



ROBERTO VIRZO\*

## LA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA E L'INCOMPATIBILITÀ CON FINI UMANITARI DI TALUNE SANZIONI ECONOMICHE UNILATERALI\*\*

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La controversia sul programma nucleare iraniano: dal progressivo inasprimento delle sanzioni del Consiglio di sicurezza al tentativo di soluzione attraverso l'approvazione del Piano di azione globale comune a lungo termine. — 3. La revoca delle sanzioni correlate alle attività nucleari e la condizione risolutiva previste dalla risoluzione 2231 (2015) del Consiglio di sicurezza. — 4. Il ripristino unilaterale delle sanzioni deciso dagli Stati Uniti d'America nel 2018. — 5. Le misure cautelari prescritte dalla Corte internazionale di giustizia nell'ordinanza del 3 ottobre 2018 nell'affare delle *Presunte violazioni del Trattato di amicizia, commercio e diritti consolari del 1955*. — 6. Il grave e irreparabile pregiudizio ai diritti di individui. — 7. Osservazioni sulla non conformità delle sanzioni unilaterali statunitensi alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza relative al programma nucleare iraniano. — 8. Conclusioni.

### 1. Premessa

L'ordinanza sulle misure cautelari resa dalla Corte internazionale di giustizia nell'affare delle *Presunte violazioni del Trattato di amicizia, commercio e diritti consolari del 1955*<sup>1</sup> offre spunti di riflessione in materia di ricorso a sanzioni economiche nelle relazioni internazionali.

Nell'ordinanza in questione la Corte, all'unanimità, ha prescritto agli Stati Uniti d'America di rimuovere sia le restrizioni alle esportazioni verso l'Iran di medicine, dispositivi medici, derrate alimentari e altri prodotti agricoli sia le limitazioni alla circolazione di attrezzature, pezzi di ricambio e servizi di manutenzione di aeromobili derivanti dalle sanzioni nei confronti dello Stato attore; sanzioni preannunciate dallo Stato

\* Professore associato di Diritto internazionale, Università degli Studi del Sannio.

\*\* Il presente studio riprende con alcune integrazioni il contributo destinato al *Liber amicorum* Angelo Davì.

<sup>1</sup> Corte internazionale di giustizia, *Presunte violazioni del Trattato di amicizia, commercio e diritti consolari del 1955 (Iran c. Stati Uniti d'America)*, ordinanza sulle misure cautelari del 3 ottobre 2018, non ancora pubblicata. Sull'ordinanza si vedano le note di P.-F. LAVAL in *Rev. gén. dr. int. pub.*, 2018, p. 997 ss. e di E. CHACHKO, in *Int. Leg. Mat.*, 2019, p. 71 ss. Si veda inoltre, L. HILL-CAWTHORNE, *The ICJ's Provisional Measures Order in Alleged Violations of the 1995 Treaty (Iran v United States)*, in [www.ejtalk.org](http://www.ejtalk.org), 3 ottobre 2018.

convenuto con il *memorandum* presidenziale dell'8 maggio 2018 e imposte con il decreto presidenziale n. 13846 del 6 agosto 2018<sup>2</sup>. Secondo la Corte «the measures adopted by the United States have the potential to endanger civil aviation safety in Iran and the lives of its users. [...] The Court further considers that restrictions on the importation and purchase of goods required for humanitarian needs, such as foodstuffs and medicines, including life-saving medicines, treatment for chronic disease or preventive care, and medical equipment may have a serious detrimental impact on the health and lives of individuals on the territory of Iran»<sup>3</sup>.

L'ordinanza – peraltro interessante anche per profili più squisitamente processuali attinenti all'esercizio della funzione cautelare da parte della Corte<sup>4</sup> – consente di soffermarsi inoltre sul ruolo dei giudici internazionali nell'attuale fase storica in cui taluni Stati esprimono forte scetticismo per la cooperazione multilaterale e, più in generale, per il diritto internazionale.

Pertanto al termine dell'analisi svolta nel presente lavoro sarà opportuno chiedersi se i limiti all'imposizione di sanzioni economiche unilaterali decisi nell'ordinanza esaminata contribuiscano a mettere in luce una (eventuale) tendenza di tribunali e corti internazionali a non avallare i predetti orientamenti di un rilevante numero di Stati.

## 2. La controversia sul programma nucleare iraniano: dal progressivo inasprimento delle sanzioni del Consiglio di sicurezza al tentativo di soluzione attraverso l'approvazione del Piano di azione globale comune a lungo termine

In effetti le misure sanzionatorie in ordine alle quali verte il ricorso nell'affare delle *presunte violazioni del Trattato di amicizia, commercio e diritti consolari del 1955* nascono dalla sfiducia da parte dell'amministrazione Trump sia verso il Piano di azione globale comune a lungo termine relativo al programma nucleare iraniano<sup>5</sup> (anche JCPOA, dall'acronimo della denominazione in lingua inglese del Joint Comprehensive Plan of Action) che verso la successiva risoluzione 2231 (2015) del Consiglio di Sicurezza<sup>6</sup>.

È utile dunque ripercorrere le principali fasi delle tensioni tra Iran e Stati Uniti d'America specificamente connesse alla controversia in questione<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr., rispettivamente, National Security Presidential Memorandum dell'8 maggio 2018, *Ceasing United States Participation in the Joint Comprehensive Plan Action and Taking Additional Action to Counter Iran's Malign Influence and Deny Iran All Paths to a Nuclear Weapon*, consultabile online [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov) ed Executive Order n. 13846 del 6 agosto 2018, *Reimposing Certain Sanctions with Respect to Iran*, in *Federal Register*, 7 agosto 2018, p. 38939 ss.

<sup>3</sup> Corte internazionale di giustizia, ordinanza sulle misure cautelari del 3 ottobre 2018, cit., par. 91.

<sup>4</sup> Si veda, per qualche considerazione, *infra*, § 5.

<sup>5</sup> Cfr Joint Comprehensive Plan of Action, Vienna, 14 luglio 2015, in *Int. Leg. Mat.*, 2016, p. 110 ss. Esulano dal presente lavoro considerazioni circa la natura giuridica di questo strumento. Si v. comunque per un cenno, *infra*, nota 40.

<sup>6</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza 2231 (2015) del 20 luglio 2015.

<sup>7</sup> Come è noto, dopo l'occupazione dell'Ambasciata statunitense a Teheran e la presa in ostaggio del personale diplomatico e consolare, avvenuta il 4 novembre 1979 (e sulla cui illiceità ai sensi del diritto internazionale si è pronunciata la Corte internazionale di giustizia nella sentenza del 24 maggio 1980 nell'affare relativo al *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti d'America a Teheran (Stati Uniti d'America c. Iran)*, Iran e Stati Uniti d'America hanno interrotto le loro relazioni diplomatiche. Tra le numerose controversie che ne sono sorte, oltre a quella correlata alle sanzioni statunitensi avverso il programma nucleare iraniano, ve n'è attualmente un'altra pendente dinanzi alla Corte. Si tratta dell'affare relativo a *Certi*

L'accennato Piano di azione è stato approvato, dopo un lungo negoziato, il 14 luglio 2015 a Vienna dai cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza, Repubblica Federale Tedesca, Unione europea e Iran. Come ha sintetizzato la Corte, l'obiettivo dichiarato del JCPOA «was to ensure the exclusively peaceful nature of Iran's nuclear programme and to produce 'the comprehensive lifting of all UN Security Council as well as multilateral and national sanctions related to Iran's nuclear programme'»<sup>8</sup> e di porre termine ad una crisi internazionale progressivamente inaspritasi a partire dall'agosto 2002.

Invero, sebbene la diffidenza di alcuni Stati verso il programma nucleare iraniano – avviato per trarre vantaggi dagli usi civili e pacifici dell'energia atomica già negli anni Cinquanta dello scorso secolo dallo scia Mohammad Reza Pahlavi, ribadito come tale attraverso la ratifica da parte dell'Iran del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari<sup>9</sup> (TNP) e incoraggiato dallo stesso governo di Washington<sup>10</sup> – abbia cominciato a manifestarsi dopo la rivoluzione del 1978/79 e l'instaurazione della Repubblica islamica<sup>11</sup>, la tensione si acuisce nell'agosto 2002 dopo la rilevazione dell'esistenza di una centrale nucleare a Natanz, fino a quel momento tenuta segreta dal governo di Teheran<sup>12</sup>.

