹³ e il conseguente divieto di portare assistenza tecnica o finanziaria in ambito militare. All'elenco possono essere aggiunti

⁹⁰ Pagina web del Consiglio europeo e del Consiglio dell'UE, *Diversi tipi di sanzioni*:

<http://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/different-types/>

⁹¹ Ibidem

⁹² Scheda informativa del Consiglio dell'UE, *Misure restrittive dell'UE*, 29 aprile 2014

⁹³ In base all'elenco comune delle attrezzature militari dell'UE

anche tutti quei beni che potrebbero essere utilizzati dalla polizia locale per un'eventuale repressione interna e i beni cosiddetti a "duplice uso", cioè quei prodotti che potrebbero avere usi sia civili che militari.⁹⁴ Su sanzioni di questo genere vengono disposte, di solito, anche delle deroghe per alcuni beni e circostanze particolari: possono essere esenti dal divieto attrezzature non letali destinate a usi umanitari o a favorire operazioni di gestione crisi delle Organizzazioni internazionali. Comunque la fornitura di questi beni o di assistenza tecnica e finanziaria, anche in caso di deroga, può essere consentita solo previa autorizzazione di autorità competenti e con il rispetto di determinate condizioni.⁹⁵

- Le sanzioni economiche e finanziarie, invece, sono messe in atto a livello europeo, in quanto fanno capo a materie di competenza dell'Unione. Per cui, la decisione del Consiglio è accompagnata da un regolamento attuativo avente base giuridica l'art. 215 TFUE, direttamente applicabile dagli Stati membri senza bisogno di alcuna disposizione interna di recepimento. Misure restrittive di questo genere sono tra le più utilizzate nella prassi in quanto, data l'importanza economica dell'Unione europea a livello internazionale, hanno un'efficacia non indifferente. A seconda del tipo di violazione che si vuole sanzionare e dell'obiettivo, esse possono colpire diversi settori strategici dell'economia del paese terzo. Comprendono dunque:
 - la riduzione e l'interruzione dei rapporti commerciali con il paese terzo tramite imposizione di dazi su alcuni prodotti o il divieto di importazione e esportazione di determinati beni;
 - divieto di fornire alcuni servizi;
 - misure restrittive nel settore dei trasporti, quindi il divieto di accesso a porti e aeroporti da parte di navi o aerei del paese terzo o a esso collegati;
 - divieti di investimento, movimenti di capitale o revoca delle preferenze tariffarie.

Le sanzioni economiche e finanziarie devono essere messe in atto da tutti gli Stati membri dell'Unione e quindi da tutte le persone, fisiche e giuridiche, che svolgono una qualche attività commerciale nell'Unione, siano essi cittadini dell'Unione o meno, nonché da tutte le aziende con sede legale in un paese UE che svolgono attività commerciali anche al di fuori dell'Unione.

Le restrizioni economico-commerciali, dato il peso dell'UE nel mercato internazionale, sono sì quelle più efficaci nella prassi, ma sono anche quelle più controverse e difficili da gestire. Infatti, esse rischiano di generare conseguenze negative per l'intera economia dello Stato terzo che si intende sanzionare, in particolar modo per popolazione civile non direttamente responsabile delle violazioni, fino ad arrivare a costi umanitari troppo elevati. Per questo motivo, nel corso degli anni, nella prassi dell'Unione si è cominciato ad affermare l'utilizzo delle cosiddette "sanzioni mirate".

⁹⁴ In base all'elenco dei prodotti a duplice uso dell'UE (allegato I del regolamento 428/2009)

⁹⁵ Documento della SEAE – Servizio europeo per l'azione esterna, ultimo aggiornamento 15 settembre 2009, http://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/sanctions/docs/index_it.pdf

2.2.2 Sanzioni “intelligenti” nei confronti di persone fisiche e entità non statali

Come già affermato, le sanzioni hanno lo scopo di fare pressione su uno Stato terzo o su un'entità non statale per indurlo a modificare la sua condotta contraria al diritto e che minaccia la pace e la sicurezza internazionale. L'obiettivo è perciò quello di punire solamente i reali responsabili di tali comportamenti, creando il minor numero di danni collaterali possibili. Il rischio di crisi umanitarie provocato dagli embarghi totali era infatti diventato troppo alto, così la politica sanzionatoria dell'Unione, negli anni, è diventata una politica “targettizzata” che cerca di colpire solamente gli individui e gli organi veramente responsabili di determinate azioni, siano essi più o meno collegati al governo centrale del paese. I destinatari di tali sanzioni possono dunque essere sia individui-organi di uno Stato, ma anche soggetti non direttamente espressione delle politiche governative, come militari, ex membri del governo o uomini d'affari.

Queste sanzioni, cosiddette “smart sanctions” o “targeted sanctions” comprendono:

- Divieto di ingresso in UE, i cosiddetti *travel* e *visa ban*. Le persone iscritte negli elenchi non possono essere ammesse nel territorio di nessuno Stato Membro e, nel caso essi fossero cittadini europei, non possono uscire dai confini dello Stato di appartenenza. Inoltre, qualora tali persone abbiano bisogno di un visto per entrare in territorio comunitario, non sarà possibile per loro ottenerlo. L'attuazione di queste misure è compito dei singoli Stati Membri che devono dunque adottare i provvedimenti interni necessari per rispettare la decisione del Consiglio. Sono previste delle deroghe a questo tipo di sanzioni per ragioni umanitarie o nel caso in cui uno Stato debba ospitare una conferenza di un'organizzazione intergovernativa internazionale, dell'ONU o dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)⁹⁶.
- Congelamento di capitali e di beni e divieto per altre persone o entità appartenenti all'UE di fornire fondi alle persone in elenco. Queste misure sono direttamente applicabili a livello comunitario, senza il bisogno di alcuna norma di recepimento da parte degli Stati Membri. Esse riguardano i beni e le risorse finanziarie di persone o entità iscritte negli elenchi dell'Unione o da essi controllati. Non è possibile, per gli individui sanzionati, fare alcuna transazione con i propri beni, che sia trasferimento, vendita o semplice accesso ai fondi. Inoltre, altre persone o entità europee non possono in alcun modo avere delle relazioni economiche con le persone colpite dalle misure, non possono quindi fornire loro beni o risorse. Ovviamente, anche in questo caso la legislazione prevede la possibilità di deroghe alle disposizioni per esigenze di base come affitto, generi alimentari e medicinali o anche per il pagamento di alcune spese legali.⁹⁷

Le sanzioni individuali prevedono che l'atto adottato dal Consiglio e poi il regolamento attuativo contengano, in allegato, l'elenco dei nominativi delle persone e delle entità non statali oggetto delle misure. Se le misure sono state adottate in prima battuta dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU, il cosiddetto “listing” viene fatto direttamente dalle Nazioni Unite e l'Unione europea si limita a recepirlo. Spesso però l'Unione amplia e

⁹⁶Scheda informativa del Consiglio dell'UE, *Misure restrittive dell'UE*, 29 aprile 2014

⁹⁷ Documento del Consiglio dell'UE, *Misure restrittive dell'UE*, 29 aprile 2014

inasprisce le misure adottate dalle Nazioni Unite, per cui allega all'atto che prevede le sanzioni due liste: una proveniente dalle Nazioni Unite e l'altra autonoma contenente un ampliamento dell'elenco di persone designate⁹⁸. Per quanto riguarda il "listing" autonomo, sono gli stessi Stati membri dell'Unione a redigere l'elenco. Dopodiché, le istituzioni possono adottare l'atto che prevede le misure restrittive senza alcun obbligo di consultare preventivamente le persone nei cui confronti si intende imporre delle sanzioni, ma seguendo delle regole precise nella formulazione della disposizione e dell'elenco. Esse devono:

- Motivare le sanzioni in maniera chiara⁹⁹;
- Notificare le sanzioni ai destinatari tramite lettera, se il loro indirizzo è disponibile, o tramite un avviso pubblicato dal Consiglio nella sezione C della Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea;
- Rendere noto alle persone in elenco il motivo della sanzione e di ogni eventuale cambiamento.

Inoltre, "le persone e le entità inserite in elenco possono presentare al Consiglio, unitamente ai documenti giustificativi, una domanda di riesame della decisione che le include in elenco."¹⁰⁰

La pratica del listing, andando ad incidere direttamente sulle libertà di alcuni, presenta delle difficoltà. Innanzitutto, una prima difficoltà è rappresentata dall'individuazione dei soggetti responsabili: la designazione deve essere ben precisa e non deve lasciare in alcun modo spazio ad equivoci. In questo senso, il Consiglio nel 2016 ha redatto un documento, *Le migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive*, in cui si specificano chiaramente alcune raccomandazioni su come agire quando si adottano misure di tal genere. Un'altra difficoltà si presenta quando ad essere oggetto di sanzioni sono persone o entità non direttamente coinvolte nelle politiche governative. Infatti, il *listing* può avere una sua logica quando riguarda leader, funzionari o individui-organi di uno Stato, più difficile è giustificare l'inserimento in elenco di persone non collegate in alcun modo al governo dello Stato sanzionato (come parenti o altre persone estranee). Il Consiglio ha sottolineato¹⁰¹ più volte che l'unico criterio di *listing* è quello della sussistenza di una precisa responsabilità nel comportamento sanzionato¹⁰².

2.2.3 Le sanzioni individuali come strumento di lotta al terrorismo

Dopo l'attacco terroristico al World Trade Center di New York l'11 settembre 2001, la comunità internazionale ha adottato, tramite le Nazioni Unite, una strategia di contrasto al terrorismo internazionale. Il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha quindi "iniziato ad adottare risoluzioni obbligatorie che impongono agli Stati membri misure da applicare nel loro ordinamento interno in materia di lotta al terrorismo

⁹⁸L. Paladini, *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2/2009

⁹⁹ Come ribadito anche nel caso *OMPI*, Sentenza del Tribunale di primo grado del 12 dicembre 2006, *Organisation des Moudjahiddines du peuple d'Iran c. Consiglio dell'Unione Europea (OMPI)*, causa T-228/02

¹⁰⁰ Pagina web del Consiglio europeo e del Consiglio dell'UE, *Procedura di adozione e di riesame delle sanzioni dell'UE*: <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/adoption-review-procedure/>

¹⁰¹ Documento del Consiglio dell'UE, *Orientamenti sull'attuazione e valutazione delle misure restrittive (sanzioni)*, 15 giugno 2012

¹⁰² L. Paladini, *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2/2009

internazionale”¹⁰³. Già con la risoluzione 1373¹⁰⁴ del 28 settembre 2001 si chiedeva agli Stati di mettere in atto delle misure per contrastare il fenomeno terroristico, in particolare bloccando ogni genere di finanziamento possibile. Nel quadro di tale risoluzione e della ris. 1267 del 1999, l’Unione europea, adeguandosi alla linea strategica della comunità internazionale, adotta delle misure restrittive “mirate” nei confronti dei soggetti iscritti nel cosiddetto “elenco dei terroristi dell’UE” allegato alla Posizione comune 2001/931/PESC e in continuo aggiornamento.

In questo contesto, sono però sorti alcuni problemi di attribuzione e di definizione della precisa base giuridica su cui fondare tali atti. Infatti, la lotta al terrorismo tocca due ambiti delle politiche dell’Unione: la Politica Estera e di Sicurezza Comune e la Cooperazione Giudiziaria e di Polizia in materia penale, il vecchio terzo pilastro ora entrato a far parte delle politiche comunitarie. Conseguentemente, le misure restrittive verso persone fisiche o giuridiche che supportano attività terroristiche potrebbero avere due basi giuridiche: l’art. 215 par. 2 del TFUE, usato come base giuridica di tutti gli atti che prevedono sanzioni in ambito di PESC, e l’art. 75 TFUE che ricade nell’ambito dello Spazio di libertà sicurezza e giustizia e dispone che:

“Qualora sia necessario per conseguire gli obiettivi di cui all’articolo 67, per quanto riguarda la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le attività connesse, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, definiscono un insieme di misure amministrative concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti, quali il congelamento dei capitali, dei beni finanziari o dei proventi economici appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali.”

Entrambe le disposizioni prevedono dunque l’adozione di misure restrittive contro persone fisiche o giuridiche, ma il loro campo di applicazione è diverso. “Capire quale deve essere il fondamento dell’azione dell’UE è importante, considerando che le due disposizioni di cui sopra prevedono procedure decisionali diverse.”¹⁰⁵ L’art. 215 TFUE prevede che l’atto contenente restrizioni sia preceduto da una decisione del Consiglio adottata nel quadro della Politica Estera e di Sicurezza Comune, quindi una procedura speciale che mette al centro del processo decisionale gli Stati membri e le istituzioni intergovernative (Consiglio dell’Unione e Consiglio europeo) e che relega il Parlamento al semplice ruolo consultivo. Le disposizioni invece fondate sull’art. 75 TFUE seguono la procedura legislativa ordinaria, per cui il Parlamento ha il ruolo di co-legislatore insieme al Consiglio e la Commissione ha pieno potere di proposta.¹⁰⁶

La Corte di giustizia ha quindi cercato di chiarire e distinguere con precisione l’ambito di applicazione dei due articoli, in particolare nella sentenza del 19 luglio 2012¹⁰⁷. Nel caso particolare il Parlamento “invocava l’invalidità del regolamento 1286/2009¹⁰⁸, sostenendo che esso avrebbe dovuto essere fondato sull’art. 75,

¹⁰³ N. Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, 2016

¹⁰⁴ Risoluzione 1373 del 28 settembre 2001, adottata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel corso della sua 4385esima riunione

¹⁰⁵ S. Poli, *La base giuridica delle misure dell’UE di congelamento dei capitali nei confronti di persone fisiche o giuridiche o entità non statali che appoggiano il terrorismo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 89 ss.

¹⁰⁶ *Ibidem*

¹⁰⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 19 luglio 2012, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-130/10

¹⁰⁸ Regolamento UE 1286/2009 del Consiglio che modificava precedente regolamento CE 881/2002 che imponeva sanzioni nei confronti di individui e entità collegati ad Osama bin Laden, Al Qaeda e ai Talebani.

piuttosto che sull'art. 215 par. 2¹⁰⁹ in quanto esso mirava, proprio come il regolamento CE 881/2002 che andava a modificare, a combattere il terrorismo, obiettivo delle restrizioni previste dall'art. 75. La Corte ha respinto il ricorso del Parlamento Europeo fornendo alcuni criteri per distinguere l'ambito di applicazione delle due disposizioni. Ha innanzitutto affermato che l'art. 215 par. 2, nonostante non contenga alcun riferimento alla lotta contro il terrorismo, può fungere da base giuridica per sanzioni individuali che contrastino attività terroristiche. La Corte ha affermato che "Dato che il terrorismo costituisce una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, le azioni attuate dall'Unione nel contesto della PESC nonché le misure adottate ai fini dell'applicazione di tale politica nel contesto dell'azione esterna dell'Unione, e in particolare le misure restrittive ai sensi dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, possono avere ad oggetto la lotta al terrorismo"¹¹⁰. È quindi lo scopo il principale criterio che permette di attribuire una o l'altra base giuridica ed è "infatti ragionevole pensare che azioni volte a contrastare il terrorismo internazionale o fenomeni di criminalità organizzata debbano fondarsi sull'art. 215, par. 2, piuttosto che sull'art. 75, allorché abbiano lo scopo primario di salvaguardare la pace e la sicurezza internazionale, cioè obiettivi di Politica Estera e Sicurezza Comune."¹¹¹ Nei casi in cui, invece, l'obiettivo delle restrizioni è collegato allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la disposizione da attribuire come base giuridica è l'art. 75 TFUE.

Un altro argomento da prendere in considerazione nella scelta sull'uso dell'art. 215 par. 2 o del 75 TFUE è quella concernete i diritti umani. Infatti, come si è già ricordato, le due disposizioni prevedono dei procedimenti decisionali ben diversi e solo l'art. 75 garantisce al Parlamento di avere un ruolo di primo piano nell'adozione degli atti. Per questo il Parlamento, impugnando il regolamento 1286/2009 davanti alla Corte ha sostenuto che misure che avrebbero inciso sui diritti fondamentali di singole persone non sarebbero potute essere adottate mediante il processo decisionale tipico degli atti PESC, privo di qualsiasi coinvolgimento dell'istituzione democratica per eccellenza. La Corte ha però respinto il ricorso anche su questo punto, affermando che "l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali si rivolge, conformemente all'articolo 51, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a tutte le istituzioni e a tutti gli organi e gli organismi dell'Unione."¹¹² Il coinvolgimento del Parlamento nel processo di adozione non può essere un criterio di giudizio per il rispetto dei diritti fondamentali, anzi, avendo essi "assunto valore primario nell'ordinamento dell'UE, la loro tutela deve essere garantita a prescindere da un eventuale controllo democratico"¹¹³ da tutte le istituzioni e in ogni settore.

¹⁰⁹M. E. Bartolini, *Tutela dei diritti fondamentali e basi giuridiche di sanzioni UE nei confronti di persone o enti non statali, collegati con attività terroristiche*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 7, 2013, n.1, pp. 222-226

¹¹⁰ Paragrafo 63 della Sentenza della Corte di giustizia del 19 luglio 2012, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-130/10

¹¹¹M. E. Bartolini, *Tutela dei diritti fondamentali e basi giuridiche di sanzioni UE nei confronti di persone o enti non statali, collegati con attività terroristiche*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 7, 2013, n.1, pp. 222-226

¹¹² Paragrafo 83 della Sentenza della Corte di giustizia del 19 luglio 2012, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-130/10

¹¹³M. E. Bartolini, *Tutela dei diritti fondamentali e basi giuridiche di sanzioni UE nei confronti di persone o enti non statali, collegati con attività terroristiche*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 7, 2013, n.1, pp. 222-226

2.3 Le sanzioni mirate nei confronti di individui e il rispetto dei diritti umani

Il rispetto dei diritti fondamentali è un principio da cui nessun'istituzione o politica dell'UE può esimersi. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea con il Trattato di Lisbona ha assunto lo stesso valore giuridico dei trattati costitutivi e nell'art. 51 par. 1¹¹⁴ stabilisce che gli organi dell'Unione e gli Stati membri sono tenuti a rispettare le disposizioni della Carta in ogni loro provvedimento. È chiaro quindi che anche gli atti PESC sono sottoposti, ai sensi dell'art. 6 TUE, al rispetto non solo della Carta, ma anche della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* e delle tradizioni comuni di tutti gli stati. Le sanzioni mirate nei confronti di individui sono, senza dubbio, le disposizioni più problematiche per quanto riguarda la questione del rispetto dei diritti fondamentali. Il Trattato di Lisbona, tra le altre cose, ha rafforzato anche il principio del rispetto dei diritti dei soggetti colpiti dalle restrizioni, in particolar modo il rispetto del diritto al giusto processo e al ricorso. Il principio era però già stato stabilito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia negli anni precedenti in due occasioni.

Nel caso *OMPI*¹¹⁵ le misure impugnate di fronte alla Corte erano quelle di recepimento della risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1373 del 2001 che prevedeva il congelamento dei beni per coloro che commettono o tentano di commettere atti di terrorismo, senza determinare di preciso i nomi dei destinatari, compito che spettava agli Stati singoli o, nel caso dell'Unione europea, agli organi sovranazionali¹¹⁶. Il Tribunale di primo grado in quell'occasione ha, innanzitutto, sottolineato l'importanza di inserire una chiara motivazione negli atti che prevedono misure restrittive, in modo da garantire il diritto al ricorso. Inoltre, ha riconosciuto la competenza della Corte a pronunciarsi in merito, in quanto il ricorrente faceva parte delle liste compilate dall'Unione Europea e non dall'ONU. Quindi, distinguendo tra liste recepite e liste autonome, era chiaro che queste ultime dovessero rispettare i diritti umani secondo la legislazione comunitaria, ma implicitamente escludeva le misure decise dall'ONU dalla giurisdizione della Corte.¹¹⁷

La giurisprudenza è poi cambiata nel caso *Kadi*¹¹⁸. Mentre il Tribunale di primo grado ha continuato ad affermare l'impossibilità da parte degli organi giudiziari dell'Unione di sindacare sugli atti che recepiscono sanzioni comminate dalle Nazioni Unite, la Corte di giustizia ha rovesciato tali conclusioni, annullando le due sentenze precedenti¹¹⁹. Essa, non potendo giudicare in alcun modo la legittimità delle risoluzioni delle Nazioni

¹¹⁴ L'art. 51 par.1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce i suoi campi di applicazione: "Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze."

¹¹⁵ Sentenza del Tribunale di primo grado del 12 dicembre 2006, *Organisation des Moudjahiddines du peuple d'Iran c. Consiglio dell'Unione Europea (OMPI)*, causa T-228/02

¹¹⁶ A. Ciampi, *Sanzioni del Consiglio di Sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007

¹¹⁷ L. Paladini, *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2/2009

¹¹⁸ Sentenza della Corte di Giustizia del 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione Europea*, cause riunite C-402/05 e C-415/05 P

¹¹⁹ Le due sentenze del Tribunale di primo grado annullate sono: causa T-315/01 del 21 settembre 2005, *Kadi c. Consiglio e Commissione*, e causa T-306/01 del 21 settembre 2005, *Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*

Unite, “ha invece ammesso il sindacato di validità del regolamento comunitario [che le recepisce] alla luce dei principi che assicurano la tutela dei diritti fondamentali nell’ordinamento comunitario.”¹²⁰

Prima del Trattato di Lisbona, il controllo da parte dei giudici comunitari era dunque indispensabile in quanto unica garanzia procedurale tra l’esigenza di lotta al terrorismo e tutela dei diritti individuali¹²¹. La riforma del 2009 ha poi attribuito alla Carta dei diritti fondamentali dell’UE valore giuridico vincolante, per cui il principio del rispetto dei diritti fondamentali è stato elevato a criterio di validità di ogni atto dell’Unione, compresi quelli in ambito PESC e compresi quelli di semplice recepimento di risoluzioni ONU. Infatti, il Trattato ha riconfermato il principio per cui la Corte di Giustizia non ha competenza in materia di PESC, ma con un’eccezione per gli atti relativi alle sanzioni nei confronti di individui¹²². L’art. 275 TFUE afferma che

“La Corte di giustizia dell’Unione europea non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, né per quanto riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni. Tuttavia, la Corte è competente a controllare il rispetto dell’articolo 40 del trattato sull’Unione europea e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all’articolo 263, quarto comma del presente trattato, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del trattato sull’Unione europea.”

Tali atti sono quindi impugnabili per annullamento davanti alla Corte di giustizia dell’Unione da parte dei soggetti inseriti negli elenchi.

2.4 Rapporto UE – ONU: recepimento delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza

Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è il principale obiettivo dell’Organizzazione delle Nazioni Unite ed è il Consiglio di Sicurezza (CdS) l’organo con maggiori poteri in materia. Esso per perseguire lo scopo dell’Organizzazione ha importanti poteri nella risoluzione di crisi internazionali, codificati nei capitoli VI e VII della Carta delle Nazioni Unite. Mentre il capitolo VI prevede delle azioni meramente preventive o conciliative, ben più incisive sono le risoluzioni adottate nel quadro del capitolo VII della Carta. Infatti, dopo che sia stata accertata l’esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione, il Consiglio di Sicurezza può prendere delle misure coercitive per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ed esse possono implicare o meno l’uso della forza.

L’art. 41 della Carta prevede l’adozione di misure coercitive non comportanti l’uso della forza armata per indurre uno Stato terzo o entità non statali a cessare il comportamento che costituisce una minaccia per il sistema internazionale. Tali misure possono comprendere l’interruzione totale o parziale delle relazioni economiche, diplomatiche e di ogni altro tipo di comunicazione tra paesi (aerea, ferroviaria, postale ecc.)¹²³. Per ridurre al minimo i danni collaterali delle sanzioni, il Consiglio di Sicurezza di solito preferisce adottare

¹²⁰E. Cannizzaro, *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell’ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 1075 ss.

¹²¹M. Borraccetti, *L’accesso alla giustizia per i sospettati od imputati di terrorismo in Diritti fondamentali e politiche dell’Unione Europea dopo Lisbona*

¹²²L’altro ambito in cui la Corte di giustizia europea ha competenza a pronunciarsi in materia di PESC è relativa al controllo del rispetto delle attribuzioni da parte delle istituzioni dell’Unione.

¹²³N. Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, 2016

delle misure limitate, in particolare l'embargo di armi o di determinati beni, l'interruzione delle sole relazioni diplomatiche, il boicottaggio di eventi culturali o sportivi, o sanzioni "mirate" nei confronti di soggetti che si sono resi direttamente responsabili di una condotta riprovevole a livello internazionale come il congelamento di capitali o il *visa e travel ban*. Tali misure sono di solito gestite da un Comitato per le sanzioni e possono essere adottate sotto forma di raccomandazioni non vincolanti o di decisioni: in quest'ultimo caso gli Stati membri dell'ONU sono obbligati ad eseguirle. Ai sensi degli artt. 25¹²⁴ e 48¹²⁵ della Carta delle Nazioni Unite, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza pongono degli obblighi di attuazione in capo agli Stati, ma ad essi rimane un ampio spazio di libertà nel decidere come attuare tali obblighi.¹²⁶ Problemi sorgono quando gli Stati membri delle Nazioni Unite sono anche membri di Organizzazioni regionali e, soprattutto, di organizzazioni sovranazionali con ampi poteri come l'Unione europea.

L'Unione europea non è infatti membro delle Nazioni Unite, ma siede presso l'Assemblea generale con lo status di osservatore, il che gli permette di partecipare al lavoro dell'organizzazione, ma non di votare. Dunque, "nessun obbligo e nessun diritto scende in capo" all'Unione europea, in quanto "i destinatari delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza sono gli Stati membri dell'organizzazione"¹²⁷. Il rapporto tra l'UE e le Nazioni Unite è regolato da entrambi i trattati costitutivi dell'Unione europea in diversi articoli¹²⁸ in cui si sottolinea la condivisione di principi ed obiettivi delle due organizzazioni. In particolare, per quanto riguarda la Politica estera e di Sicurezza Comune l'art. 21 par. 1 del TUE afferma che:

"L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma. Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite."

Ma è l'art. 48 par. 2¹²⁹ della Carta delle Nazioni Unite la disposizione che permette di chiarire le azioni che l'UE deve intraprendere davanti ad una risoluzione del Consiglio di Sicurezza. Esso, imponendo "ai membri l'obbligo di eseguire le decisioni in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ammette che gli Stati possano condurre l'azione necessaria nelle organizzazioni internazionali di cui sono membri"¹³⁰. Nel quadro delle politiche sanzionatorie, questa disposizione può essere riferita alle misure

¹²⁴ Ai sensi dell'art. 25 della Carta delle Nazioni Unite: "I Membri delle Nazioni Unite convengono di accettare e di eseguire le decisioni del Consiglio di Sicurezza in conformità alle disposizioni del presente Statuto."

¹²⁵ Ai sensi dell'art. 48 par. 1 della Carta delle Nazioni Unite, con riferimento al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: "L'azione necessaria per eseguire le decisioni del Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è intrapresa da tutti i Membri delle Nazioni Unite o da alcuni di essi secondo quanto stabilisce il Consiglio di Sicurezza."

¹²⁶ A. Lang, *Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione europea*, Milano, 2002

¹²⁷ Ibidem

¹²⁸ Articoli 3.5 TUE, 21.1 TUE, 34.2 TUE, 42.1 TUE, 208.2 TFUE, 220.1 TFUE, 214.7 TFUE

¹²⁹ Ai sensi dell'art. 48 par. 2 della Carta delle Nazioni Unite: "Tali decisioni sono eseguite dai Membri delle Nazioni Unite direttamente o mediante la loro azione nelle organizzazioni internazionali competenti di cui siano Membri."