A partire da questa data, si intensifica il ruolo dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA). Dapprima si susseguono richieste di sospensione all'Iran delle attività correlate a processi di arricchimento di uranio e di produzione di acqua pesante; ispezioni; cicli di negoziati; proposte di accordo. Successivamente, alcuni Membri dell'Agenzia (tra cui gli Stati Uniti d'America), invocando l'art. 12, lett. c) dello Statuto<sup>13</sup>, inducono il Consiglio dei Governatori AIEA a informare il Consiglio di sicurezza della questione iraniana. Malgrado non vi sia certezza sulle intenzioni dell'Iran di perseguire, attraverso l'intensificazione del suo programma nucleare, finalità anche di tipo militare, nella sua risoluzione del 4 febbraio 2006 il Consiglio dei governatori ritiene che «the absence of confidence that Iran's nuclear programme is exclusively for peaceful purposes» sia dipesa «from the history of concealment of Iran's nuclear activities, the nature of those activities and other issues arising from the Agency's verification of declaration made by Iran since September 2002»<sup>14</sup>.

*beni iraniani (Iran c. Stati Uniti d'America)*, in ordine al quale, con sentenza del 13 febbraio 2019 sulle eccezioni preliminari, non ancora pubblicata, la Corte si è dichiarata competente.

<sup>8</sup> Corte internazionale di giustizia, ordinanza sulle misure cautelari del 3 ottobre 2018, cit., par. 17.

<sup>9</sup> Il Trattato è stato firmato a Londra, Mosca e Washington il 1° luglio 1968 ed è entrato in vigore il 5 marzo 1970. Cfr. *United Nations Treaty Series*, 1970, vol. 729, p. 161 ss. Entrata in vigore per l'Iran: 5 marzo 1970.

<sup>10</sup> Cfr. Accordo di cooperazione tra gli Stati Uniti d'America e l'Iran in materia di uso dell'energia atomica a fini pacifici, Washington, 5 marzo 1957 (entrata in vigore: 27 aprile 1959), in *United Nations Treaty Series*, 1959, vol. 342, p. 30 ss.

<sup>11</sup> Per una dettagliata ricostruzione dei rapporti tra i governi di Washington e Teheran sulla questione del programma nucleare iraniano, v. D. H. JOYNER, *Iran's Nuclear Program and International Law*, Oxford, 2016, pp. 3-63. Sulle prime sanzioni contro l'Iran adottate dagli Stati membri della allora Comunità economica europea, v. A. DAVÌ, *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Napoli, 1993, pp. 37-42.

<sup>12</sup> D. H. JOYNER, *Iran's Nuclear Program*, cit., p. 22. V., inoltre, R. BERMEJO GARCÍA, C. GUTIÉRREZ ESPADA, *Del programa nuclear de la República Islámica de Irán y de su evolución (política y derecho)*, in *Anuario español de derecho internacional*, 2015, p. 16.

<sup>13</sup> Cfr. Statuto dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica, New York 26 ottobre 1956; entrata in vigore internazionale: 29 luglio 1957. Ai sensi dell'art. 12, lett. c) il Consiglio dei Governatori «[...] shall report the non-compliance to all members and to Security Council and General Assembly of the United Nations».

<sup>14</sup> Cfr. IAEA Doc GOV/2006/14, considerando (g).

Investito della questione, il Consiglio di sicurezza in data 31 luglio 2006 (secondo alcuni con eccessiva tempestività<sup>15</sup>) emana la risoluzione 1696 (2006) sulla base dell'art. 40 della Carta delle Nazioni Unite «in order to make mandatory» la richiesta del Consiglio dei Governatori dell'AIEA di sospensione del programma di arricchimento dell'uranio intrapreso dall'Iran<sup>16</sup>. Alla numero 1696 fanno seguito, tra il dicembre 2006 e il giugno 2015, altre sei risoluzioni<sup>17</sup> che, pur relative al medesimo programma, sono adottate sulla base dell'art. 41 della Carta e stabiliscono dunque il ricorso a misure coercitive non implicanti l'uso della forza.

Nonostante alcune ambiguità<sup>18</sup> di cui si sono serviti gli Stati Uniti e altri Membri dell'ONU per tentare di giustificare l'imposizione di sanzioni economiche unilaterali più severe, le sei risoluzioni dispongono l'applicazione di cosiddette “*targeted sanctions*”. In particolare, si tratta di diverse tipologie di misure – dal congelamento di fondi di persone fisiche e giuridiche coinvolte nella gestione, realizzazione e sviluppo degli impianti nucleari iraniani alle limitazioni all'ingresso o al transito negli Stati membri dell'ONU di alcune persone, dall'embargo sulla vendita o il trasferimento all'Iran di armi, tecnologia militare ad ispezioni su navi mercantili e aeromobili civili – accumulate dal precipuo obiettivo di impedire al Governo di Teheran la conversione a fini militari del proprio programma nucleare.

Sicché, stante siffatto ben delineato scopo, le risoluzioni non intendono né pregiudicare il diritto delle Parti contraenti del TNP «to develop research, production, and use of nuclear energy for peaceful purposes without discrimination»<sup>19</sup>, né compromettere la continuazione dei negoziati con l'Iran; negoziati che favoriscono un primo accordo parziale nel novembre 2013<sup>20</sup> e si protraggono fino al 14 luglio 2015 quando viene adottato il JCPOA.

<sup>15</sup> In tal senso, soprattutto, il Direttore generale dell'AIEA dell'epoca, Mohammed ElBaradei, secondo il quale il Consiglio di sicurezza avrebbe dovuto attendere la risposta che l'Iran intendeva dare entro il 22 agosto 2006 ad un progetto di accordo proposto a Vienna nel giugno 2006 dai suoi cinque membri permanenti e dalla Repubblica Federale tedesca e di cui lo stesso Consiglio di sicurezza era stato ufficialmente informato dalla Francia (cfr. UN Doc. S/2006/521). Scrive M. ELBARADEI, *The Age of Deception: Nuclear Diplomacy in Treacherous Times*, London, 2011, p. 193: «It was hard for me to imagine a less sensible, more divisive action than Resolution 1696. [...], the investigation of Iran's nuclear program had, at that point being ongoing for nearly four years. Waiting three weeks for Iran's answer, using those weeks to find a solution to the suspension question – this would have been an eminently reasonable investment of time and energy. [...] In my view, Security Council Resolution was not only counterproductive from a policy perspective, but also a misuse of the Council's authority under Chapter VII of the UN Charter».

<sup>16</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza 1696 (2006), ultimo considerando.

<sup>17</sup> Cfr. Risoluzioni del Consiglio di sicurezza 1737 (2006) del 23 dicembre 2006; 1747 (2007) del 24 marzo 2007; 1803 (2008) del 3 marzo 2008; 1835 (2008) del 27 settembre 2008; 1929 (2010) del 9 giugno 2010; 2224 (2015) del 9 giugno 2015. Per un'analisi di insieme di tali risoluzioni, si v. S. ANGIOI, *Grey Zones in the System of the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: The Iranian Case as Paradigm*, in I. CARACCILO, M. PEDRAZZI, T. VASSALLI DI DACHENHAUSEN (eds.), *Nuclear Weapons: Strengthening the International Legal Regime*, The Hague, 2016, p. 33 ss., in particolare pp. 40-44.

<sup>18</sup> In tal senso, J. GORDON, *Crippling Iran: The U.N. Security Council and the Tactic of Deliberate Ambiguity*, in *Georgetown Journal of International Law*, 2013, p. 973, secondo la quale, siffatta ambiguità è il risultato di «a compromise that arguably gave implied authorization to the United States and its allies to impose harsher measures, while allowing China and Russia to implement only the explicit required ones».

<sup>19</sup> Cfr., ad esempio, risoluzione 1929 (2010), secondo considerando.

<sup>20</sup> Sul primo Joint Plan of Action del 24 novembre 2013, si vedano, D. H. JOYNER, *Iran's Nuclear Program*, cit., pp. 60-61 e D. MOMTAZ, *Garantir la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire de l'Iran (le Plan d'action conjoint du 24 novembre 2013)*, in I. CARACCILO, M. PEDRAZZI, T. VASSALLI DI DACHENHAUSEN (eds.), *Nuclear Weapons: Strengthening*, cit., p. 45 ss.

Il successivo 20 luglio mediante la risoluzione 2231, cui è allegato il JCPOA, quest'ultimo è approvato all'unanimità dal Consiglio di sicurezza, che ne chiede altresì l'applicazione integrale<sup>21</sup>.