¹³⁰ A. Lang, *Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione europea*, Milano, 2002

restrittive che rientrano nella sfera di competenza degli Stati membri, come i *visa* e *travel ban*. In questi casi, l'Unione ha il compito di vigilare sulla condotta degli Stati affinché loro rispettino gli obblighi imposti, ma sono quest'ultimi a dover dare attuazione alla risoluzione. Per quanto riguarda invece le sanzioni che rientrano nell'ambito delle politiche comunitarie, è lo stesso diritto europeo a dare all'Unione potere di attuazione degli obblighi derivanti dal Consiglio di Sicurezza. Nella sentenza sul caso *Yufus*¹³¹, il Tribunale di primo grado ha affermato che “l'UE deve essere considerata vincolata agli obblighi derivanti dalla Carta dell'ONU, alla stessa stregua dei suoi Stati membri e che le disposizioni di tale Carta sono vincolanti per l'UE in tutti i casi in cui, in forza dei Trattati, l'UE ha assunto dei poteri già spettanti agli Stati membri nell'ambito di applicazione della Carta stessa”¹³². In seguito la Corte di giustizia¹³³ ha annullato la sentenza del Tribunale, dicendo che, sì l'Unione è obbligata ad adeguarsi agli obblighi delle Nazioni Unite, ma i regolamenti del Consiglio adottati in ricezione delle risoluzioni possono essere sottoposti al controllo di legittimità da parte della Corte, con particolare riguardo al tema del rispetto dei diritti fondamentali. La Corte ha inoltre ribadito di non avere alcuna competenza per giudicare le originali risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e che esse, come sancito dall'art. 103 della Carta di San Francisco¹³⁴, prevalgono sul diritto europeo. In conclusione, quando il Consiglio di Sicurezza dell'ONU adotta delle misure restrittive nei confronti di Stati terzi, di persone fisiche o giuridiche o di entità non statali nel quadro del capitolo VII della Carta ONU o per perseguire i fini di lotta al terrorismo internazionale, l'Unione europea recepisce tali risoluzioni del CdS e avvia il processo di adozione degli atti necessari a rispettare gli obblighi internazionali. L'UE può decidere di attenersi strettamente ai termini stabiliti dalle Nazioni Unite, adottando degli atti che sono dei “duplicati” delle risoluzioni del CdS, ma può anche decidere di inasprire le sanzioni previste dando vita a misure restrittive “miste” o “autonome”.

¹³¹ Sentenza del Tribunale del 21 settembre 2005, *Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, causa T-306/01

¹³² U. Draetta, *Elementi di diritto dell'Unione. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione europea*, Milano, 2009

¹³³ Sentenza della Corte di giustizia del 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione Europea* cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P

¹³⁴ Ai sensi dell'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite: “In caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite con il presente Statuto e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale, prevarranno gli obblighi derivanti dal presente Statuto.”

Capitolo III

3.1 La politica europea nel settore della non proliferazione delle armi di distruzione di massa

Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è il principale obiettivo della Carta delle Nazioni Unite, ma è anche il principio fondamentale che guida l'azione dell'Unione europea sulla scena internazionale. L'UE attraverso la politica estera persegue quattro obiettivi specifici: “la preservazione della pace e la prevenzione dei conflitti, lo sviluppo della democrazia e dello Stato di diritto, la protezione dei diritti umani, compresi i diritti dell'infanzia e, infine, la promozione della cooperazione internazionale e del rispetto del diritto internazionale”¹³⁵. Inoltre, nel quadro della Politica Estera e di Sicurezza Comune, uno dei valori fondamentali dell'Unione europea è quello della non-proliferazione delle armi di distruzione di massa (ADM).

Le difficoltà analizzate in precedenza per quanto riguarda il raggiungimento di una politica estera unitaria all'interno dell'Unione si riflettono anche sul settore della non proliferazione, uno degli ambiti di maggior rilievo della PESC. Bisogna chiarire che “con il termine ‘non proliferazione,’ si intende, innanzitutto, far riferimento a una serie di misure volte ad impedire la diffusione di tecnologie dal potenziale distruttivo ed evitare che tali tecnologie cadano nelle mani di Stati e attori non statali (per esempio, gruppi terroristici) che possano farne un uso illecito”¹³⁶. Soprattutto per quanto riguarda la governance nucleare¹³⁷, sono numerose le difficoltà riscontrate negli anni nel tentativo di armonizzare le politiche e gli interessi degli Stati Membri. Nei primi anni di integrazione, gli Stati europei hanno tenuto un profilo basso in materia nucleare a causa delle numerose divergenze interne, l'Unione è quindi riuscita ad ottenere un ruolo attivo a livello internazionale solamente negli ultimi decenni. Inizialmente, le posizioni dei Paesi membri nel contesto globale erano troppo distanti per arrivare a un approccio comune e le culture strategiche sembravano essere inconciliabili:

- Innanzitutto, nell'Unione sono presenti due potenze nucleari (tra quelle contemplate dal Trattato di non proliferazione nucleare del 1970), Francia e Regno Unito;
- Molti degli Stati Membri fanno anche parte della NATO, il che rende indispensabile conciliare in qualche modo le politiche delle due organizzazioni. Inoltre, alcuni di essi ospitano sul proprio territorio armi nucleari;
- Infine, alcuni membri UE, come Svezia, Irlanda e Austria, hanno lo status di stati neutrali per cui sono da sempre impegnati in un'opera di completo disarmo nucleare.

I diversi approcci e le strategie politiche derivanti dagli status internazionali differenti hanno fatto sì che la questione della non proliferazione passasse in secondo piano nell'agenda della Comunità Europea, che

¹³⁵ R. Baratta, *International Peace and Security as a Normative value of the EU Foreign Policy – CSDP missions*, in *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, Torino, 2016.

¹³⁶ M. Citelli, *La politica in materia di non proliferazione e controllo degli armamenti* in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione Europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Torino, 2014

¹³⁷ Nell'ambito delle altre armi di distruzione di massa, ovvero delle armi chimiche e biologiche, le difficoltà riscontrate sono minori in quanto queste ultime sono vietate dal diritto internazionale e tutti gli Stati dell'Unione fanno parte delle convenzioni internazionali relative ad esse.

inizialmente ha preferito concentrare l'integrazione sul settore economico. L'impegno per la sicurezza è però sempre stato un tema chiave del progetto europeo, nato inizialmente proprio per evitare lo scoppio di un nuovo conflitto sul continente, con particolare riguardo alla questione dell'energia nucleare. Quando negli anni '70 alcuni paesi Sud Americani e dell'area Medio orientale iniziarono a mostrare il loro interesse per la tecnologia nucleare, il bisogno di imporre dei regimi ben definiti di esportazione si rese chiaro e, infatti, nel 1975 "Francia, Regno Unito e Repubblica Federale tedesca parteciparono come Stati fondatori alla costituzione del *Nuclear Suppliers Group*¹³⁸, *London Club* che fornì le direttive base per una politica comune di controllo delle esportazioni"¹³⁹.

La prima vera azione comunitaria intrapresa in materia risale al 1981, alla creazione di un gruppo di lavoro sulla non proliferazione (CONOP) che aveva il compito di affiancare il Consiglio nella gestione della proliferazione nucleare all'esterno dell'area europea, coordinando le diverse posizioni dei Paesi Membri nelle conferenze internazionali. Il dialogo tra gli Stati Membri avveniva nel quadro della Cooperazione politica europea (CPE), meccanismo istituzionalizzato nell'Atto unico europeo del 1986, e che in quegli anni portò all'elaborazione di una serie di importanti dichiarazioni congiunte degli Stati. La dissoluzione del blocco sovietico, inoltre, rese chiaro il bisogno per l'Unione europea di adottare una politica autonoma e unitaria in materia di non proliferazione. La fine dell'assetto bipolare fece venir meno la protezione degli Stati Uniti e dell'alleanza Atlantica su cui i paesi europei avevano fino ad allora fatto affidamento, per cui c'era bisogno di intraprendere azioni autonome. Nel 1990 quindi "Il Consiglio europeo di Dublino del 25 e 26 giugno [...] adottò la prima dichiarazione sulla non proliferazione nucleare nella storia della CEE"¹⁴⁰ con la quale si dichiarava che la proliferazione è considerata una minaccia alla pace e alla sicurezza globale e regionale. Principio poi ripreso anche dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU.¹⁴¹ Altre svolte importanti arrivarono nel 1992 con l'adesione della Francia al Trattato di non proliferazione nucleare (TNP), che rimosse un ostacolo non indifferente dal percorso d'integrazione europea in materia di sicurezza, e l'adozione, da parte degli Stati, di una politica sulle esportazioni e, in particolar modo, per quanto riguarda i materiali a duplice uso.

Il nuovo millennio si è aperto poi con eventi che hanno sconvolto il contesto geopolitico internazionale: gli attentati dell'11 settembre 2001, la conseguente guerra in Afghanistan e le ambizioni nucleari di alcuni paesi, diedero una spinta importante alla politica di non proliferazione dell'Unione europea che assunse una posizione centrale nell'agenda. La minaccia che paesi come Iraq, Iran e Corea del Nord potessero entrare in possesso dell'arma nucleare divenne sempre più forte e reale, soprattutto le preoccupazioni riguardavano il binomio proliferazione-terrorismo. L'incertezza della situazione globale portò dunque l'Unione ad assumere

¹³⁸ Gruppo che riunisce i fornitori di tecnologie nucleari con il principale obiettivo di favorire la non proliferazione di armi nucleari. Fondato nel 1974 in risposta di un test nucleare indiano da Canada, Germania dell'Ovest, Francia, Giappone, Unione Sovietica, Regno Unito e Stati Uniti, nel 2018 conta la partecipazione di 48 Stati. La commissione europea partecipa ai lavori del gruppo con lo status di osservatore.

¹³⁹ L. Borzi, *L'Europa e le sfide della proliferazione nucleare, la deterrenza in una nuova epoca*, in *CeMiSS – Centro militare di studi strategici*

¹⁴⁰ M. Citelli, *La politica in materia di non proliferazione e controllo degli armamenti* in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione Europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Torino, 2014

¹⁴¹ Dichiarazione del Consiglio di Sicurezza dell'Onu adottata il 31 gennaio 1992 al termine della prima riunione tenuta a livello di Capi di Stato e di Governo.

un ruolo più attivo adottando atti coesivi con l'obiettivo di evidenziare i valori, gli interessi e le priorità della politica estera comune¹⁴². Nel 2003 l'UE adottò due documenti in materia: la *Strategia dell'UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa (WMD Strategy)* e la *Strategia europea di sicurezza (ESS)*. I due documenti, accompagnati da un piano d'azione, segnano il passaggio della politica europea da una fase più teorica ad una fase operativa, il *soft power* viene sempre più integrato con azioni concrete di *hard power*. Essi riconducono "le iniziative UE in questo settore all'interno di un quadro sistematico" e rendono "più credibile il ruolo svolto dall'Unione come attore della non proliferazione"¹⁴³.

Nella *Strategia europea di sicurezza*, la proliferazione di armi di distruzione di massa è inserita tra le cinque "minacce prioritarie" insieme al terrorismo, ai conflitti regionali, al fallimento dello Stato e alla criminalità organizzata¹⁴⁴. Nel Par. 1 della *Strategia contro la proliferazione*, si dice che "La proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei relativi vettori, quali i missili balistici, costituisce una minaccia crescente per la pace e la sicurezza internazionali" e che quindi l'Unione si impegna ad "agire con risolutezza, utilizzando tutti gli strumenti e le politiche a sua disposizione" e "di prevenire, dissuadere, bloccare e, se possibile, eliminare i programmi di proliferazione che preoccupano il mondo intero" (Par.2)¹⁴⁵. La *Strategia*, per raggiungere questi obiettivi e per garantire coerenza dell'azione esterna, fissa i seguenti principi cardine¹⁴⁶:

- Il multilateralismo: l'Unione si impegna affinché "gli esistenti regimi di non proliferazione abbiano una partecipazione sempre più ampia e siano rispettati da tutte le loro Parti Contraenti"¹⁴⁷;
- Il gradualismo: che si traduce nel *modus operandi* definito nel Paragrafo 15 della *Strategia* in cui si dice che l'Unione segue una linea strategica graduale, utilizzando inizialmente misure diplomatiche e passando ad azioni coercitive ai sensi del Capitolo VII della Carta ONU solo nel caso le prime non abbiano funzionato¹⁴⁸;
- L'integrazione tra la non proliferazione e le altre politiche dell'Unione: si ha attraverso la cosiddetta "clausola di non proliferazione". Per cui, il Consiglio e gli Stati membri dell'Unione, durante la negoziazione di un accordo con uno Stato terzo, anche riguardante altri ambiti di azione, possono decidere se inserire o meno la clausola di non proliferazione come condizione per il raggiungimento della partnership.

La *Strategia* del 2003 ha il merito di aver rafforzato gli strumenti di non proliferazione dell'Unione, trasformando l'approccio regionale, fino ad allora utilizzato, in uno globale e permettendo all'Europa di

¹⁴² L. Borzi, *L'Europa e le sfide della proliferazione nucleare, la deterrenza in una nuova epoca*, in *CeMiSS – Centro militare di studi strategici*

¹⁴³ M. Citelli, *La politica in materia di non proliferazione e controllo degli armamenti* in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione Europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Torino, 2014

¹⁴⁴ Documento del Consiglio dell'UE, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Lussemburgo, 2009.

¹⁴⁵ Documento del Consiglio dell'UE 15656/03, *Lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Strategia dell'UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa*, Bruxelles, 10 dicembre 2003

¹⁴⁶ M. Citelli, *La politica in materia di non proliferazione e controllo degli armamenti* in A. Lang, P. Mariani, *La politica estera dell'Unione Europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Torino, 2014

¹⁴⁷ *Ibidem*

¹⁴⁸ Documento del Consiglio dell'Unione europea 15656/03, *Lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Strategia dell'UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa*, Bruxelles, 10 dicembre 2003

diventare “un vero e proprio attore in grado di usare la potenza economica e finanziaria per promuovere i propri interessi”¹⁴⁹. Ed è proprio sfruttando l’ambito economico, il suo più grande punto di forza, che l’Unione cerca di portare avanti la sua azione esterna grazie all’adozione di sanzioni economiche nei confronti dello Stato terzo che ha violato il diritto internazionale. Esse “sono il passo che permette di procrastinare l’intervento armato”¹⁵⁰.

I cambiamenti apportati alla struttura istituzionale dell’Unione dal Trattato di Lisbona del 2009, soprattutto in ambito PESC, hanno permesso di rafforzare ancor di più il ruolo dell’Unione come attore della non proliferazione a livello globale. Responsabile di questa politica è ora l’Alto Rappresentante dell’Unione per la PESC, aiutato dai vari organismi minori e, in particolar modo, dal Foreign Instrument Service (SFI), dipartimento della Commissione responsabile dell’implementazione finanziaria dello *Strumento per il contributo alla Stabilità e alla Pace* e dello *Strumento per la Sicurezza Nucleare e la cooperazione*¹⁵¹ che hanno l’obiettivo di promuovere la sicurezza nucleare e portare avanti il programma di non proliferazione. Altro organo con un ruolo importante in materia è l’ufficio del SEAE per il disarmo e la non proliferazione.

I rapporti sull’attuazione della *Strategia europea* adottati dal Consiglio aggiornano periodicamente il documento del 2003 e sottolineano gli effetti positivi che esso ha avuto sulla politica estera europea. A fronte del mutato contesto internazionale e delle nuove minacce cosiddette “ibride” che sono venute fuori negli ultimi anni, il Consiglio ha adottato nel 2016 la nuova *Strategia globale per la politica estera e di sicurezza comune dell’Unione europea* in cui si ribadisce che l’Unione si avvarrà “di ogni mezzo a sua disposizione per contribuire a risolvere le crisi legate alla proliferazione”¹⁵². L’Unione è ormai riconosciuta a livello internazionale per il suo ruolo importante in materia di non proliferazione. Si impegna attivamente a promuovere la pace e la sicurezza internazionale e i propri valori: sostiene l’universalità della membership degli attuali trattati sulle armi di distruzione di massa e l’istituzione di una zona in Medio Oriente priva di ADM e sfrutta il suo potere economico per bloccare le ambizioni nucleari di alcuni Stati o attori non statali, tramite l’adozione di sanzioni economiche e finanziarie.

3.2 Il programma nucleare Nord Coreano dagli anni ’50 ad oggi

La Corea del Nord è considerato dalla Comunità internazionale e, in particolar modo dagli Stati Uniti, uno dei “rogue states”, cioè degli “stati canaglia” da tenere sotto controllo per la loro propensione ad agire in maniera autonoma e senza rispettare le regole del contesto mondiale. A preoccupare maggiormente sono sempre state le ambizioni militari, soprattutto in termini di armi nucleari, portate avanti dal regime comunista nord coreano. Fin dalla Guerra di Corea (1950-1953), il governo della Repubblica Popolare e Democratica di Corea rese chiara la sua volontà di sviluppare un programma nucleare, anche grazie al sostegno ricevuto da Mosca.

¹⁴⁹ L. Borzi, *L’Europa e le sfide della proliferazione nucleare, la deterrenza in una nuova epoca*, in *CeMiSS – Centro militare di studi strategici*

¹⁵⁰ *Ibidem*

¹⁵¹ Strumenti introdotti nel 2014 in sostituzione dello *Strumento di Stabilità* del 2007.

¹⁵² Documento del Consiglio dell’Unione europea, *Una Strategia globale per la politica estera e di sicurezza comune dell’Unione europea*, Bruxelles, 28 giugno 2016

Nel 1958, quando gli Stati Uniti cominciarono a schierare parte del loro arsenale nucleare nel territorio della Corea del Sud, la nuclearizzazione del paese divenne una priorità per il dittatore Kim Il-Sung. Era chiaro che l'interesse per l'energia nucleare non era solamente circoscritto a scopi pacifici e civili, ma anche allo sviluppo di armi. Nel 1985 poi Pyongyang firmò il Trattato di Non Proliferazione nucleare (TNP), senza però ratificare la clausola obbligatoria di salvaguardia con l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA)¹⁵³. La comunità internazionale iniziò a capire che la strategia di isolamento adottata fino ad allora nei confronti del regime non stava portando ad alcun risultato, per cui il governo USA di George H. W. Bush Senior cominciò ad aprire il dialogo per normalizzare i rapporti, smantellando l'arsenale americano in Corea del Sud. Nel 1992 quindi la Corea del Nord accettò di firmare la clausola di salvaguardia con l'AIEA e, insieme a Seul, firmò la *Dichiarazione congiunta sulla denuclearizzazione della penisola coreana* in cui i due paesi si impegnavano a “non testare, costruire, produrre, ricevere, possedere, accumulare, dispiegare o utilizzare armi nucleari”.

La prima crisi nucleare nord coreana si ebbe poi nei primi anni '90, quando gli ispettori dell'AIEA “fecero emergere delle incongruenze rispetto alla documentazione fornita da Pyongyang”¹⁵⁴ sulla quantità di impianti e materiale nucleare presenti nel paese. Il presidente americano Bill Clinton chiese al Consiglio di Sicurezza dell'ONU di imporre delle sanzioni affinché l'arsenale nucleare non venisse ampliato. Dopo vari tentativi, la crisi si risolse nel 1994 con la visita, anche se non ufficiale, del nuovo presidente statunitense Jimmy Carter a Pyongyang e con la ratifica dell'Accordo Quadro tra Corea del Nord e Stati Uniti del 21 ottobre dello stesso anno.

La seconda crisi nucleare si ebbe, invece, all'indomani degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, quando G.W. Bush decise di inserire il regime nord coreano nel cosiddetto “Asse del Male”. La situazione peggiorò con la scoperta, da parte degli Stati Uniti, di un programma di arricchimento dell'uranio portato avanti dalla Corea del Nord grazie agli aiuti provenienti dal vicino Pakistan¹⁵⁵, nonostante esso fosse proibito dalla Dichiarazione di denuclearizzazione del 1992, dal TNP e dall'Accordo Quadro¹⁵⁶. Da quel momento, i rapporti tra i due paesi si inasprirono sempre di più, a tal punto che nel 2003 il dittatore Kim Jong-Il ritirò la partecipazione del paese dal TNP e nel 2005 annunciò che la Corea era entrata ufficialmente a far parte del club delle potenze nucleari e che si sarebbe ritirata “a tempo indeterminato dai colloqui a sei assieme a USA, Cina, Russia, Giappone e Corea del Sud”¹⁵⁷, iniziati nel 2003 e conclusisi definitivamente nel 2009. Per cui quando nel 2006 il regime nordcoreano condusse i primi esperimenti nucleari sotterranei, la condanna della Comunità internazionale arrivò unanime, in quanto i test rappresentavano una minaccia per la pace e la

¹⁵³ A. Berkofsky, F Frassinetti (a cura di), *La sfida nordcoreana agli equilibri internazionali. La minaccia non convenzionale di Pyongyang*, in *Osservatorio di politica internazionale*, n. 137, febbraio 2018, a cura di ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale).

¹⁵⁴ *Ibidem*

¹⁵⁵ J. D. Pollack, *No exit: North Korea, nuclear weapons and international security*, per IISS – The International Institute of Strategic Studies, 2011, London

¹⁵⁶ L'Accordo Quadro si riferiva principalmente al programma di ricerca sul plutonio, ma gli Stati Uniti presero il programma di arricchimento dell'uranio come un segno di violazione del rapporto fiduciario instauratosi.

¹⁵⁷ G. Marizza, *I punti deboli della gestione delle crisi: sanzioni economiche, nation building, exit strategy*, Milano, 2005.

sicurezza internazionale¹⁵⁸, e con essa le sanzioni del Consiglio di Sicurezza. Anche l'Unione europea si allineò subito al regime sanzionatorio, recependo tempestivamente le risoluzioni 1695¹⁵⁹ e 1718¹⁶⁰ del CdS tramite l'adozione della Posizione Comune 2006/295/PESC.¹⁶¹

Nei successivi incontri bilaterali con i leader degli Stati Uniti, i diplomatici nord coreani continuarono a porre il possesso dell'arma nucleare come condizione affinché il loro paese prendesse parte a qualsiasi negoziato. La Corea del Nord è perciò sempre rimasto un osservato speciale della comunità internazionale, in quanto le sue ambizioni di sviluppo dell'energia nucleare hanno rischiato e rischiano tutt'ora di alterare completamente l'equilibrio dell'area asiatica e, in particolar modo, della penisola coreana, dove la Corea del Sud, completamente denuclearizzata, è ancora sotto l'ala protettiva degli Stati Uniti. Furono avviati vari tentativi di pacificazione¹⁶², ma il regime di Kim Jong-Il continuò a perseguire i suoi obiettivi e, alla sua morte nel 2011, l'attuale leader, Kim Jong-Un mantenne la stessa politica. Nel 2009 la situazione si presentò simile a quella di tre anni prima: il tentativo di lancio di un missile da parte del regime nord coreano e un successivo test nucleare sotterraneo spinsero il Consiglio di Sicurezza ad adottare una nuova risoluzione per condannare tale condotta¹⁶³. Archiviati ufficialmente i cosiddetti "colloqui a sei" nell'aprile del 2009, le principali potenze mondiali e i paesi della zona asiatica, con l'esclusione della Cina, organizzarono diverse conferenze per far fronte al problema nord coreano senza coinvolgere il diretto interessato. Ma mentre il Consiglio di Sicurezza dell'ONU continuava ad inasprire le sanzioni¹⁶⁴, Pyongyang continuava a portare avanti il suo programma nucleare e la sua politica isolazionista contando sull'appoggio di Pechino.¹⁶⁵ Sostenendo che "la Repubblica popolare e democratica di Corea [...] ha il diritto legittimo di continuare a rafforzare il suo deterrente nucleare fin quando lo ritenga opportuno"¹⁶⁶ i diplomatici nord coreani giustificavano la politica di nuclearizzazione del paese con il bisogno di difendersi da un possibile attacco da parte di altre nazioni, in particolare degli Stati Uniti che avrebbero sempre potuto contare sulle basi della vicina Corea del Sud.

Una nuova escalation delle ambizioni di nuclearizzazione della Corea del Nord ha avuto luogo nel 2016, quando Pyongyang effettuò il suo quarto test nucleare (6 gennaio 2016) e poi il suo quinto (13 settembre). Il Consiglio di Sicurezza dell'ONU adottò di nuovo due risoluzioni, 2270 e 2321, condannando i test, mentre la Corea del Sud, preoccupata della situazione che diventava sempre più pericolosa ai suoi confini, permise "l'installazione dello scudo antimissili statunitense Terminal High Altitude Area Defense (Thaas) sul proprio territorio, nonostante ciò avesse scatenato la dura opposizione della Cina, e in misura minore della

¹⁵⁸ Dichiarazione del Consiglio di Sicurezza dell'Onu adottata il 31 gennaio 1992 al termine della prima riunione tenuta a livello di Capi di Stato e di Governo.

¹⁵⁹ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU 1695 del 15 luglio 2006

¹⁶⁰ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU 1718 del 14 ottobre 2006

¹⁶¹ Posizione comune 2006/795/PESC, adottata dal Consiglio dell'UE il 20 novembre 2006 concernente misure restrittive nei confronti della Repubblica popolare democratica di Corea

¹⁶² Nel 2012 gli Stati Uniti e la Corea del Nord firmarono il cosiddetto "Leap day agreement", che fu, però presto tradito dalle azioni coreane

¹⁶³ B. Taylor, *Sanctions as grand strategy*, per IISS – *The International Institute of Strategic Studies*, London, 2010.

¹⁶⁴ Risoluzione 1874 del 12 giugno 2009 e Risoluzione 2094 del 7 marzo 2013, in risposta al terzo test nucleare nord coreano

¹⁶⁵ J. D. Pollack, *No exit: North Korea, nuclear weapons and international security*, per IISS – *The International Institute of Strategic Studies*, London, 2011

¹⁶⁶ Portavoce del Ministro degli affari esteri della Corea del Nord, 24 maggio 2010, citato in J. D. Pollack, *No exit: North Korea, nuclear weapons and international security*, per IISS – *The International Institute of Strategic Studies*, 2011, London

Russia”¹⁶⁷. I test nucleari sono continuati anche nell’anno successivo, 2017, tutti seguiti da terremoti di forte intensità. La situazione è diventata sempre più tesa anche a causa dello scambio di minacce e intimidazioni tra Kim Jong-Un e il neo eletto presidente degli Stati Uniti Donald Trump che, minacciando un attacco preventivo contro la Corea del Nord, ha reinserto il paese nella lista degli Stati sponsor del terrorismo, dopo che era stato rimosso da G.W. Bush. Segnali di distensione sembrano essere giunti dal regime nei primi mesi del 2018, intanto la Comunità internazionale, con il Consiglio di Sicurezza, gli Stati Uniti e l’Unione Europea in prima linea, mantengono ancora il regime di sanzioni sul governo nord coreano con il principale obiettivo di indurre Pyongyang a cambiare le sue politiche in materia nucleare, ma anche per quanto riguarda il suo arsenale di armi chimiche e biologiche.

3.3 Le relazioni diplomatiche tra Unione Europea e Corea del Nord

Il coinvolgimento dell’Unione europea nelle vicende asiatiche e, in particolare, in quelle riguardanti la penisola coreana non è stato inizialmente ampio. Per tutti gli anni della guerra fredda le due superpotenze presenti nel contesto internazionale non hanno lasciato spazio all’Unione per portare avanti un’azione incisiva al di fuori del proprio territorio. Con il disfacimento dell’Unione Sovietica e il conseguente crollo dell’ordine bipolare, l’Unione europea ha visto l’opportunità di avere un ruolo più attivo nel contesto internazionale. Riguardo le vicende della penisola coreana, l’UE stabilì i primi rapporti con la Corea del Nord nel 1995, finanziando progetti volti a fornire assistenza umanitaria e sociale e a migliorare le condizioni della popolazione del paese¹⁶⁸. Il primo vero impegno nella vicenda nucleare nord coreana si ebbe però nel 1997, quando l’UE, su insistenza degli Stati Uniti e degli altri Stati membri¹⁶⁹, entrò a far parte della KEDO, la Korean Peninsula Energy Development Organization. Il consorzio era stato creato nell’ambito degli accordi raggiunti tra Stati Uniti e Corea del Nord dopo la prima crisi nucleare, in cambio della promessa da parte della RPDC di congelare il suo programma nucleare. Il principale scopo era quello di aiutare il governo coreano a costruire dei reattori nucleari, in particolare due reattori ad acqua leggera, in grado di soddisfare il fabbisogno energetico del paese. Il notevole impiego di fondi di cui il progetto aveva bisogno spinsero gli Stati aderenti a chiedere all’Unione europea di entrare a far parte del consorzio. L’entrata dell’UE era vista come un importante passo in avanti. Oltre all’introduzione di nuovi fondi (115 milioni di euro circa), l’UE avrebbe fornito una prospettiva nuova nel contesto, imparziale e non influenzata da precedenti storici¹⁷⁰. Questo coinvolgimento non permise comunque all’Unione di entrare a far parte dei “colloqui a sei”, ma fornì l’occasione per cominciare un dialogo politico con il regime della Corea del Nord e poi di intraprendere relazioni diplomatiche ufficiali dal 2001.

¹⁶⁷ A. Berkofsky, F Frassinetti (a cura di), *La sfida nordcoreana agli equilibri internazionali. La minaccia non convenzionale di Pyongyang*, in *Osservatorio di politica internazionale*, n. 137, febbraio 2018, a cura di ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale).