### 3. La revoca delle sanzioni correlate alle attività nucleari e la condizione risolutiva previste dalla risoluzione 2231 (2015) del Consiglio di sicurezza

Esula dall'oggetto del presente studio l'illustrazione delle modalità di attuazione del programma nucleare iraniano stabilite dal JCPOA.

Occorre invece soffermarsi sui peculiari effetti della risoluzione 2231 sul previgente regime sanzionatorio.

Al riguardo, la risoluzione prevede la revoca delle misure provvisorie e di quelle coercitive non implicanti l'uso della forza adottate dal Consiglio di sicurezza con la specifica finalità di impedire all'Iran l'avvio ovvero la prosecuzione di determinate attività nucleari. Più in particolare, il par. 7, lett. a) contiene la decisione alla stregua della quale «[t]he provisions of resolutions 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1929 (2010) and 2224 (2015) shall be terminated».

Orbene la peculiarità dipende dal fatto che la revoca in questione va qualificata come condizionata e, almeno nell'ottica del Consiglio di sicurezza, garantita.

Quanto alla prima connotazione, una condizione di tipo sospensivo è stata soddisfatta il 16 gennaio 2016 mediante la presentazione del richiesto rapporto del Direttore generale dell'AIEA. In base al combinato disposto dei paragrafi 5-7 della risoluzione 2231 con alcuni paragrafi di un articolo del JCPOA (dal 15.1 al 15.11 dell'Annesso V), la revoca delle precedenti sanzioni era infatti subordinata al ricevimento da parte del Direttore generale dell'AIEA dell'attestazione di conformità del programma nucleare iraniano agli adempimenti sostanziali previsti dallo stesso Piano di azione<sup>22</sup>.

A nostro avviso, oltre a siffatta condizione, se ne rinviene una seconda di tipo risolutivo sulla quale si impernia l'accennata garanzia. Invero, come è stato osservato, «the termination of the prior resolutions [...] can be itself terminated by a trigger»<sup>23</sup>. La relativa procedura, disciplinata nei paragrafi 10-15 della risoluzione, è stata da alcuni definita di *snapback*<sup>24</sup> e da altri, appunto, anche di *triggering termination*<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Cfr. par. 1 della Risoluzione 2231 (2015), in cui il Consiglio di sicurezza: «Endorses the JCPOA, and urges its full implementation on the timetable established in the JCPOA».

<sup>22</sup> Cfr. Letter dated 16 January 2016 from the Director General of International Atomic Energy Agency addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/2016/57: «I have the honour to submit to the Security Council [...] a report confirming that, as of 16 January 2016, the Islamic Republic of Iran has taken the actions specified in paragraphs 15.1- 15.11 of annex V of the Joint Comprehensive Plan of Actions».

<sup>23</sup> Così J. GALBRAITH, *Ending Security Council Resolutions*, in *Am. Jour. Int. Law*, 2015, p. 808.

<sup>24</sup> Tra gli altri da M. SOSSAI, *Il Consiglio di sicurezza approva l'Accordo sul nucleare iraniano*, in *Quaderni di SIDI Blog*, 2015, p. 506; J. E. ALVAREZ, *International Organizations and the Rule of Law*, in *New Zealand Journal of Public and International Law*, 2016, p. 28; P. BRECCIA, *La risoluzione 2231 (2015) sull'Accordo nucleare iraniano e la procedura di "snap-back": primo (...ed ultimo) caso di positivizzazione del potere di veto "egemonico"?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, p. 187 ss.; D. H. JOYNER, *Iran's Nuclear Program*, cit., p. 227; B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*<sup>1</sup>, Milano, 2017, p. 238.

<sup>25</sup> Si veda J. GALBRAITH, *Ending*, cit., p. 806 ss.

Più in dettaglio, la condizione risolutiva – che è a sua volta interessata da un termine di dieci anni entro il quale può operare e che si applica all'intera risoluzione 2231<sup>26</sup> – interviene allorché si completa un complesso *iter* collegato al meccanismo di regolamento delle controversie disciplinato dagli articoli 36 e 37 del JCPOA, da cui pertanto bisogna partire.

Si tratta di un procedimento azionabile mediante ricorso unilaterale dall'Iran oppure dall'Unione europea o da uno degli altri Stati che hanno adottato il Piano d'azione per dirimere controversie aventi ad oggetto presunti inadempimenti dello stesso JCPOA. Il ricorso è sottoposto dapprima alla Commissione congiunta<sup>27</sup> istituita nell'ambito di quest'ultimo. Se entro quindici giorni (prorogabili) la Commissione non perviene ad una soluzione, la questione può essere esaminata, sempre entro 15 giorni prorogabili, da un organo di vertice al quale partecipano tutti i Ministri degli esteri degli Stati del JCPOA<sup>28</sup> e/o<sup>29</sup> da un Comitato consultivo *ad hoc* composto da tre membri (uno neutrale e ciascuno degli altri due designato da una delle parti controvertenti). Se in questo lasso di tempo non si addivene a una composizione amichevole, l'eventuale parere del Comitato consultivo è trasmesso alla Commissione congiunta affinché questa, nell'arco di cinque giorni, possa avvalersene per un ulteriore tentativo di risoluzione della controversia. In caso di insuccesso, la parte attrice del procedimento può comunicare al Consiglio di sicurezza «that it believes the issue constitutes significant non-performance»<sup>30</sup> del JCPOA.

Entro dieci giorni dalla ricezione della notifica, ciascun membro del Consiglio di sicurezza può presentare un progetto di risoluzione concernente il mantenimento della revoca delle sanzioni. Qualora decorra invano tale termine, «the President of the Security Council shall submit such a draft resolution and put it to vote», tenendo conto nel formularla, oltre che delle posizioni di tutte le parti interessate, dell'eventuale parere del Comitato consultivo. La mancata adozione della delibera del Consiglio entro trenta giorni dalla notifica dell'istanza al Consiglio di sicurezza attiva la condizione risolutiva della revoca (*trigger termination*) e determina quindi il ripristino delle previgenti sanzioni (*snapback*).

Non ci sembra che la procedura in questione meriti una valutazione negativa basata sulla considerazione che il veto di uno o più membri permanenti sulla proposta di risoluzione del Presidente del Consiglio di sicurezza produce il doppio effetto di bloccarne l'adozione e di ristabilire le previgenti sanzioni<sup>31</sup>.

Infatti, è opportuno ricordare che le risoluzioni in ordine alle quali opera la revoca non fissano alcun termine dei regimi sanzionatori da esse instaurati e per questa ragione risultano – esse sì – totalmente esposte alla logica della preminenza degli interessi dei Membri permanenti che informa la procedura di votazione delle delibere non procedurali del Consiglio di sicurezza<sup>32</sup>.

<sup>26</sup> Cfr. risoluzione 2231 (2015), par. 8.

<sup>27</sup> La composizione e le funzioni della Commissione congiunta sono disciplinate dall'Annesso IV del JCPOA.

<sup>28</sup> Al vertice prende parte inoltre l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea.

<sup>29</sup> «[I]n parallel with (or in lieu of)». Cfr. art. 36 JCPOA.

<sup>30</sup> Cfr. art. 36 JCPOA, *in fine*.

<sup>31</sup> Per alcune di queste critiche v. P. BRECCIA, *La risoluzione 2231 (2015)*, cit., pp. 190-192.

<sup>32</sup> Secondo K. E. BOON, *Timing Matters: Termination Policies for the UN Sanctions*, in L. VAN DER HERIK (ed.) *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Cheltenham, 2017, p. 236: «The decision to lift sanctions – just like the decision to impose them – is political and there is an instinct not to revisit “already decided” matters».

In altri termini, è da ritenere che la previsione del meccanismo di cui ai paragrafi 10-15 della risoluzione 2231 abbia consentito di evitare il veto su qualsiasi altra proposta di cessazione di detti regimi sanzionatori. Del resto, si tratta di una soluzione di *realpolitik* riflessa già nel compromesso raggiunto durante la Conferenza di Vienna del luglio 2015<sup>33</sup>, come si evince chiaramente dalla lettura dell'art. 37 del JCPOA che prefigura il descritto meccanismo della 2231<sup>34</sup>.