¹⁶⁸ Documento del SEAE – Servizio europeo per l’azione esterna, *EU-Democratic People’s Republic of Korea (DPRK) relations*, SEAE Factsheets, Bruxelles, gennaio 2018.

¹⁶⁹ Il consorzio fu costituito nel 1994 da Stati Uniti, Corea del Sud e Giappone, a cui si aggiunsero nel 1995 Australia, Canada e Nuova Zelanda e nel 1996 Argentina, Cile e Indonesia.

¹⁷⁰ C. Kartman, R. Carlin, J. Wit, *A history of KEDO 1994-2006*, per CISAC – Center for international security and cooperation, Stanford, giugno 2012.

Nonostante non ci sia un'ambasciata comunitaria sul territorio nord coreano, “la rappresentanza dell'Unione è affidata, a turno, a uno dei 7 Stati Membri (Bulgaria, Repubblica Ceca, Germania, Polonia, Romania, Svezia e Regno Unito) che hanno una delegazione permanente”¹⁷¹. Nel 2003, mentre gli USA chiedevano alle Nazioni Unite di imporre sanzioni nei confronti del regime nord coreano, Bruxelles emerse come voce furi dal coro. L'allora Alto rappresentante per la PESC, Javier Solana, durante una visita diplomatica a Seul nel febbraio del 2003 dichiarò che l'Unione era contraria all'imposizione di misure restrittive in quanto esse non avrebbero contribuito in alcun modo al raggiungimento dell'obiettivo sperato dalla comunità internazionale¹⁷². Tale posizione è poi cambiata nel 2006 dopo il primo effettivo test nucleare condotto da Kim Jong-Il, in quell'occasione l'Unione recepì immediatamente le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza implicanti sanzioni economiche¹⁷³, aggiungendo anche delle misure autonome. Cosa che avvenne anche nel 2009 quando il Consiglio adottò un regolamento¹⁷⁴ in cui, oltre al recepimento della risoluzione del CdS, si prevedeva l'aggiunta di ulteriori beni oggetto di divieto di esportazione e un elenco autonomo di persone colpite da *travel ban* e congelamento di beni¹⁷⁵.

L'azione europea nelle vicende nord coreane non è stata molto incisiva, ma l'Unione si è sempre adoperata come mediatore affinché fosse scongiurata una soluzione militare del problema¹⁷⁶ e lo stesso atteggiamento è stato mantenuto anche durante l'ultima crisi nucleare iniziata nel 2016. Infatti, nella *Strategia* adottata nel 2016, l'Unione si impegna a sviluppare “un approccio politicamente più equilibrato nei confronti dell'Asia, cercando di apportare maggiori contributi pratici alla sicurezza asiatica” e a promuovere “la non proliferazione nella penisola coreana”¹⁷⁷. Nonostante la dura condanna delle attività di proliferazione portate avanti dalla Corea del Nord e l'allineamento sulle posizioni delle Nazioni Unite, Bruxelles ha sempre tentato di combinare il regime sanzionatorio con il mantenimento di relazioni diplomatiche soprattutto in funzione umanitaria con il finanziamento di alcuni programmi di aiuto alla popolazione. “La base concettuale con cui Bruxelles spiega e giustifica il loro finanziamento è la separazione tra la dimensione politica e quella umanitaria”, per cui “l'UE continua a impegnarsi a fornire aiuti umanitari alla Corea del Nord anche durante i momenti di crisi più acuti”¹⁷⁸.

¹⁷¹ Documento del SEAE – Servizio europeo per l'azione esterna, *EU-Democratic People's Republic of Korea (DPRK) relations*, SEAE Factsheets, Bruxelles, gennaio 2018.

¹⁷² B. Taylor, *Sanctions as grand strategy*, per *IISS – The International Institute of Strategic Studies*, London, 2010.

¹⁷³ Regolamento CE 329/2007 adottato dal Consiglio il 27 marzo 2007.

¹⁷⁴ Regolamento UE 1283/2009 adottato dal Consiglio il 22 dicembre 2009.

¹⁷⁵ B. Taylor, *Sanctions as grand strategy*, per *IISS – The International Institute of Strategic Studies*, London, 2010.

¹⁷⁶ L. Borzi, *L'Europa e le sfide della proliferazione nucleare, la deterrenza in una nuova epoca*, in *CeMiSS – Centro militare di studi strategici*

¹⁷⁷ Documento del Consiglio dell'UE, *Una Strategia globale per la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea*, Bruxelles, 28 giugno 2016

¹⁷⁸ A. Berkofsky, F Frassinetti (a cura di), *La sfida nordcoreana agli equilibri internazionali. La minaccia non convenzionale di Pyongyang*, in *Osservatorio di politica internazionale*, n. 137, febbraio 2018, a cura di ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale).

3.4 La crisi nucleare del 2016

Il programma nucleare nord coreano agli inizi aveva principalmente una valenza interna. La fine della guerra fredda e la perdita dell'appoggio politico ed economico dell'Unione Sovietica rappresentò uno shock importante per il paese. Il regime non riuscì a far fronte alla disastrosa crisi economica che colpì la popolazione negli anni '90 attraverso riforme strutturali, per cui si servì del programma nucleare per imporre stabilità e legittimare il proprio potere. Sotto il nome del patriottismo e della minaccia internazionale, la popolazione, già stremata dalla crisi, era chiamata ad ulteriori sacrifici economici per sostenere il programma nucleare volto a rendere la nazione sicura ed indipendente.

Con la crisi nucleare iniziata nel 2016, invece, la “questione nordcoreana” ha raggiunto una dimensione globale. Kim Jong-Un ha portato il suo programma ad un livello superiore: mentre i suoi predecessori non avevano mai dato dimostrazione della capacità nucleare del paese, l'attuale leader ha dimostrato “di essere in grado di raggiungere notevoli traguardi in un arco di tempo inferiore a quello stimato dalla comunità internazionale”¹⁷⁹. Al centro della strategia c'è il principio di “deterrenza nucleare” che permette a Pyongyang di sedersi al tavolo dei negoziati con gli Stati Uniti e il resto della comunità internazionale con la consapevolezza di avere un buon potere contrattuale.

L'annuncio del quarto test nucleare effettuato dalla Corea del Nord all'inizio del 2016 (si trattava di una bomba all'idrogeno, come dichiarato dal regime) e il lancio di un missile balistico in orbita intercontinentale il 7 febbraio di quell'anno, hanno riportato l'attenzione della Comunità internazionale sulla penisola. L'azione del regime è andata avanti per tutto l'anno con un quinto test nucleare a settembre 2016, ma l'escalation della crisi si è avuta nel 2017. Il primo gennaio 2017, infatti, il dittatore nord coreano, nel suo abituale discorso di Capodanno alla nazione, ha annunciato di star effettuando dei test su missili balistici intercontinentali (ICBM). Da quel momento in poi la vicenda ha visto aumentare sempre di più le ostilità tra Corea del Nord e il resto della comunità internazionale, in particolar modo gli Stati Uniti. Né le sanzioni economiche, né la condanna unanime della comunità internazionale, né le minacce del presidente statunitense sono bastate a dissuadere Kim Jong-Un dal continuare il programma. La Corea del Nord ha dato prova del grande sviluppo della sua capacità nucleare, continuando a violare le misure restrittive internazionali. Il 29 agosto 2017 il regime ha effettuato il lancio di un missile balistico che ha superato il territorio giapponese, mentre il 4 settembre ha effettuato il sesto test nucleare, provocando un terremoto di magnitudo 6.3, il più forte mai avvertito durante le sperimentazioni. Il conseguente inasprimento delle sanzioni economiche da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, dell'Unione Europea, e anche della Cina, che per la prima volta ha aderito al regime sanzionatorio delle Nazioni Unite, insieme al continuo scambio di minacce e provocazioni con Donald Trump, non hanno fatto altro che aumentare la tensione nella penisola.

Tensione che ha raggiunto il suo picco nei primi mesi del 2018, quando le dichiarazioni minacciose di entrambi i leader di Stati Uniti e Corea del Nord presagivano lo scoppio di un conflitto. La situazione sembra invece essersi calmata negli ultimi mesi e la tregua sembra essere più vicina. Il leader nord coreano, dopo aver

¹⁷⁹Ibidem

dichiarato di aver sospeso i test nucleari¹⁸⁰, sembrerebbe disposto ad intrattenere relazioni diplomatiche per risolvere la crisi con la vicina Corea del Sud¹⁸¹ e con gli Stati Uniti¹⁸².

3.4.1 L'intervento del Consiglio di Sicurezza dell'ONU

Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite riconosce la proliferazione di armi di distruzione di massa come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Nel quadro del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite può dunque adottare delle azioni coercitive implicanti o meno l'uso della forza nei confronti dello Stato terzo che ha violato le norme internazionali di non proliferazione. Ed è questo il caso della Corea del Nord, per cui il Consiglio di Sicurezza ha deciso di utilizzare misure restrittive per indurre il regime nord coreano a modificare la sua condotta e a interrompere il programma di militarizzazione nucleare e missilistico. Il regime sanzionatorio ha avuto inizio nel 2006 a seguito del primo test nucleare effettuato in Corea del Nord. Con la risoluzione 1695 si condannava il lancio dei missili balistici, mentre la 1718¹⁸³ condannava il test e imponeva sanzioni sull'esportazioni di armi pesanti, materiale e tecnologia missilistica e di alcuni beni di lusso. Esse furono poi rafforzate nel 2009¹⁸⁴ e poi nel 2013¹⁸⁵ a seguito del secondo e del terzo test nucleare nord coreano.

L'escalation della crisi nel 2016 ha portato poi ad un nuovo rafforzamento delle sanzioni del Consiglio di Sicurezza. Le risoluzioni 2270 e 2321¹⁸⁶ a seguito del quarto e del quinto test nucleare hanno esteso le misure restrittive: è stato proibito agli Stati membri delle Nazioni Unite di fornire carburante per l'aviazione, di vendere alla Corea del Nord elicotteri e di esportare o importare qualsiasi prodotto che possa contribuire al programma militare, tra cui alcuni minerali. Nonostante le importanti limitazioni al commercio e le conseguenze che le sanzioni stavano avendo sull'intera economia del paese, il leader coreano nel corso del 2017 ha continuato a portare avanti il programma nucleare, violando deliberatamente le misure restrittive. Per cui l'azione delle Nazioni Unite, sotto la spinta degli Stati Uniti, divenne sempre più incisiva.

Il 5 agosto 2017 i 15 membri del Consiglio di Sicurezza hanno adottato all'unanimità la risoluzione 2371, dopo il lancio di due missili intercontinentali. Per la prima volta anche il governo cinese partecipava alle restrizioni internazionali imposte sulla Corea del Nord. L'atto prevedeva un pacchetto di sanzioni, negoziato tra USA e Cina¹⁸⁷, che, secondo l'ambasciatrice americana alle Nazioni Unite, Nikki R. Haley, era

¹⁸⁰ C. Sang-Hun, *We no longer need Nuclear or Missile tests, North Korean leader says*, *New York times*, 20 aprile 2018 <https://www.nytimes.com/2018/04/20/world/asia/kim-jong-un-hotline-korea.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&clickSource=story-heading&module=first-column-region®ion=top-news&WT.nav=top-news>

¹⁸¹ La Corea del Nord manderà una delegazione di atleti alle Olimpiadi invernali 2018 che si terranno a PyeongChang, in Corea del Sud.

¹⁸² I leader dei due paesi si sono incontrati a Singapore 12 giugno 2018.

¹⁸³ Risoluzione del consiglio di Sicurezza 1718 del 14 ottobre 2006.

¹⁸⁴ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU 1874 del 12 giugno 2009.

¹⁸⁵ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU 2094 del 7 marzo 2013.

¹⁸⁶ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU 2270 del 3 marzo 2016 e Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU 2321 del 30 novembre 2016.

¹⁸⁷ R. Gladstone, *U.N. Security Council imposes punishing new sanctions on North Korea*, *New York times*, 5 Agosto 2017. <https://www.nytimes.com/2017/08/05/world/asia/north-korea-sanctions-united-nations.html?action=click&contentCollection=world®ion=rank&module=package&version=highlights&contentPlacement=1&pgtype=sectionfront>

il “pacchetto di sanzioni più duro mai imposto ad un paese”¹⁸⁸. Ma le ulteriori limitazioni non hanno comunque dissuaso Kim Jong-Un da effettuare il sesto e più potente test nucleare nel settembre 2017, a cui il Consiglio di Sicurezza ha prontamente risposto pochi giorni dopo adottando la risoluzione 2375. Per la prima volta erano previste limitazioni di importazione su settori non collegati alle attività di proliferazione, come quello tessile, fondamentale per l’economia del paese. Il ciclo di sanzioni economiche si è per ora chiuso con l’incontro del Consiglio di Sicurezza del 29 novembre 2017 a cui è seguita la risoluzione 2397 del 22 dicembre che condannava il nuovo test missilistico e prevedeva l’estensione dell’embargo a numerosi altri beni. Durante la riunione, l’ambasciatrice americana, con un duro intervento, ha chiesto a tutti gli stati di interrompere ogni relazione con Pyongyang nel tentativo di isolarla ancor di più e ha minacciato la “completa distruzione”¹⁸⁹ del regime coreano e del suo arsenale nucleare.

Dal 2006 ad oggi i 15 membri del Consiglio di Sicurezza hanno adottato per nove volte misure restrittive nei confronti della Repubblica Popolare Democratica di Corea. Il regime sanzionatorio si è dunque inasprito sempre di più, coinvolgendo diversi settori e prevedendo¹⁹⁰:

- Embargo di armi e di materiale militare, nonché di beni a duplice uso;
- Divieto di importazione di alcuni beni di lusso, importante settore dell’economia nord coreana;
- *Listing* degli individui coinvolti in qualche modo nel programma nucleare del paese;
- Divieto di esportazione di diversi beni tra cui alcuni minerali, prodotti agricoli e tessili;
- Imposizione di limite sulla produzione di petrolio e divieto di importazione del gas naturale.

Avendo come unico obiettivo quello di indurre lo Stato terzo a modificare il proprio comportamento, le sanzioni del Consiglio di Sicurezza prevedono però delle deroghe, cosiddette “umanitarie”, che permettono ancora agli Stati Membri dell’ONU di fornire assistenza e aiuti alla popolazione.