Vieppiù, ci sembra che la complessa procedimentalizzazione che caratterizza questo meccanismo ne scoraggi una facile attivazione e salvaguardi al contempo la finalità di garanzia del ripristino delle sanzioni nelle sole ipotesi di “significativo inadempimento” degli impegni assunti nell’ambito del JCPOA<sup>35</sup> perseguita dalla condizione risolutiva della revoca. La procedimentalizzazione potrebbe cioè fungere da deterrente e costituire una efficace forma di «protection against arbitrariness»<sup>36</sup> che si aggiunge a quella offerta dal presupposto e parametro della «significant non-performance» su cui deve essere fondato un potenziale ricorso *ex par.* 11 della risoluzione 2231.

#### 4. Il ripristino unilaterale delle sanzioni deciso dagli Stati Uniti d’America nel 2018

E, difatti, alla luce dei rapporti trimestrali stilati del Direttore generale dell’AIEA, in cui si attesta l’attuazione da parte del governo di Teheran degli adempimenti richiesti dal JCPOA<sup>37</sup> e della susseguente soddisfazione del Segretario generale delle Nazioni Unite<sup>38</sup>, un ricorso al complesso meccanismo della risoluzione 2231 basato sulla «significant non-performance» iraniana deve essere parso impercorribile all’attuale governo di Washington.

---

<sup>33</sup> Significativa è la posizione assunta a proposito dello “snapback” dall’allora Presidente degli Stati Uniti d’America, Obama: «Over the course of the next decade, Iran must abide by the deal before additional sanctions are lifted [...]. All of this will be memorialized and endorsed in a new United Nations Security Council resolution. And if Iran violates the deal, all of those sanctions will snap back into place. So there’s a very clear incentive for Iran to follow through, and there are very real consequences for a violation». La dichiarazione è riportata da K. DAUGIRDAS, J. D. MORTENSON, *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law*, in *Am. Jour. Int. Law*, 2015, p. 653.

<sup>34</sup> A tale articolo sono ispirati ciascuno dei paragrafi da 10 a 15 della risoluzione 2231(2015). Ai nostri fini è sufficiente riportare la seguente parte del suo testo: «Upon receipt of the notification of the complaining participant [...], the UN Security Council, in accordance with its procedures, shall vote on a resolution to continue the sanctions lifting. If the resolution described has not been adopted within 30 days of the notification, then the provisions of the old UN Security Council would be re-imposed, unless the UN Security Council decides otherwise».

<sup>35</sup> Risoluzione 2231(2015), par. 11.

<sup>36</sup> Così J. GALBRAITH, *Ending*, cit., p. 819, la quale tuttavia precisa che «[w]hile “significant non-performance of commitments under the JCPOA” is a reasonably clear criterion, the fact that the activator [of resolution 2231’s trigger termination] is only required to “believe” this nonperformance to have occurred makes the standard a fairly flexible one».

<sup>37</sup> L’ultima attestazione prima del *memorandum* statunitense dell’8 maggio risale al febbraio 2018. Cfr. Letter dated 22 February 2018 from the Director General of International Atomic Energy Agency addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/2018/205. Peraltro anche dopo il ritiro degli Stati Uniti d’America dal JCPOA, le relazioni trimestrali del Direttore Generale AIEA continuano a essere positive. Cfr., ad esempio, Letter dated 12 November 2018 from the Director General of International Atomic Energy Agency addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/2018/1048.

<sup>38</sup> Cfr., tra gli altri, Fourth report of the Secretary-General on the implementation of Security Council Resolution 2231 (2015), UN Doc. S/2017/1030.

Per contro, il Presidente Trump, che a più riprese ha manifestato scetticismo nei confronti del JCPOA<sup>39</sup>, ha optato per la soluzione del ritiro<sup>40</sup> del suo Paese dal Piano di azione, confermando quella che è stata definita «a predilection for pulling the United States back from international commitments or withdrawing from them entirely, in a stated effort to scrub the U.S. body politic clean of what it appears to view as pesky “foreign” entanglements»<sup>41</sup>.

Tale decisione politica è stata attuata mediante l’emanazione degli accennati *memorandum* presidenziale dell’8 maggio 2018 e decreto presidenziale n. 13846 del 6 agosto 2018<sup>42</sup>. Essi stabiliscono il ripristino di tutte le sanzioni, incluse quelle secondarie con effetti extraterritoriali (destinate a colpire persone fisiche e giuridiche aventi la nazionalità di Stati terzi che effettuano transazioni economiche ed operazioni finanziarie con l’Iran)<sup>43</sup>, che nel corso degli anni e sino all’adozione da parte del Consiglio di sicurezza della risoluzione 2231 gli Stati Uniti d’America avevano imposto all’Iran<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> Ad esempio, in occasione dell’emanazione del suo *memorandum*, il Presidente Trump ha dichiarato: «In theory, the so-called “Iran deal” was supposed to protect the United States and our allies from the lunacy of an Iranian nuclear bomb [...]. The agreement was so poorly negotiated that even if Iran fully comply, the regime can still be on the verge of a nuclear breakout in just a short period of time. The deal’s sunset provisions are totally unacceptable». La dichiarazione è riportata da J. GALBRAITH, *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law*, in *Am. Jour. Int. Law*, 2018, p. 517. V. inoltre V. GARRIDO REBOLLEDO, *La (des)iranización de la política exterior de Estados Unidos: el futuro del Acuerdo nuclear con Irán bajo de la presidencia de Trump*, in *Anuario español de derecho internacional*, 2018, p. 371 ss.

<sup>40</sup> Riteniamo preferibile tale espressione rispetto a quella di denuncia o recesso in quanto il JCPOA sembra rientrare tra la categoria di atti concertati non convenzionali solitamente adottati nell’ambito di conferenze a vertice (su cui, anche per altri richiami bibliografici, sia consentito rinviare a R. VIRZO, *Vertici internazionali*, in *Enciclopedia del diritto. Annali V*, 2012, p. 1431 ss., specie pp. 1436-1438). Beninteso altro discorso è la mancata esecuzione da parte degli Stati Uniti d’America della risoluzione 2231, nella quale, come si è ricordato, il Consiglio di sicurezza ha chiesto l’immediata e piena esecuzione del JCPOA e ha adottato varie decisioni *ex art. 41* della Carta, tra cui quella concernente la revoca di rilevanti sanzioni all’Iran. Per alcune considerazioni sugli obblighi degli Stati membri delle Nazioni Unite in virtù della risoluzione 2231 si veda Corte internazionale di giustizia, ordinanza sulle misure cautelari del 3 ottobre 2018, cit., dichiarazione del giudice Momtaz, paragrafi 5-14, nonché, *infra*, § 7.

<sup>41</sup> Così C. M. AMIRFAR, A. SINGH, *The Trump Administration and the “Unmaking” of International Agreements*, in *Harr. Int. Law Jour.*, 2018, p. 443. In argomento si vedano inoltre, C. A. BRADLEY, J. L. GOLDSMITH, *Presidential Control over International Law*, in *Harr. Law Rev.*, 2018, p. 1203 ss.; O. DÖRR, *Völkerrechtliche Grenzen des Populism? Des amerikanischen Präsidenten und das geltende Völkerrecht*, in *JuristenZeitung*, 2018, p. 224 ss.; H. H. KOH, *The Trump Administration and International Law*, Oxford, 2018.

<sup>42</sup> Cfr. *supra*, nota 3. V. N. KARMIS, *Etats-Unis – République Islamique d’Iran. Réimposition des sanctions économiques et retrait du traité d’amitié de 1955*, in *Rev. gén. dr. int. pub.*, 2018, p. 952 ss.

<sup>43</sup> Le misure adottate dall’Amministrazione Trump sono definite come a «robust combination of primary and secondary sanctions on domestic and foreign entities» da J. GALBRAITH, *Contemporary Practice*, cit., p. 518. La stessa Corte internazionale di giustizia, ordinanza sulle misure cautelari del 3 ottobre 2018, cit., par. 89, lascia intendere che tale è la natura di alcune delle sanzioni statunitensi: «In this regard, the Court observes that, as a result of the measures, certain foreign banks have withdrawn from financing agreements or suspended cooperation with Iranian banks. Some of these banks also refuse to accept transfers or to provide corresponding services».

Si vedano inoltre le considerazioni di P. S. BECKHY, *Sanctions and the Blurred Boundaries of International Economic Law*, in *Missouri Law Review*, 2018, p. 1 ss., specialmente, pp. 3-12 e del giudice Momtaz, nella citata dichiarazione annessa all’ordinanza del 3 ottobre 2018, paragrafi 15-28.

<sup>44</sup> Un ulteriore Statement by the President Regarding the Reimposition of Nuclear-Related Sanctions on Iran è stato emanato il 2 novembre 2018 (consultabile online [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)) e prevede l’esenzione dall’applicazione di alcune disposizioni del decreto presidenziale del 6 agosto 2018 a favore di imprese di otto Stati (tra cui l’Italia).

5. *Le misure cautelari prescritte dalla Corte internazionale di giustizia nell'ordinanza del 3 ottobre 2018 nell'affare delle Presunte violazioni del Trattato di amicizia, commercio e diritti consolari del 1955*

Il *memorandum* e il decreto del Presidente Trump non hanno posto solo problemi di conformità con la risoluzione 2231, ai sensi della quale, come si è avuto modo di chiarire, l'eventuale ripristino di previgenti sanzioni può aversi solo al termine della procedura stabilita dall'apposito meccanismo *ivi* contemplato. L'Iran ha infatti reputato che gli atti contestati siano altresì in violazione del Trattato di amicizia, commercio e diritti consolari da esso concluso con gli Stati Uniti d'America nel 1955<sup>45</sup> e, pertanto, sulla base della clausola giurisdizionale prevista da quest'ultimo<sup>46</sup>, il 16 luglio 2018<sup>47</sup> ha adito in via unilaterale la Corte internazionale di giustizia. Contestualmente alla *requête*, l'Iran ha presentato una domanda *ex art.* 41 dello Statuto della Corte e ha richiesto diverse misure cautelari, tra cui quella finalizzata a prescrivere agli Stati Uniti d'America «the suspension of the implementation of all the 8 May sanctions»<sup>48</sup>.

Nell'ordinanza del 3 ottobre 2018, la Corte ha applicato l'art. 75, par. 2 del suo Regolamento e si è avvalsa del potere di indicare misure in tutto o in parte diverse da quelle che le sono state sollecitate<sup>49</sup>. La rimodulazione dell'istanza iraniana – che, pur avendo implicato una significativa contrazione della sua estensione, ha comunque garantito che venisse apprestata l'accennata protezione “a fini umanitari” di rilevanti diritti – è stata condotta tenendo conto del criterio, peraltro non di facile delineazione, della plausibilità<sup>50</sup>, il quale, da qualche anno<sup>51</sup>, riveste crescente importanza nelle pronunce cautelari dei giudici internazionali dell'Aja<sup>52</sup>.

<sup>45</sup> Il trattato in questione è stato concluso a Teheran il 15 agosto 1955 ed è entrato in vigore il 16 giugno 1957. Cfr. *United Nations Treaty Series*, 1957, vol. 284, p. 93 ss.

<sup>46</sup> *Ibidem*, art XXI, par. 2.

<sup>47</sup> In tale data l'Iran ha fatto riferimento al *memorandum* dell'8 maggio 2018 e alle dichiarazioni che preannunciavano l'imminente decreto presidenziale che, come si è detto, è stato poi effettivamente adottato il 6 agosto.

<sup>48</sup> Corte internazionale di giustizia, ordinanza sulle misure cautelari del 3 ottobre 2018, cit. paragrafi 5 e 14 (v. quest'ultimo paragrafo per le ulteriori misure richieste dall'Iran).

<sup>49</sup> *Ibidem*, par. 96.

<sup>50</sup> Corte internazionale di giustizia, *Certe attività condotte dal Nicaragua nell'area di confine*, ordinanza sulle misure cautelari dell'8 marzo 2011, opinione separata del giudice Koroma, in *I.C.J. Reports*, 2011, p. 31, par. 7: «[...] the most problematic aspect of the plausibility standard is its vagueness».

<sup>51</sup> In particolare da Corte internazionale di giustizia, *Questioni relative all'obbligo di procedere o estradare (Belgio c. Senegal)*, ordinanza sulle misure cautelari del 28 maggio 2009, in *I.C.J. Reports*, 2009, p. 139, par. 57: «[...] the power of the Court to indicate provisional measures should be exercised only if the Court is satisfied that the rights asserted by a party are at least plausible».

<sup>52</sup> Sul ricorso a tale criterio da parte della Corte internazionale di giustizia si vedano L. MAROTTI, «Plausibilità dei diritti e autonomia del regime di responsabilità nella recente giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia in tema di misure cautelari», in *Riv. dir. int.*, 2014, p. 761 ss.; C. A. MILES, *Provisional Measures before International Courts and Tribunals*, Cambridge, 2017, pp. 194-200; Y. SAAB, *The Requirement of “Plausibility of Rights” in Provisional Measures: The Burgeoning Practice in International Jurisprudence*, in *Liber Amicorum in Honour of a Modern Renaissance Man: His Excellency Gudmundur Eiriksson*, New Delhi, 2017, p. 195 ss.; M. LANDO, *Plausibility in the Provisional Measures Jurisprudence of the International Court of Justice*, in *Leid. Jour. Int. Law*, 2018, p. 641 ss.

La Corte si è dichiarata “persuasa”<sup>53</sup> di tale plausibilità dopo aver rilevato un «link [...] between some of the rights whose protection is sought and certain aspects of the provisional measures being requested by Iran»<sup>54</sup>. Più esattamente, la Corte ha effettuato il tipico accertamento sommario di questa fase processuale dell'apparente fondamento nel merito dei diritti invocati dallo Stato attore onde determinarne la loro plausibilità ai fini dell'indicazione delle misure cautelari sollecitate per la protezione di ciascuno di essi. Lo scrutinio ha riguardato diritti discendenti dal Trattato del 1955.

Orbene, la Corte ha evitato di accordare tutela cautelare a quei diritti controversi che potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. XX, par. 1, lettere *b*) e *d*) di detto accordo bilaterale; lettere che, invero, stabiliscono eccezioni precipue nel settore dell'energia nucleare e deroghe necessarie a proteggere gli interessi vitali, dal punto di vista della sicurezza, di ciascuna parte contraente<sup>55</sup>. Al contempo, ha ritenuto altri diritti «plausible in so far as they relate to the importation and purchase of goods required for humanitarian needs, such as (i) medicines and medical devices; and (ii) foodstuffs and agricultural commodities; as well as goods and services required for the safety of civil aviation, such as (iii) spare parts; equipment and associated services (including warranty, maintenance, repair services and safety-related inspections) necessary for civil aviation»<sup>56</sup>.

Avendo circoscritto i diritti suscettibili di tutela cautelare, la Corte ha giustificato l'adozione delle relative misure sull'urgenza<sup>57</sup>. A tal fine, dopo aver ribadito che provvedimenti cautelari sono da indicare solo nelle ipotesi in cui, nell'attesa della sentenza definitiva, occorra preservare da un rischio reale e imminente di un pregiudizio irreparabile<sup>58</sup> i diritti dichiarati “plausibili”<sup>59</sup>, la Corte, riferendosi al caso di specie, ha espresso «the view that a prejudice can be considered as irreparable when the persons concerned are exposed to danger to health and life»<sup>60</sup>.

Come si è ricordato<sup>61</sup>, secondo la Corte, alcune misure restrittive adottate dagli Stati Uniti d'America potrebbero compromettere la sicurezza degli aeromobili civili iraniani e determinare un pericolo di vita per le persone che vi si trovano a bordo. La Corte ha ritenuto altresì che le misure consistenti nelle limitazioni alle importazioni di beni destinati a scopi umanitari (quali derrate alimentari, medicine – specie i farmaci salvavita e i farmaci da assumere in caso di malattie croniche – e dispositivi medici) rischiano di nuocere gravemente alla salute e alla vita di persone che si trovano sul territorio dell'Iran<sup>62</sup>.

La Corte, quindi, oltre a “prescrivere” a entrambe le parti di non aggravare o estendere la controversia, ha “imposto”<sup>63</sup> agli Stati Uniti d'America di rimuovere, con le

<sup>53</sup> Corte internazionale di giustizia, ordinanza sulle misure cautelari del 3 ottobre 2018, cit., par. 53.

<sup>54</sup> *Ibidem*, par. 76.

<sup>55</sup> *Ibidem*, par. 68.

<sup>56</sup> *Ibidem*, par. 70.

<sup>57</sup> *Ibidem*, par. 78.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> *Ibidem*, par. 90.

<sup>60</sup> *Ibidem*, par. 91.

<sup>61</sup> *Supra*, § 1.

<sup>62</sup> Corte internazionale di giustizia, ordinanza sulle misure cautelari del 3 ottobre 2018, cit., par. 53.