3.4.2 La posizione dell’Unione europea nella vicenda Nord coreana

Uno dei valori fondamentali dell’azione dell’Unione europea sulla scena internazionale è quella della non proliferazione delle armi di distruzione di massa che, come visto in precedenza, si traduce in diversi provvedimenti adottati dagli organi comunitari: dalla clausola di non proliferazione a sanzioni nei confronti di Stati che violano le norme internazionali in materia¹⁹¹. La proliferazione nucleare, in particolare, è stata riconosciuta dal Consiglio come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, il cui mantenimento è il principio guida della PESC.

¹⁸⁸ Dichiarazione dell’Ambasciatrice americana alle Nazioni Unite Nikki Haley sull’adozione della risoluzione 2371 da parte del Consiglio di Sicurezza ONU per rafforzare le sanzioni sulla Corea del Nord, New York city, 5 agosto 2017. <https://usun.state.gov/remarks/7923>

¹⁸⁹ Intervento dell’ambasciatrice americana alle Nazioni Unite, Nikki Haley, alla riunione di emergenza del Consiglio di Sicurezza ONU, New York City, 29 novembre 2017. <https://usun.state.gov/remarks/8165>

¹⁹⁰ E. Albert, *What to know about the sanctions on North Korea*, in *Council on foreign relations*, gennaio 2018 <https://www.cfr.org/backgrounder/what-know-about-sanctions-north-korea>

¹⁹¹ M. Cremona, *Values in EU Foreign Policy*, in *I valori dell’Unione Europea e l’azione esterna*, Torino, 2016.

La questione Nord Coreana esplosa nuovamente nel 2016 ha scatenato inevitabilmente la reazione delle istituzioni e degli stati europei che hanno unanimemente condannato la condotta di Pyongyang. Già nel 2006 l'UE aveva recepito le sanzioni imposte dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU per condannare i primi esperimenti nucleari nord coreani, ma la posizione è stata rafforzata dopo le vicende degli ultimi anni. L'Unione Europea, rispettando l'obbligo in capo agli Stati Membri di adeguarsi agli impegni imposti dalle Nazioni Unite, ha recepito le ultime risoluzioni del Consiglio di Sicurezza¹⁹², inasprendole ulteriormente con misure restrittive autonome. La Decisione PESC 2016/849, adottata dal Consiglio il 27 maggio 2016 è uno degli atti di maggior rilievo nella vicenda nord coreana e prevede delle misure supplementari per estendere il regime sanzionatorio delle Nazioni Unite, tra cui¹⁹³:

- Divieto di importazione di prodotti petroliferi e beni di lusso dalla Corea del Nord;
- Divieto di esportazione di materiali e attrezzature o beni a duplice uso;
- Divieto di trasferimento di fondi e di ogni tipo di investimento nei settori legati all'attività nucleare della Corea del Nord;
- Divieto di atterraggio, decollo e sorvolo del territorio UE da parte di qualsiasi aeromobile Coreano e divieto di ingresso nei porti per le navi.

Inoltre il Consiglio ha adottato altre disposizioni aggiungendo nuove persone agli elenchi autonomi dell'Unione, imponendo restrizioni di viaggio e congelamento di beni¹⁹⁴.

La linea sanzionatoria dell'Unione ha seguito poi quella del Consiglio di Sicurezza dell'ONU anche nel 2017, anno dell'escalation della crisi nucleare. Nonostante l'UE continui a finanziare progetti con fini umanitari nel paese, essa porta avanti anche una rigida politica contro le ambizioni nucleari nord coreane, con l'adozione di misure autonome¹⁹⁵ già nell'aprile 2017¹⁹⁶:

- Divieto di investimento in altri settori oltre quelli già previsti dalle precedenti decisioni;
- Divieto di prestare determinati servizi a persone e entità nord coreane, quali servizi informatici, servizi connessi al settore minerario, chimico, estrattivo e di raffinazione;
- Aggiunta di altre persone agli elenchi autonomi dell'UE.

Inoltre, dopo il sesto test nucleare effettuato dal regime di Kim Jong-Un e la risoluzione del CdS 2375 che lo condannava, il Consiglio dell'Unione ha ribadito il suo impegno ad imporre misure restrittive per “aumentare la pressione sulla Corea del Nord affinché essa rispetti gli obblighi internazionali. Le misure [autonome] completano e rafforzano le sanzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.¹⁹⁷” Esse comprendono:

¹⁹² Il Consiglio ha recepito la risoluzione del CdS 2270 (2016) tramite l'adozione delle Decisioni PESC 2016/475, 2016/475 del 31 marzo 2016 e del Regolamento UE 2016/682 del 29 aprile 2016 e la risoluzione del CdS 2321 (2016) tramite l'adozione della Decisione PESC 2016/221 dell'8 dicembre 2016 e della Decisione PESC 2017/345 e del Regolamento UE 2017/330 del 27 febbraio 2017.

¹⁹³ Pagina web del Consiglio dell'Unione europea e del Consiglio europeo, *Misure restrittive dell'UE nei confronti della Corea del Nord*. <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/history-north-korea/>

¹⁹⁴ Decisione PESC 2016/785 adottata dal Consiglio il 19 maggio 2016

¹⁹⁵ Decisione PESC 2017/666, Regolamento UE 2017/658 e Decisione PESC 2017/667 adottate dal Consiglio il 6 aprile 2017

¹⁹⁶ Comunicato stampa del Consiglio dell'Unione europea, North Korea: EU expands sanctions against the Democratic People's Republic of Korea (DPRK), 6 aprile 2017

¹⁹⁷ Comunicato stampa del Consiglio dell'Unione europea, *North Korea: EU adopts new sanctions*, 16 ottobre 2017

- Divieto di investimento in Corea del Nord in ogni settore;
- Embargo totale di beni petroliferi;
- Diminuzione della quantità di rimesse personali trasferite in Corea del Nord in quanto utilizzate per supportare il programma nucleare e missilistico.
- Impegno da parte degli Stati Membri a non rinnovare autorizzazioni lavorative ai cittadini nord coreani presenti sul proprio territorio, ad eccezione dei rifugiati e delle persone che godono di protezione internazionale;
- Aggiunta agli elenchi autonomi di persone colpite da restrizioni di viaggio e congelamento di beni, di 3 individui e 6 entità sospette di supportare il programma illegale del paese¹⁹⁸.

Dunque, riassumendo, le misure restrittive adottate dall'Unione europea sono volte a colpire principalmente i settori economici della Corea del Nord legati al programma nucleare, missilistico e di proliferazione di armi di distruzione di massa. Ciò prevede sia limitazioni sul commercio di determinati beni, servizi e tecnologie, sia restrizioni imposte a individui singoli o entità non statali collegati in qualche modo a questi programmi. Inoltre, le sanzioni si estendono anche al settore finanziario, degli investimenti e ai trasporti.

Ad aprile 2018 le principali misure restrittive dell'Unione (autonome o meno) nei confronti della Corea del Nord sono ancora in vigore. Le liste ONU che prevedono *travel ban* e congelamento di beni nei confronti di individui, contano 80 persone e 75 entità non statali colpite, a cui si aggiungono i 59 individui e le 9 entità non statali inserite negli elenchi autonomi dell'UE.

3.5 Effettività delle misure restrittive nei confronti della Corea del Nord

3.5.1 Il dibattito sull'efficacia delle sanzioni

Nonostante il ricorso alle sanzioni economiche come strumento di politica estera risalga almeno al secolo scorso, negli ultimi decenni la comunità internazionale ne ha fatto grande uso in quanto esse sono considerate “misure di ultima istanza che stanno ad un passo dalla soluzione militare”¹⁹⁹. In particolar modo, Stati Uniti e Unione europea sono i principali sponsor di questo genere di sanzioni, in quanto, dato il loro enorme peso economico, tramite questo strumento riescono ad esprimere al meglio il loro potere sul mercato mondiale. L'importante questione da considerare è che ha dato vita ad un vero e proprio dibattito tra gli studiosi di politica internazionale è quanto queste misure siano davvero efficaci per raggiungere gli obiettivi degli Stati che le hanno imposte. Gli osservatori hanno diverse opinioni sull'argomento, ma la teoria dominante sembra essere quella dell'inefficacia di tali misure, corroborata da diversi casi studio²⁰⁰. Secondo chi sostiene che “le sanzioni non funzionano”, ci sono diverse problematiche che ne ostacolano l'efficacia:

¹⁹⁸ Comunicato stampa del Consiglio dell'Unione europea, *North Korea: EU adopts new sanctions*, 16 ottobre 2017

¹⁹⁹ L. Borzi, *L'Europa e le sfide della proliferazione nucleare, la deterrenza in una nuova epoca*, in *CeMiSS – Centro militare di studi strategici*

²⁰⁰ Primo tra tutti, il caso delle sanzioni degli Stati Uniti nei confronti del regime di Saddam Hussein nel 2003 che non ha sortito gli effetti desiderati.

- Sono difficili da applicare universalmente. Le sanzioni multilaterali, infatti, richiedono un coordinamento tra diversi Stati e non tutti sono sempre disposti a collaborare²⁰¹;
- “Tendono a consolidare il fronte interno al paese colpito e quindi ottengono l’effetto opposto a quello desiderato”²⁰². Creano dunque un senso di patriottismo e di attaccamento al regime vigente che li protegge contro la pressione esercitata dagli attori esterni;
- I paesi colpiti in genere riescono a trovare altre strade per sfuggire alle sanzioni e per ottenere i beni oggetto di restrizioni tramite vie illegali come il mercato nero.

C’è però un gruppo di studiosi che, al contrario, sostiene l’efficacia dell’arma economica come “l’unica universalmente disponibile per l’attuazione della pace”²⁰³. Secondo questi osservatori, le sanzioni economiche sono efficaci nella misura in cui esse siano imposte con i giusti criteri e abbiano degli obiettivi realizzabili. Il problema della loro inefficacia quindi si fa risalire alla fonte, cioè al processo decisionale di adozione: gli uomini politici dovrebbero seguire dei principi ben precisi²⁰⁴ e conoscere in modo approfondito l’economia e la struttura politica di un paese prima di imporre sanzioni²⁰⁵. Da queste riflessioni sono nate, negli anni ’90 del secolo scorso, le cosiddette “sanzioni intelligenti” che sono quelle più utilizzate attualmente. Ci si è resi conto che “le sanzioni generalizzate sono uno strumento spuntato, che tende ad arrecare sofferenze agli strati più poveri e deboli della popolazione invece che alle classi dirigenti nei paesi autocratici”²⁰⁶. Le sanzioni intelligenti invece cercano di colpire solamente gli individui veramente responsabili della condotta sanzionata, minimizzando gli effetti collaterali²⁰⁷.

È chiaro comunque che l’efficacia delle misure restrittive non è affatto facile da misurare e che essa dipende da diversi fattori in gioco. Nonostante l’esperienza storica lasci molti dubbi sul loro successo, la Comunità internazionale continua a farne largo uso. Questo è il cosiddetto “paradosso delle sanzioni”: “perché, data la loro dubbia utilità, gli uomini politici continuano ad usare questo strumento con così grande frequenza?”²⁰⁸. Considerando le sanzioni economiche nel quadro di tutte le misure adottabili in politica estera, esse sono lo strumento intermedio tra la semplice azione diplomatica e l’intervento militare. Per cui, spesso i governi scelgono di adottarle in quanto esse “potrebbero non funzionare molto bene, ma rivelarsi comunque la scelta migliore nel caso in cui il ricorso alla forza militare fosse reputato troppo costoso e il ricorso alla protesta diplomatica troppo debole”²⁰⁹.

²⁰¹ B. Taylor, *Sanctions as grand strategy*, per IISS – *The International Institute of Strategic Studies*, London, 2010.

²⁰² G. Marizza, *I punti deboli della gestione delle crisi: sanzioni economiche, nation building, exit strategy*, Milano, 2005.

²⁰³ David Mitrany, *The problem of international sanctions*, London 1925

²⁰⁴ Le linee guida per l’imposizione delle sanzioni furono stilate da Hufbauer, Schott e Elliott nel libro *Economic sanctions reconsidered*, ultima edizione del 2007

²⁰⁵ G. Marizza, *I punti deboli della gestione delle crisi: sanzioni economiche, nation building, exit strategy*, Milano, 2005.

²⁰⁶ J. S. jr. Nye, *Smart power*, Roma, 2011

²⁰⁷ B. Taylor, *Sanctions as grand strategy*, per IISS – *The International Institute of Strategic Studies*, London, 2010.

²⁰⁸ B. Taylor, *Sanctions as grand strategy*, per IISS – *The International Institute of Strategic Studies*, London, 2010.

²⁰⁹ Baldwin, 1985 in V. E. Parsi, G. John Ikenberry, *Teorie e metodi delle relazioni internazionali. La disciplina e la sua evoluzione*, Roma, 2014.

3.5.2 L'efficacia delle sanzioni nella crisi nucleare nord coreana

Il 2018 ha visto diverse aperture e distensioni nelle vicende della crisi nucleare nord coreana. Già nel suo discorso di Capodanno alla nazione, Kim Jong-Un aveva annunciato che “la corea del Nord è diventata una potenza nucleare quindi non ha bisogno di realizzare altri test”, concetto poi ribadito ad aprile, quando ha aggiunto che “la scelta rappresenta un passo importante verso il disarmo nucleare mondiale”. Inoltre, il leader aveva annunciato l'intenzione di chiudere il sito di Punggye-ri dove fino ad allora erano stati effettuati i test, e il suo smantellamento è effettivamente iniziato, di fronte ad alcuni giornalisti stranieri, il 24 maggio 2018. La vera questione dunque è: perché il regime nord coreano, che sembrava non voler in alcun modo desistere dal suo intento, ha improvvisamente interrotto il programma nucleare? Oltre all'importante opera diplomatica portata avanti dai paesi maggiormente coinvolti nella questione, Corea del Sud, USA e Cina, sono state anche le sanzioni economiche imposte dalle Nazioni Unite, dall'Unione europea e da altri attori internazionali a contribuire al cambio di rotta?