<sup>63</sup> Sebbene utilizzi il termine “indicare”, previsto dall'art. 41 del suo Statuto, la Corte, anche nell'ordinanza in questione ha ritenuto opportuno richiamare la sua sentenza del 27 giugno 2001, nell'affare della *Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari (LaGrand)* (Germania c. Stati Uniti d'America) e ribadire che «its “orders on provisional measures under Article 41 [of the Statute] have binding effect” [...] and thus create international legal obligations for any party to whom the provisional measures are addressed». Corte internazionale di

modalità di loro scelta, tutte le tipologie di misure preannunciate nel *memorandum* dell'8 maggio 2018 che, rischiando di mettere in pericolo la salute e la vita delle persone esposte ai loro effetti, determinano siffatto grave e irreparabile pregiudizio<sup>64</sup>.

Tenuto conto dell'impatto che la pronuncia pretende avere sulle sanzioni statunitensi, è opportuno soffermarci più in dettaglio su alcuni significativi punti di detta ordinanza nonché chiederci se non risulti sotteso a quest'ultima l'intento della Corte di non favorire politiche unilaterali di ridimensionamento della cooperazione internazionale.

#### 6. Il grave e irreparabile pregiudizio ai diritti di individui

Una prima considerazione sulla misura cautelare della rimozione di talune sanzioni unilaterali attiene alla qualificazione dell'elemento del grave e irreparabile pregiudizio. Se è vero che dall'esame della giurisprudenza della Corte non è possibile ricavare un «generally applicable test for establishing what is “irreparable prejudice”»<sup>65</sup> bensì «a variety of approaches»<sup>66</sup>, l'averlo determinato nel pericolo alla salute e alla vita incorso da persone assoggettate a regimi sanzionatori consente di ascrivere la pronuncia in esame al crescente novero di ordinanze cautelari in cui i giudici dell'Aja «consider together with the State right, also individual rights»<sup>67</sup>.

Ad esempio, limitandoci alle tre pronunce sulle misure cautelari rese nel biennio 2017-2018, in quella emanata per il caso *Ucraina c. Federazione Russa*, la Corte ha ritenuto di adottare misure finalizzate a preservare da un rischio di grave ed imminente pregiudizio diritti politici, economici e sociali previsti dalla Convenzione sull'eliminazione di ogni discriminazione razziale<sup>68</sup>. Ciò anche alla luce della preoccupazione «based on the information before it at this juncture [...] that Crimean Tatars and ethnic Ukrainians in Crimea appear to remain vulnerable»<sup>69</sup>.

Analogamente, nell'ordinanza sulle misure cautelari nel caso *Qatar c. Emirati Arabi Uniti*, peraltro anche esso vertente sull'applicazione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, la Corte ha specificato che un pregiudizio può qualificarsi come irreparabile «when individuals are subject to temporary or potentially ongoing separation from their families and suffer from psychological distress; when students are prevented from taking their exams due to enforced absence or from pursuing

giustizia, ordinanza sulle misure cautelari del 3 ottobre 2018, cit., par. 100. Sicché si tratta di ordinanze che “impongono” o “prescrivono”, a titolo di misure cautelari, determinate condotte.

È stato osservato in dottrina che il sempre più frequente ricorso al criterio della “plausibilità” dipenda anche da detto carattere obbligatorio delle ordinanze sulle misure cautelari. Vedi ad esempio, L. MAROTTI, “Plausibilità” dei diritti, cit., p. 762.

<sup>64</sup> Corte internazionale di giustizia, ordinanza sulle misure cautelari del 3 ottobre 2018, cit., par. 102.

<sup>65</sup> Così K. OELLERS-FRAHM, *Article 41*, in A. ZIMMERMANN, CH. TOMUSCHAT, K. OELLERS-FRAHM, CH. J. TAMS (eds.), *The Statute of the International Court of Justice*<sup>2</sup>, Oxford, 2012, p. 1045.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 1044.

<sup>67</sup> Corte internazionale di giustizia, ordinanza sulle misure cautelari del 3 ottobre 2018, cit., opinione separata del giudice Cançado Trindade, par. 65.

<sup>68</sup> Tale Convenzione è stata adottata a New York il 7 marzo 1966 ed è entrata in vigore il 4 gennaio 1969. Cfr. *United Nations Treaty Series*, 1969, vol. 660, p. 195.

<sup>69</sup> Corte internazionale di giustizia, *Applicazione della convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo e della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale* (Ucraina c. Federazione Russa), ordinanza sulle misure cautelari del 19 aprile 2017, in *I.C.J. Reports*, 2017, p. 138, par. 96.

their studies due to a refusal by academic institutions to provide educational records; or when the persons concerned are impeded from being able to physically appear in any proceedings or to challenge any measure they find discriminatory»<sup>70</sup>.

Quanto all'ordinanza relativa all'*Affare Jadhav (India c. Pakistan)*, secondo la Corte, il fatto che, nelle more della sua decisione definitiva, potrebbe darsi esecuzione a una pena capitale costituisce di per sé un rischio di grave e imminente pregiudizio al diritto a fornire assistenza consolare rivendicato dall'India ma di cui beneficia principalmente la persona condannata<sup>71</sup>.

Va infine osservato che l'accento sugli "humanitarian needs" è posto sempre più di frequente anche nella giurisprudenza relativa a controversie interstatuali di altri tribunali internazionali. Basti qui menzionare la formula ai sensi della quale considerazioni di umanità debbono applicarsi nel diritto del mare come in altre aree di diritto internazionale, che a partire dalla sentenza relativa alla nave «*Saiga*» (n. 2)<sup>72</sup>, ricorre<sup>73</sup> nelle pronunce del Tribunale internazionale del diritto del mare e di tribunali arbitrali istituiti conformemente all'Allegato VII della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare<sup>74</sup>.

#### 7. Osservazioni sulla non conformità delle sanzioni unilaterali statunitensi alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza relative al programma nucleare iraniano

Un secondo profilo di interesse concerne più specificamente le sanzioni che, in esecuzione delle misure cautelari decise dalla Corte, dovranno essere "rimosse" dagli Stati Uniti d'America.

Al riguardo, va sottolineato che, ferma restando la clausola di non-pregiudizio relativo al merito della decisione, inserita, secondo la classica formula, anche nell'ordinanza del 3 novembre 2018<sup>75</sup>, la Corte non ha chiesto la mera sospensione dell'applicazione di

---

<sup>70</sup> Corte internazionale di giustizia, *Applicazione della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (Qatar c. Emirati Arabi Uniti)*, ordinanza sulle misure cautelari del 25 luglio 2018, non ancora pubblicata, par. 69.

<sup>71</sup> Corte internazionale di giustizia, *Affare Jadhav (India c. Pakistan)*, ordinanza sulle misure cautelari del 18 maggio 2017, *I.C.J. Reports*, 2017, p. 244, par. 53. Si tratta di una pronuncia in linea con la precedente giurisprudenza cautelare della Corte relativa alla Convenzione sulle relazioni consolari (Vienna, 24 aprile 1963; entrata in vigore internazionale: 19 marzo 1967, in *United Nations Treaty Series*, 1967, vol. 596, p. 261 ss.) in ordine alla quale è stato osservato che «[t]he factor of 'irreparable prejudice' needs no detailed explications in cases like the *Breard*, the *LaGrand* and the *Avena* [...], where the imminent execution of a convicted person is at a stake». Così K. OELLERS-FRAHM, *Article 41*, cit., p. 1046.

<sup>72</sup> Tribunale internazionale del diritto del mare, nave «*Saiga*» (n. 2) (*Saint Vincent e Grenadine c. Guinea*), sentenza del 1° luglio 1999, *ITLOS Reports*, 1999, pp. 61-62, par. 155.

<sup>73</sup> Per un esame di tale giurisprudenza, si veda F. DELFINO, «*Considerations of Humanity*» in the Jurisprudence of *ITLOS and UNCLOS Arbitral Tribunals*, in A. DEL VECCHIO, R. VIRZO (eds.), *Interpretations of the United Nations Convention on the Law of the Sea by International Courts and Tribunals*, Berlin, Heidelberg, Cham, 2019, p. 421 ss.

<sup>74</sup> La Convenzione è stata firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982 ed è entrata in vigore il 16 novembre 1994, in *United Nations Treaty Series*, 1994, vol. 1883, p. 3 ss.

<sup>75</sup> Corte internazionale di giustizia, ordinanza sulle misure cautelari del 3 ottobre 2018, cit., par. 101: «The decision given in the present proceedings in no way prejudices the question of the jurisdiction of the Court to deal with the merit of the case or any questions relating to the admissibility of the Application or to the merits themselves. It leaves unaffected the right of the Governments of the Islamic Republic of Iran and the United States of America to submit arguments in respect of those questions».

determinate sanzioni<sup>76</sup> e ha invece disposto in maniera inequivoca che gli Stati Uniti d'America «shall remove» ( «doivent [...] supprimer» nel testo in lingua francese) queste ultime<sup>77</sup>. Vieppiù, le assicurazioni circa la volontà di esaminare prontamente le istanze di deroghe per scopi umanitari o collegate alla sicurezza dell'aviazione civile, offerte dall'agente dello Stato convenuto per cercare di evitare l'adozione di una siffatta misura cautelare, sono state ritenute dalla Corte inadeguate «in so far as they are limited to an expression of best endeavours and to co-operation between departments and other decision-making agencies»<sup>78</sup>.

La posizione assunta dalla Corte è a nostro avviso da condividere in quanto le sanzioni in questione appaiono ancora più inaccettabili ove si considerino i loro profili di incompatibilità sia – per le ragioni già esposte<sup>79</sup> – con la risoluzione 2231, sia con le revocate misure *ex art.* 41 della Carta delle Nazioni Unite.

Infatti, le sanzioni mirate adottate tra il 2006 e il 2015<sup>80</sup> prevedono significative eccezioni di tipo umanitario<sup>81</sup>. Così, ad esempio, la risoluzione 1737 stabilisce che i provvedimenti di congelamento *invi* disciplinati non devono riguardare fondi o risorse economiche e finanziarie «to be necessary for basic expenses, including payment for foodstuff [...] medicines and medical treatment»<sup>82</sup>. La medesima risoluzione invita gli Stati membri dell'ONU e l'IAEA a dare rilievo a considerazioni umanitarie nell'applicazione delle sanzioni disposte dal Consiglio di sicurezza<sup>83</sup>. Le risoluzioni 1803 e 1929 prevedono deroghe per scopi umanitari alle restrizioni alla circolazione di persone indicate nelle apposite liste e specificano che nelle considerazioni di umanità rientra anche il diritto a poter assolvere a precetti di tipo religioso<sup>84</sup>. La risoluzione 1929 esclude dalla misura strumentale dell'interdizione marittima le navi commerciali impiegate in attività «necessary for humanitarian purposes»<sup>85</sup>.

Insomma, stante l'oggetto della controversia, le misure cautelari deliberate dalla Corte si fondano unicamente<sup>86</sup> sul rischio di un grave e irreparabile pregiudizio al diritto alla vita e

---

<sup>76</sup> Peraltro l'Iran aveva chiesto la «suspension of the implementation and enforcement of all the 8 May sanctions». Cfr. *ibidem*, par. 14.

<sup>77</sup> *Ibidem*, par. 102.

<sup>78</sup> *Ibidem*, par. 92. Nel corso dell'udienza del 30 agosto 2018, CR/2018/19, pp. 39-40, l'agente degli Stati Uniti d'America Jennifer G. Newstead aveva dichiarato: « f there are humanitarian or safety of flight-related concerns which arise following the reimposition of the US sanctions at issue in this hearing, including concerns regarding the licensing process, the State Department will use its best endeavours to ensure that such concerns receive full and expedited considerations by the Department of the Treasury or other relevant decision-making agencies».

<sup>79</sup> *Supra* § 4.

<sup>80</sup> *Supra* § 2.

<sup>81</sup> Si veda sul punto, J. GORDON, *Crippling Iran*, cit., pp. 984-987.

<sup>82</sup> Cfr. risoluzione 1737 (2006), cit., par. 13, lett. *a*).

<sup>83</sup> *Ibidem*, rispettivamente, paragrafi 11 e 16.

<sup>84</sup> Risoluzione 1803 (2008), cit., par. 4; risoluzione 1929 (2010), cit., par. 10.

<sup>85</sup> Risoluzione 1929 (2010), cit., par. 18.

<sup>86</sup> Sicché, soprattutto in questa fase processuale, la Corte ha ommesso qualsivoglia valutazione circa la liceità dei provvedimenti dell'amministrazione Trump rispetto ad atti del Consiglio di sicurezza. Secondo il giudice Momtaz, «il aurait été souhaitable que la Cour ait appelé immédiatement les Parties à respecter leur obligations en vertu de la Charte, y compris les obligations découlant de la résolution 2231 (2015), ainsi que le droit international général, en vue non seulement de ne pas aggraver la situation mais aussi de rétablir et préserver la paix et la sécurité internationales dans la région». Cfr. Corte internazionale di giustizia, ordinanza sulle misure cautelari del 3 ottobre 2018, cit., dichiarazione del giudice Momtaz, par. 36.

al diritto alla salute di persone interessate dalle sanzioni statunitensi contro l'Iran, in ordine alle quali si pongono dubbi di conformità<sup>87</sup> con il Trattato bilaterale del 1955<sup>88</sup>.

Almeno in questa sede, però, può aggiungersi che tali dubbi sussistono anche in relazione a risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Per quanto concerne la risoluzione 2231, si è osservato che dai rapporti dell'AIEA non emerge alcun significativo inadempimento del JCPOA da parte dell'Iran e che, per contro, gli Stati Uniti d'America hanno deciso di imporre sanzioni unilaterali in luogo di avviare l'apposito meccanismo per l'eventuale ripristino delle previgenti misure coercitive non implicanti l'uso della forza adottate dal Consiglio di sicurezza. Per quanto riguarda le risoluzioni adottate tra il 2006 e il 2015, esse sono attualmente inapplicabili (giusta la revoca decisa nella risoluzione 2231) e qualora fossero ripristinate non consentirebbero comunque il ricorso a tipologie di sanzioni contrarie a scopi umanitari o che solo «in principle» esentano le importazioni di beni di prima necessità<sup>89</sup>.

## 8. Conclusioni

Mediante «[t]he indication [...] of provisional measures responding to humanitarian needs»<sup>90</sup>, l'ordinanza nell'affare delle *Presunte violazioni del Trattato di amicizia, commercio e diritti consolari del 1955* cerca di porre un limite all'applicazione di alcune sanzioni statunitensi.

Insistendo sull'elemento del grave e irreparabile pregiudizio ai diritti di individui, la Corte non ha avallato misure statuali improntate ad una politica di (supposta) difesa di interessi nazionali a scapito della cooperazione multilaterale.

Ci sembra che la Corte, nel corretto esercizio della competenza in materia cautelare – il quale ha comportato l'accertamento, nei limiti della salvaguardia *pendente lite* dei diritti rispettivi delle parti, in special modo dell'apparente fondatezza della domanda dall'attore e dell'urgenza dei provvedimenti provvisori da accordare – abbia assolto anche ad un ruolo di garante di valori fondamentali dell'ordinamento internazionale.

Ruolo che forse contribuisce ad aumentare la reticenza nei suoi confronti da parte di Stati che non sempre ritengono preminenti alcuni di questi valori. A seguito dell'ordinanza del 3 ottobre 2018 l'Amministrazione Trump ha annunciato la denuncia statunitense del Trattato del 1955<sup>91</sup>, lasciando trapelare lo scetticismo verso la giurisdizione internazionale<sup>92</sup> e proseguendo, secondo alcuni osservatori, in politiche di più generale diffidenza verso il

---

<sup>87</sup> Dubbi che, come accenna N. RONZITTI, *Diritto internazionale*<sup>6</sup>, Torino, 2019, p. 518, nota 7, riguardano anche il rispetto del principio di proporzionalità.

<sup>88</sup> Peraltro, come ha puntualizzato la Corte, ordinanza sulle misure cautelari del 3 ottobre 2018, cit., par. 94, le misure cautelari da essa indicate «[...] would not cause irreparable prejudice to any rights invoked by the United States».

<sup>89</sup> *Ibidem*, par. 89.

<sup>90</sup> *Ibidem*, par. 94.

<sup>91</sup> V. J. GALBRAITH, *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law*, in *Am. Jour. Int. Law*, 2019, p. 132.