Le prime sanzioni internazionali imposte dall'ONU nei confronti della Corea del Nord nel 2006 non sembravano aver avuto grande efficacia. Inizialmente, il regime sanzionatorio prevedeva delle misure mirate volte a “accrescere i costi economici e politici associati al programma nucleare [...] astenendosi dall'esercitare una generale pressione sull'economia del paese”²¹⁰ e concentrandosi dunque su determinati individui e determinati prodotti. La risposta nord coreana è sempre stata aggressiva e puntuale tanto che le sanzioni non sembravano avere alcun effetto. Data questa reazione, dal 2006 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, l'Unione europea e gli altri Stati coinvolti nella vicenda, hanno inasprito ed esteso le sanzioni economiche a settori dell'economia coreana che non erano stati toccati fino ad allora ed hanno cominciato ad avere il loro effetto. In particolar modo, l'adesione da parte della Cina e della Russia al regime sanzionatorio delle Nazioni Unite ha avuto un forte impatto sia psicologico, in quanto Kim Jong-Un ha visto gli alleati storici del paese allinearsi con il fronte nemico, sia economico, in quanto Pechino, soprattutto dopo le sanzioni unilaterali imposte dal Giappone e dalla Corea del Sud, rappresenta il principale partner economico di Pyongyang. Inoltre, le ulteriori restrizioni al commercio di carbone e le nuove limitazioni nel settore tessile, le due più grandi industrie nord coreane, potrebbero potenzialmente produrre effetti disastrosi sull'economia del paese, già gravemente compromessa, e provocare una vera e propria crisi umanitaria.

I problemi che però impediscono a tali misure di avere l'effetto sperato sono principalmente due: da una parte il poco coordinamento internazionale tra gli Stati, dall'altra le relazioni di Pyongyang con stati più piccoli e meno “controllabili”. Infatti, soprattutto inizialmente, la poca collaborazione della Cina al regime restrittivo delle Nazioni Unite ha permesso alla Corea di mantenere parte delle sue attività commerciali con il gigante asiatico. Ma anche nel 2017, quando l'atteggiamento di Pechino è sembrato più duro nei confronti del regime di Kim Jong-Un, i membri del Consiglio di Sicurezza hanno dovuto adottare delle misure frutto di mediazioni continue con la Cina che, inevitabilmente, avevano perso parte del loro potere. Inoltre, la Corea

²¹⁰ A. Berkofsky, F Frassinetti (a cura di), *La sfida nordcoreana agli equilibri internazionali. La minaccia non convenzionale di Pyongyang*, in *Osservatorio di politica internazionale*, n. 137, febbraio 2018, a cura di ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale).

del Nord è riuscita a resistere alla forte pressione della Comunità internazionale grazie alle relazioni economiche e commerciali che ha con alcuni stati minori, prima tra tutti la Siria e alcuni stati africani. In questi paesi “la rete di controllo finanziario sulle esportazioni e la proliferazione è debole o inesistente”²¹¹, per cui Pyongyang li sfrutta per perseguire le sue attività illecite e sostenere l’economia.

È innegabile però che l’ultimo round di sanzioni stia causando più problemi dei precedenti. Il fatto di aver colpito settori dell’economia che non hanno nulla a che vedere con la proliferazione nucleare, sta avendo gravi ricadute sulle condizioni della popolazione. Alcune organizzazioni umanitarie hanno denunciato il fatto che la loro attività sia ostacolata dalle stesse sanzioni in quanto alcuni beni di prima necessità, quali medicinali e attrezzature mediche non riescono a passare i controlli al confine, nonostante ci sia tutta la documentazione necessaria. Inoltre, c’è da dire che tali restrizioni “invece di indurre il regime autocratico a cambiare comportamento, come nelle intenzioni, potrebbero aumentare l’ineguaglianza [facendone pagare il costo] ad una periferia del paese già di per sé emarginata”²¹². Infatti, l’isolamento del paese nel contesto internazionale, ha causato delle forti ineguaglianze interne: secondo alcuni dati, la capitale Pyongyang è riuscita a resistere meglio alle sanzioni economiche rispetto al resto della nazione. Le zone vicino al confine cinese e le regioni industriali hanno addirittura visto un miglioramento da quando le restrizioni sono aumentate, in quanto le élite collegate al commercio, alla politica e all’industria sono riuscite a difendersi bene dalle restrizioni, al contrario della popolazione civile delle periferie che invece subisce le conseguenze più gravi²¹³. Per questo, dall’alto del suo potere dittatoriale ed economico, Kim Jong-Un non sembrava affatto intenzionato a interrompere il suo programma nucleare sotto la pressione delle sanzioni.

In questi primi mesi del 2018 la situazione è però cambiata e il leader coreano ha dato i primi segnali di apertura, dicendosi pronto a interrompere i test nucleari. Dunque, dopo aver raggiunto l’obiettivo che si era prefissato, ovvero quello di dimostrare al mondo intero e agli Stati Uniti che il suo paese può rappresentare una vera minaccia, il dittatore sembra ora essere disposto a negoziare sia con la vicina Corea del Sud, ma soprattutto con l’unico interlocutore considerato valido, ossia Washington. Difficile è stabilire quanto questo risultato sia frutto del lavoro diplomatico portato avanti, o di una strategia interna che Kim Jong-Un ha voluto adottare per non perdere la legittimazione popolare del regime o ancora della strategia sanzionatoria delle Nazioni Unite, degli Stati Uniti e, conseguentemente, dell’Unione europea che, non avendo un forte ruolo nella zona asiatica, in questa vicenda si è allineata alle decisioni del Consiglio di Sicurezza. La valutazione dell’efficacia delle sanzioni è resa ancor più complessa, inoltre, dalla poca trasparenza del regime nord coreano che non permette a nessuna informazione chiave di uscire dal paese. Le sanzioni economiche si sono dunque rivelate anche in questo caso uno strumento di politica estera utile per evitare l’intervento armato, ma esse continuano a lasciare molti dubbi sia per quanto riguarda la loro effettività, sia per quanto concerne gli enormi effetti collaterali che provocano, soprattutto in termini umanitari.

²¹¹Ibidem

²¹²Yong Suk Lee, *International isolation and regional inequality: evidence from sanctions on North Korea*, in *Journal of Urban Economics*, n. 103, 2018, pp. 34-51

²¹³Ibidem

Conclusione

L'analisi appena conclusa aveva l'obiettivo di esaminare la posizione tenuta dall'Unione europea nella crisi nucleare tra Corea del Nord e Stati Uniti iniziata nel 2016 e ancora in corso.

Nonostante la posizione politica europea in Asia non sia particolarmente incisiva, l'UE ha imposto un duro regime sanzionatorio nei confronti del piano di sviluppo dell'energia nucleare portato avanti dal leader nord coreano, al fine di indurlo a modificare la propria condotta. La condanna del programma è arrivata unanime dall'intera comunità internazionale e l'Unione europea si è schierata a fianco delle Nazioni Unite. Oltre a recepire le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU adottate ai sensi del capitolo VII della Carta dell'ONU²¹⁴ e contenti misure restrittive, l'UE ha adottato anche numerose sanzioni autonome, sia di carattere economico e commerciale, come l'embargo di armi o la restrizione di comunicazioni aeree o marittime, sia sanzioni mirate contro singoli individui.

Al fine di comprendere al meglio il regime sanzionatorio adottato nel caso studio esaminato, nel primo capitolo si è voluto dare un quadro generale della politica estera dell'Unione. Le misure restrittive sono infatti il principale strumento con cui le istituzioni europee portano avanti l'azione esterna, per cui tali atti rientrano nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'UE. Si sono volute dapprima analizzare le peculiarità di questo settore e del suo processo decisionale che, nonostante le riforme, continua ad essere in mano agli Stati membri e non agli organi comunitari. Il Trattato di Lisbona del 2009 ha rappresentato un importante passo in avanti verso la maggior "europeizzazione" della PESC, con la caduta della struttura a pilastri e l'elevazione del principio di coerenza a principio chiave di tutte le politiche europee, ma la strada da percorrere è ancora lunga. Una politica estera comune sarebbe necessaria per permettere agli stati europei di avere maggiore incidenza sul campo internazionale in un'epoca in cui "di fatto nessun Paese è in grado di affrontare da solo i problemi complessi di un mondo globalizzato"²¹⁵, ma gli Stati Membri non sembrano ancora disposti a cedere le proprie competenze in materia.

Nel perseguire gli obiettivi di politica estera sanciti dall'art. 21 TUE²¹⁶, l'UE negli ultimi anni è passata da un approccio di *soft power* a uno di *hard power*, più incisivo e comprendente misure concrete. Nel secondo capitolo perciò ci si è soffermati sul tema delle sanzioni nei confronti di uno Stato terzo. Lo strumento sanzionatorio è utilizzato in particolare nel quadro del mantenimento della pace e della sicurezza

²¹⁴ Ai sensi dell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite: "Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio e altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche".

²¹⁵ L. Borzi, *L'Europa e le sfide della proliferazione nucleare, la deterrenza in una nuova epoca*, in *CeMiSS – Centro militare di studi strategici*

²¹⁶ Ai sensi dell'art. 21 TUE: "L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale".

internazionale ed ha l'obiettivo di indurre lo Stato colpito a modificare la sua condotta illegale. Innanzitutto, l'Unione recepisce le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU che prevedono misure non implicanti l'uso della forza nel quadro del capitolo VII della Carta dell'ONU (art. 41). Tali risoluzioni, pur ponendo obblighi esclusivamente in capo agli Stati membri, in quanto unici destinatari, possono essere attuate anche tramite un'Organizzazione regionale sovranazionale come l'UE, ai sensi dell'art. 48.2²¹⁷ della Carta delle Nazioni Unite. Numerose sono anche le misure restrittive unilaterali adottate dall'Unione autonomamente ed esse possono prevedere restrizioni di carattere economico, finanziario o commerciale come l'embargo di armi, la riduzione dei rapporti commerciali, le limitazioni nei trasporti e i divieti di investimento. Negli ultimi decenni, inoltre, la politica sanzionatoria dell'Unione è diventata una politica maggiormente "targettizzata" tramite l'utilizzo crescente delle cosiddette "sanzioni intelligenti" ossia sanzioni mirate a colpire, tramite *travel ban* e congelamento di beni, solamente gli individui o le entità non statali coinvolte in qualche misura nella condotta dello Stato. Ci si è soffermati quindi su questo tipo di sanzioni che, seppur cerchino di minimizzare i danni collaterali sulla popolazione civile del paese sanzionato, creano diversi problemi riguardanti il rispetto dei diritti umani fondamentali delle persone sanzionate. Già nel caso *Kadi* del 2008, la Corte di giustizia dell'Unione aveva "ammesso il sindacato di validità del regolamento comunitario [che recepisce le sanzioni del Consiglio di Sicurezza] alla luce dei principi che assicurano la tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario"²¹⁸, il Trattato di Lisbona ha poi rafforzato questo principio elevando a criterio di validità degli atti il principio del rispetto dei diritti fondamentali. Dunque tutte le disposizioni UE, comprese quelle PESC e quindi le sanzioni intelligenti contro singoli individui, sono sottoposte al rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che ha acquisito lo stesso valore giuridico vincolante dei trattati costitutivi²¹⁹.

Infine, nel terzo capitolo, alla luce delle disposizioni teoriche analizzate in precedenza, si è voluto esaminare il caso specifico della crisi nucleare degli ultimi anni con la Corea del Nord. Le ambizioni di sviluppo dell'energia nucleare dell'attuale leader nord coreano Kim Jong-Un possono esser fatte risalire alla fine della guerra di Corea (1950-1953) e, in quanto contribuiscono alla proliferazione dell'arma nucleare non per scopi civili, costituiscono una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. L'Unione europea, come attore globale impegnato nella non proliferazione di armi di distruzione di massa²²⁰, ha condannato la condotta della Corea del Nord schierandosi al fianco delle Nazioni Unite. L'azione europea nelle vicende della penisola coreana non è mai stata particolarmente incisiva e, nonostante l'influenza politica non sia molto rilevante nella zona, l'UE si è sempre adoperata affinché la soluzione militare al problema venisse scongiurata. In quanto "gigante economico", l'Unione ha fatto leva sul suo peso sul mercato internazionale per contribuire alla

²¹⁷ Ai sensi dell'art. 48.2 della Carta delle Nazioni Unite: "Tali decisioni sono eseguite dai Membri delle Nazioni Unite direttamente o mediante la loro azione nelle organizzazioni internazionali competenti in cui siano Membri".

²¹⁸ Sentenza della Corte di Giustizia del 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione Europea*, cause riunite C-402/05 e C-415/05 P

²¹⁹ Ai sensi dell'art. 6 TUE: "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati."

risoluzione della vicenda nord coreana tramite un regime di sanzioni economiche. Nel 2017 dunque, anno di escalation della crisi, l'Unione ha recepito le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 2371, 2375 e 2397²²¹ che condannavano il proseguimento di esperimenti nucleari e di lanci di missili balistici. Numerose sono state anche le misure autonome²²² comprendenti divieti di investimento, divieti di prestare determinati servizi, embargo di beni petroliferi e aggiunta di persone agli elenchi delle Nazioni Unite. Nonostante l'UE abbia tentato di colpire solamente i beni legati alla proliferazione nucleare e missilistica, le ultime misure restrittive intraprese coinvolgono anche settori ad essa non collegati, ma fondamentali per l'economia nord coreana, come quello tessile.

Il 2018 si è aperto con una parziale distensione della situazione nella penisola coreana: Kim Jong-Un ha espresso la sua volontà di mettere fine agli esperimenti nucleari e di trovare una soluzione diplomatica alla crisi sia con la Corea del Sud, sia con gli Stati Uniti. Per concludere, dunque, ci si è interrogati su quanto le sanzioni economiche imposte dalla comunità internazionale abbiano influenzato questo cambiamento di posizione del leader nord coreano. La valutazione dell'efficacia delle misure restrittive non è semplice e gli studiosi sono divisi sulla questione: esse possono essere un utile strumento di politica estera in quanto scongiurano il ricorso alla forza armata, ma spesso provocano danni alla popolazione civile senza raggiungere il loro vero obiettivo, ovvero l'élite governativa del paese sanzionato. Nel caso specifico esse hanno senza dubbio peggiorato la situazione economica, già in precedenza molto precaria, del popolo nord coreano, ma hanno in qualche misura contribuito, insieme ad altri fattori esterni ed interni al paese, al cambio di condotta annunciato dal regime comunista.

²²¹ Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU 2371 del 5 agosto 2017, 2375 del 11 settembre 2017 e 2397 del 22 dicembre 2017.