<sup>92</sup> *Ibidem*, per la dichiarazione del Consigliere per la Sicurezza Nazionale John Bolton, secondo il quale la preoccupazione dell'Amministrazione Trump per il ruolo dei tribunali internazionali: «has less to do with Iran and the Palestinians than with the continued consistent policy of the United States to reject the jurisdiction of the International Court of Justice, which we think is politicized and ineffective. It relates [...] to the nature of so-called purported international courts to be able to bind the United States».

diritto internazionale<sup>93</sup>. Si ha purtroppo l'impressione<sup>94</sup> che denunce (di) e recessi (da) trattati internazionali<sup>95</sup> ovvero ritiri da atti concertati non convenzionali come il JCPOA decisi dall'Amministrazione Trump perseguano altresì la finalità di indebolire corti e organizzazioni internazionali e di rimettere in discussione molti strumenti della cooperazione multilaterale<sup>96</sup>.

Peraltro appaiono prefiggersi uno scopo simile altre recenti forme di contestazione dell'attività di organi giurisdizionali e arbitrali internazionali, tra le quali possono essere incluse la non-comparizione dinanzi a tribunali che, in relazione a un determinato processo, hanno validamente appurato la loro competenza<sup>97</sup> e/o la non esecuzione di sentenze internazionali definitive<sup>98</sup>. In particolare si è indotti a ritenere pretestuosa quest'ultima

<sup>93</sup> Secondo C. M. AMIRFAR, A. SINGH, *The Trump Administration*, cit., p. 459, si tratta di decisioni politiche di «enormous symbolic importance».

<sup>94</sup> Sempre secondo C. M. AMIRFAR, A. SINGH, *The Trump Administration*, cit., p. 459, «the change in U. S. position is perceived to be born not from a genuine response to changed conditions, but from arbitrary and capricious impulse».

<sup>95</sup> Si veda per i «withdrawals» decisi nel solo mese di ottobre 2018, J. GALBRAITH, *op. ult. cit.*, pp. 132-141. Più esattamente, oltre al Trattato bilaterale con l'Iran (*supra*, nota 91), in tale mese sono stati denunciati: il Protocollo opzionale alla Convenzione sulle relazioni diplomatiche concernente la risoluzione obbligatoria delle controversie internazionali (Vienna, 18 aprile 1961; entrata in vigore internazionale 24 aprile 1964, in *United Nations Treaty Series*, vol. 500, 1964, p. 241 ss.); la Costituzione dell'Unione Postale Universale, come modificata a Vienna il 10 luglio 1964 (entrata in vigore internazionale: 1° gennaio 1966) e il Trattato tra gli Stati Uniti d'America e l'Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche sull'eliminazione dei missili a portata intermedia (Washington 8 dicembre 1987; entrata in vigore internazionale: 1 giugno 1988, in *United Nations Treaty Series*, 1991, vol. 1657, p. 3 ss.).

<sup>96</sup> Secondo N. KARMIS, *Etats-Unis – République Islamique d'Iran. Réimposition*, cit., pp. 955-956: «Le retrait des traités internationaux semble devenir une tactique privilégiée de l'administration américaine. La méfiance à l'égard du multilatéralisme, l'interprétation large des prérogatives de recours à la force ainsi que la réappréciation de l'intérêt national comme critère de la valeur contraignante des textes internationaux décrivent une nouvelle conception des relations internationales».

<sup>97</sup> Tra alcuni recenti casi di non comparizione di una delle parti nel corso di un processo internazionale possono segnalarsi quello della Federazione russa dinanzi al Tribunale arbitrale istituito per il caso della *Arctic Sunrise* (Paesi Bassi c. Federazione Russa), sentenze sul merito del 14 agosto 2015 in *Int. Leg. Mat.*, 2016, p. 1 ss., e sulla riparazione del 10 luglio 2017 (disponibile online [www.pca-cpa.org](http://www.pca-cpa.org)) e quello della Cina dinanzi al Tribunale arbitrale istituito per il caso del *Mare Cinese Meridionale* (Filippine c. Cina), sentenza del 12 luglio 2016, in *Int. Leg. Mat.*, 2016, p. 805 ss. In dottrina si veda O. SPIJKERS, *Non-participation in Arbitral Proceedings Under Annex VII United Nations Convention on the Law of the Sea: Arctic Sunrise and South China Sea Compared*, in A. DEL VECCHIO, R. VIRZO (eds.), *Interpretations*, cit., p. 171 ss. Con riferimento al caso del Mar Cinese Meridionale, l'autore (p. 183) osserva che la Cina: «gave the impression that it was up to China – and not the Tribunal – to decide on the issue of jurisdiction, and when China believed the Tribunal would have no jurisdiction, it was China's rights, as a sovereign State, not to accept and participate in the arbitration».

<sup>98</sup> Si veda ad esempio la dichiarazione resa dalla Cina dopo l'emanazione della sentenza arbitrale del 12 luglio 2016 relativa al caso del *Mare Cinese Meridionale*: *Statement of the Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China on the award of 12 July 2016 of the Arbitral Tribunal in the South China Sea Arbitration Established at the Request of the Republic of the Philippines*, riprodotta in X. WU, *Chronology of Practice: Chinese Practice in Public International Law in 2016*, in *Chin. Jour. Int. Law*, 2017, pp. 574-575. Per alcune considerazioni, sulla posizione cinese si v. inoltre J. M. ISANGA, *Philippines v. China Aftermath: Rule of Law and Legitimacy Under Assault*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 2017, p. 148 ss.

Cfr. inoltre le numerose dichiarazioni dello stesso tenore rese dalle autorità della Croazia nei giorni immediatamente precedenti l'emanazione della sentenza arbitrale sul merito del 29 giugno 2017 relativa all'*Arbitrato ai sensi dell'Accordo fra il Governo della Repubblica di Croazia e il Governo della Repubblica di Slovenia del 4 novembre 2009 (Croazia/Slovenia)*, disponibile online [www.pca-cpa.org](http://www.pca-cpa.org). Le dichiarazioni sono consultabili all'indirizzo: <http://www.mvep.hr/en/other/termination-of-the-arbitration-process/>. In dottrina, si v. A.

forma di contestazione soprattutto se nella pronuncia che si vorrebbe infirmare è affermata la non conformità di atti e misure unilaterali a obblighi internazionali applicabili tra le parti.

Ci sembra che un significativo esempio a riguardo sia costituito dalla dichiarazione del governo di Pechino di non voler dare esecuzione alla decisione arbitrale resa nel caso del *Mare cinese meridionale (Filippine c. Cina)*<sup>99</sup>. Nella sentenza del 12 luglio 2016 il Tribunale arbitrale aveva tra l'altro statuito che lo scopo dell'art. 121, par. 3 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare<sup>100</sup> consiste nell'impedire eccessive e immotivate pretese unilaterali di Stati costieri: pretese che, invero, con riferimento alla piattaforma continentale, rischierebbero di intaccare l'estensione della Area dei fondi marini internazionali, erodendo il patrimonio comune dell'umanità ed eludendo il relativo principio, e che, con riguardo alla zona economica esclusiva, determinerebbero "enormous entitlements to maritime spaces that would serve not to benefit the local populations, but to award a windfall to the (potentially distant) State to have maintained a claim to such a feature"<sup>101</sup>. Tanto che, com'è stato osservato, l'interpretazione dell'art. 121, par. 3 della Convenzione di Montego Bay offerta dal tribunale arbitrale è da considerarsi «the antithesis of unilateralism»<sup>102</sup>.

Malgrado le reazioni degli Stati soccombenti, pronunce come tale sentenza arbitrale e l'ordinanza della Corte internazionale di giustizia del 3 ottobre 2018 sono largamente condivisibili: nell'attuale fase storica, è da ritenere apprezzabile che tribunali internazionali, nell'esercizio delle loro funzioni contenziosa o consultiva, avvertano la necessità di arginare propensioni all'unilateralismo (quando non addirittura rigurgiti di nazionalismo) aventi l'effetto di minare principi e valori su cui si regge l'ordinamento della comunità internazionale.

---

INSOLIA, *The Law of Maritime Delimitation in the Croatia/Slovenia Final Award*, in A. DEL VECCHIO, R. VIRZO (eds.), *Interpretations*, cit., p. 225 ss.

<sup>99</sup> *Supra*, nota 98.

<sup>100</sup> Questa disposizione reca: «gli scogli che non si prestano all'insediamento umano né hanno una vita economica autonoma non possono possedere né la zona economica esclusiva né la piattaforma continentale».

<sup>101</sup> Tribunale arbitrale istituito nel caso del *Mar Cinese Meridionale*, sentenza del 12 luglio 2016, cit., par. 516.

<sup>102</sup> Così. Y. TANAKA, *Reflections on the Interpretation and Application of Article 121(3) in the South China Sea Arbitration (Merits)*, in *Oc. Dev. Int. Law*, 2017, p. 378.