Bibliografia

Trattati

- Trattato dell'Unione Europea, Titolo V
- Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea
- Carta delle Nazioni Unite

Monografie

- R. BARATTA, *Lezioni di diritto dell'Unione Europea*, Luiss University press, Roma, 2017
- LANG, P. MARIANI, *La politica estera dell'Unione Europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Torino, 2014
 - Capitolo 1: P. MARIANI, *Profili istituzionali della PESC*;
 - Capitolo 2: A. LANG, *Gli atti della PESC*;
 - Capitolo 7: M. CITELLI, *La politica in materia di non proliferazione e controllo degli armamenti*.
- R. BARATTA, C. MORVIDUCCI, E. SCISO (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, Giappichelli editore, Torino, 2016
 - Parte prima: M. CREMONA, *Values in EU Foreign Policy*
 - Parte seconda: R. BARATTA, *International Peace and Security as a Normative value of the EU Foreign Policy – CSDP missions*
- JEAN-CLAUDE PIRIS, *Il Trattato di Lisbona*, Giuffrè editore, Milano, 2013
- U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Cacucci editore, Bari, 2016
- U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione europea*, Giuffrè editore, Milano, 2009
- E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Giappichelli editore, Torino, 2017
- R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli editore, Torino, 2014
- N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, 2016
- DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Giuffrè editore, Milano, 2010
- CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di Sicurezza e diritti umani*, Milano, 2007
- LANG, *Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e l'Unione europea*, Milano, 2002
- F. GIUMELLI, *The success of sanctions: lesson learned from the EU experience*, Burlington, 2013
- TAYLOR, *Sanctions as grand strategy*, per IISS – *The International Institute of Strategic Studies*, London, 2010.
- J. D. POLLACK, *No exit: North Korea, nuclear weapons and international security* per IISS – *The international institute of Strategic studies*, London, 2011

- G. MARIZZA, *I punti deboli della gestione delle crisi: sanzioni economiche, nation building, exit strategy*, Milano, 2005.
- D. MITRANY, *The problem of international sanctions*, London 1925
- J. S. JR. NYE, *Smart power*, Roma, 2011
- V. E. PARSI, G. John Ikenberry, *Teorie e metodi delle relazioni internazionali. La disciplina e la sua evoluzione*, Roma, 2014.
- KARTMAN, R. CARLIN, J. WIT, *A history of KEDO 1994-2006*, per CISAC – Center for international security and cooperation, Standford, giugno 2012.

Periodici e documenti reperibili online

- M. COMELLI, N. PIROZZI (a cura di), *La politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona* in *Osservatorio di politica internazionale*, n. 72, febbraio 2013, a cura di IAI (Istituto affari internazionali)
- GIANFRANCESCO, *La politica estera e di Sicurezza Comune prima e dopo il Trattato di Lisbona* in *Forum di quaderni costituzionali*, 18 aprile 2011
- L. PALADINI, *Le misure restrittive adottate nell'ambito della PESC: prassi e giurisprudenza* in *Il Diritto dell'Unione Europea* 2/2009
- M. E. BARTOLINI, *Sulla natura delle competenze della Comunità ad adottare misure restrittive nei confronti di Stati Terzi* in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2/2007
- S. POLI, *La base giuridica delle misure dell'UE di congelamento dei capitali nei confronti di persone fisiche o giuridiche o entità non statali che appoggiano il terrorismo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 89 ss.
- M. E. BARTOLONI, *Tutela dei diritti fondamentali e basi giuridiche di sanzioni UE nei confronti di persone, o enti non statali, collegati con attività terroristiche* in *Diritti umani e Diritto internazionale*, vol.7, 2013, n.1, pp. 222-226
- L. PANTALEO, *Sanzioni "mirate" dell'Unione Europea contro uno Stato terzo e tutela dei diritti fondamentali degli individui*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, pp. 1143-1148
- CANNIZZARO, *Sugli effetti delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza nell'ordinamento comunitario: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Kadi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2008, p. 1075 ss.
- M. BORRACCETTI, *L'accesso alla giustizia per i sospettati od imputati di terrorismo* in *Diritti fondamentali e politiche dell'Unione Europea dopo Lisbona*
- L. BORZI, *L'Europa e le sfide della proliferazione nucleare, la deterrenza in una nuova epoca*, in *CeMiSS – Centro militare di studi strategici*
- BERKOFSKY, F FRASSINETI (a cura di), *La sfida nordcoreana agli equilibri internazionali. La minaccia non convenzionale di Pyongyang*, in *Osservatorio di politica internazionale*, n. 137, febbraio 2018, a cura di ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale).
- GIUMELLI, P. IVAN, *The effectiveness of EU sanctions: An analysis of Iran, Belarus, Syria and*

Myanmar (Burma) in EPC papers no. 76, November 2013

- YONG SUK LEE, *International isolation and regional inequality: Evidence from sanctions on North Korea* in Journal of Urban Economics 103 (2018), 34-51

Documenti dell'Unione europea

- Documento del SEAE - Servizio europeo per l'azione esterna, ultimo aggiornamento 15 settembre 2009, http://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/sanctions/docs/index_it.pdf
- Documento del CONSIGLIO DELL'UE, *Principi di base per il ricorso alle misure restrittive (sanzioni)*, Bruxelles, 7 giugno 2004
- Documento del CONSIGLIO DELL'UE, *Orientamenti sull'attuazione e valutazione delle misure restrittive (sanzioni)*, 15 giugno 2012
- Scheda informativa del CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA: *Misure restrittive dell'UE*, Bruxelles, 29 Aprile 2014
- Documento del CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Le migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive*, Bruxelles, 14 dicembre 2016
- Documento del CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA 15656/03, *Lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Strategia dell'UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa*, Bruxelles, 10 dicembre 2003
- Documento del CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Lussemburgo, 2009.
- Documento del CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Una Strategia globale per la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea*, Bruxelles, 28 giugno 2016
- Documento del SEAE – Servizio europeo per l'azione esterna, *EU-Democratic People's Republic of Korea (DPRK) relations*, Bruxelles, gennaio 2018.
- Comunicato stampa del CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *North Korea: EU expands sanctions against the Democratic People's Republic of Korea (DPRK)*, 6 aprile 2017
- Comunicato stampa del CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *North Korea: EU adopts new sanctions*, 16 ottobre 2017
- Comunicato stampa del CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *North Korea: EU adopts new sanctions*, 16 ottobre 2017

Sitografia

- M. E. BARTOLINI, *Politica estera e di sicurezza comune [dir. UE]* in Diritto Online – sito web enciclopedia Treccani, 2015: [http://www.treccani.it/enciclopedia/politica-europea-estera-e-di-sicurezza-comune-dir-ue_\(Diritto-on-line\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/politica-europea-estera-e-di-sicurezza-comune-dir-ue_(Diritto-on-line)/)

- Pagina web del CONSIGLIO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Sanzioni: quando e in che modo l'UE adotta misure restrittive*:
<http://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/>
- Pagina web del CONSIGLIO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Diversi tipi di sanzioni*: <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/different-types/>
- Pagina web del CONSIGLIO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DELL'UE, *Procedura di adozione e di riesame delle sanzioni dell'UE*: <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/adoption-review-procedure/>
- Pagina web del CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA E DEL CONSIGLIO EUROPEO, *Misure restrittive dell'UE nei confronti della Corea del Nord*.
<http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/history-north-korea/>
- E. ALBERT, *What to know about the sanctions on North Korea* in Council on Foreign Relations
<https://www.cfr.org/background/what-know-about-sanctions-north-korea>
- SANG-HUN, *We no longer need Nuclear or Missile tests, North Korean leader says*, *New York times*, 20 aprile 2018
<https://www.nytimes.com/2018/04/20/world/asia/kim-jong-un-hotline-korea.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&clickSource=story-heading&module=first-column-region®ion=top-news&WT.nav=top-news>
- R. GLADSTONE, *U.N. Security Council imposes punishing new sanctions on North Korea*, *New York times*, 5 Agosto 2017. <https://www.nytimes.com/2017/08/05/world/asia/north-korea-sanctions-united-nations.html?action=click&contentCollection=world®ion=rank&module=package&version=highlights&contentPlacement=1&pgtype=sectionfront>
- N. HALEY, *Explanation of Vote at the Adoption of UN Security Council Resolution 2371 Strengthening Sanctions on North Korea*, New York city, 5 agosto 2017. <https://usun.state.gov/remarks/7923>
- N. HALEY, *Remarks at an Emergency UN Security Council Meeting on North Korea*, New York City, 29 novembre 2017. <https://usun.state.gov/remarks/8165>

ABSTRACT

Over the past few years the international system has become more unstable, new actors have raised and we have seen a significant escalation of hostilities. One of the most pressing situation, in terms of geopolitical safety, is the tension between North Korea and the United States due to the North Korean ambition of developing its nuclear capability. The nuclear crisis, started in 2016 and escalated in 2017, is a real threat that could led to the collapse of the global non-proliferation regime, thus, it involves the whole international community. Hence, the aim of this dissertation is to analyse the European Union response to this crisis, through an historical analysis of the events that led to the current situation and the actions taken by the Union to solve it.

Since the end of the Korean war in 1953, North Korean communist regime has always been trying to develop a nuclear program also due to the aids from Russia and China. During the Cold war, the USA tried to isolate the regime and established their nuclear bases in South Korea, so developing nuclear weapons easily became a priority for North Korea. In the late '80s the situation started to stabilize: Kim Il-Sung in 1985 joined the international Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), and in 1992 signed with South Korean the *South-North Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula*, in which both countries agree not to produce or possess nuclear weapons. However, with the end of the Cold war and the collapse of the Soviet Union, North Korea lost its main partner and found itself completely alone to face the threat of a US attack. This isolation led in the early '90s to the first nuclear crisis, ended in 1994 due to the signing of the Agreement Framework with the USA, in which North Korea accepted to freeze its nuclear program. At this stage of the negotiations, the European Union started to enter in the Korean matters to avoid getting to a war through diplomatic and economic aids: in 1997 the EU joined the KEDO, a multinational consortium established with the agreement with the main objective to help North Korea to construct two nuclear reactors for civil use.

The tensions continued to rise at the beginning of the new millennium: in 2003, North Korea withdrew from the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) and in 2006 Kim Jong-Il conducted the first nuclear test. In response to these events, the United Nation Security Council agreed to impose sanctions against the North Korean regime in order to get it to stop the tests. From that moment, there were several diplomatic attempts to stabilize the situation, but North Korea did not seem willing to renounce to its nuclear program and it was hard to pursue a dialogue with the communist leader. In 2009, after the second nuclear test, the so-called "Six-Party Talks" between USA, Japan, Russia, China and the two Koreas were definitely closed and Pyongyang started to become even more isolated in the international system.

The third nuclear crisis began in 2016 and escalated in 2017: the new Korean leader, Kim Jong-Un, during a television address, announced that North Korea was ready to test its nuclear capacity and its intercontinental ballistic missile. Hence the regime has continued to develop and test its program during the past two years,

ignoring the firm condemnation of the whole international community that has tightened up the economic sanctions.

In this context, the European Union is sided with the United Nations, implementing the restrictive measures imposed by the Security Council and reinforcing them through autonomous sanctions. To better understand how the EU external policy works and how much it could be effective, the first chapter of this dissertation gives a general overview of the framework in which the European institutions adopt these restrictive measures, the European Common Foreign and Security Policy (CFSP). This sector differs from the other Union policies in several aspects: despite of the collapse of the pillars structure, introduced with the Treaty of Maastricht and abandoned in 2009 with the Treaty of Lisbon, the CFSP has maintained its own characteristics. The new Treaty has brought several innovations with the main aim of further integrating the sector: it has strengthened the powers of the EU High Representative, which can now benefit from the European External Action Service (EEAS), and it has introduced new procedures to speed up the decision-making process and to help Member States to reach a common position on the main geopolitical and international issues. However, Member States are reluctant to transfer their sovereignty on foreign policy, the CFSP still retains its intergovernmental character, thus, more steps have to be taken to achieve a common foreign policy.

For these reasons, the European Union is not able to establish its power in the international system through political or military methods, hence the economic sanctions are often used to affirm the Union position. Over the past few years, restrictive measures have become the main instrument for pursuing the CFSP objectives: the safeguard of EU's values and security, the consolidation of human rights, democracy, the rule of law, and the prevention of conflicts. With a particular focus on the maintenance of the international peace and security, they have the aim of persuading a third State to change its illegal behaviour. These measures are considered properly as CFSP acts, so the main institutions involved in the decision-making process are the Council of the European Union (for Foreign affairs, guided by the High representative) and the European Council. The EU typically transposes the sanctions imposed by the UN Security Council: in fact, in order to maintain the international peace and security and, according to the VII Chapter of the United Nations Charter (art. 41), the SC can take actions that don't involve the use of armed force, as the economic sanctions. UN Member States are required to comply with the SC resolutions autonomously or through an international organization as the European Union that will implement the restrictions. The EU often reinforces these sanctions by adding autonomous restrictions in order to achieve its own policy objectives. The measures have taken a number of different forms, they may cover different areas and have different recipients. In addition to the economic and trade sanctions, the Union, following the international practice, impose also "smart" restrictions against natural and legal persons or non-state entities which are involved in the illegal conduct. The targeted sanctions are used to avoid unintended side-effects created on the population by the comprehensive restrictions, but they may generate several problems about the violation of human rights of the people affected.

Finally, the third part of this dissertation is focused on the current situation in North Korea with particular regard to the position taken by the Union in the crisis. The EU, as the United Nations, considers the

proliferation of weapons of mass destruction (WMD) as a threat to international peace and security and it undertakes to maintain and enlarge worldwide the current non-proliferation and disarmament regimes through the instruments at its disposal. Given this reason, the EU has condemned, already in 2006 and then in 2016, and continues to condemn the North Korean nuclear ambitions. Since the Union has not yet much political influence in Asia, it tries to use its economic power to have an impact on that zone by imposing economic restrictions. Hence, in 2017, when hostilities in the Korean peninsula have worsened even more and the UN Security Council adopted strictest restrictive measure condemning the latest nuclear tests, the Union stood by the international community, implementing the resolutions. Furthermore, the EU has reinforced the UN sanctions by adopting autonomous trade and financial restrictions and by adding people to the UN lists of individuals affected by travel ban and freezing.

In 2018 the situation started to improve considerably: Kim Jong-Un has announced that he will suspend nuclear tests and he seems now willing to open the dialogue with the USA and South Korea. The factors behind this change of policy are several, but it is important to understand to what extent sanctions have contributed to this choice: are they really effective? The debate on the effectiveness of sanctions splits scholars because they are an ambiguous foreign policy instrument. The comprehensive measures despite of reaching their real goals, often cause unintended side-effects on the civilians; however, they may be a “middle” tool between diplomacy and military intervention to induce the third State to change its illegal behaviour. In the Korean case, sanctions, together with the costs of the nuclear program, are dramatically heightening up the level of poverty of the North Korean population, but, avoiding the armed conflict, they have contributed with other factors to the distension of the situation.